



Al servicio
de las personas
y las naciones

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO URUGUAY

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN P
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APRO
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL et
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO **URUGUAY**

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ADR

Afganistán	Emiratos Arabes Unidos	Nigeria
Angola	Etiopía	Papua Nueva Guinea
Argelia	Filipinas	Paraguay
Argentina	Georgia	Perú
Armenia	Ghana	Rwanda
Bangladesh	Guatemala	Senegal
Barbados y la OECO	Guyana	Serbia
Benin	Honduras	Seychelles
Bhután	India	Sierra Leona
Bosnia y Herzegovina	Indonesia	Siria (República Árabe)
Botswana	Iraq	Somalia
Brasil	Islas del Pacífico	Sri Lanka
Bulgaria	Jamaica	Sudán
Burkina Faso	Jordania	Tailandia
Camboya	Kenya	Tayikistán
Chile	Lao (RDP)	Timor-Leste
China	Liberia	Túnez
Colombia	Libia	Turquía
Congo (República del)	Malawi	Ucrania
Congo (República Democrática del)	Maldivas	Uganda
Costa Rica	Moldova (República de)	Uruguay
Côte d'Ivoire	Mongolia	Uzbekistán
Croacia	Montenegro	Viet Nam
Djibouti	Mozambique	Yemen
Ecuador	Nepal	Zambia
Egipto	Nicaragua	
El Salvador	Níger	

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: URUGUAY

Copyright © PNUD 2015, todos los derechos reservados.

e-ISBN: 978-92-1-057195-1

Elaborado en los Estados Unidos de América.

Impreso en papel reciclado.

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

Edición: Ana Gerez

Diseño: Laurie Douglas Graphic Design (lauriedouglas.com)

Fotografías: PNUD Uruguay

AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación ha sido realizada por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del PNUD bajo la responsabilidad de Roberto La Rovere, gerente de la evaluación. Los siguientes consultores han formado parte del equipo que ha llevado a cabo la evaluación: Irene Rodríguez (responsable de las cuestiones relacionadas con las áreas de pobreza, género y ODM), Leopoldo Font (a cargo de las cuestiones de gobernanza, crecimiento inclusivo, diversificación e innovación) y Sandra Cesilini (responsable de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los derechos humanos). El equipo contó con el apoyo de un asesor académico, Luis Bertola, sobre todo en las cuestiones de desarrollo social y económico, crecimiento inclusivo, diversificación e innovación, y con las sugerencias de un miembro del Grupo de Asesores de Evaluación de la OIE, Miguel Szekely. Dentro de la Oficina de Evaluación en Nueva York, Ximena Ríos apoyó la fase preparatoria y la de análisis de los componentes de administración, mientras que Tomás González apoyó la investigación preliminar para esta evaluación.

Agradecemos especialmente a los interesados y asociados del PNUD en Uruguay, a los miembros del Gobierno, de la sociedad civil, de la comunidad internacional de desarrollo, de las

agencias de la ONU y a los beneficiarios que participaron y fueron entrevistados para esta Evaluación de Resultados de Desarrollo (ERD). Su compromiso fue constructivo y permitió que el equipo de evaluación llevara a cabo su trabajo de forma independiente.

El apoyo de Denise Cook, Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, de Aldo García, Representante Residente Adjunto, y de Paula Veronelli, punto focal para la ERD, además de Elena Loppacher y Paula Berriel, fueron fundamentales para el éxito de esta evaluación y a ellos expresamos especialmente nuestro agradecimiento. También queremos agradecer a todo el personal de la Oficina en el país por su compromiso, colaboración y apoyo para el éxito de las misiones de campo y de la evaluación en general. Por último, damos las gracias a la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC, por sus siglas en inglés) en Nueva York, por su apoyo y contribución al proceso.

Esperamos que las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación permitan al PNUD aumentar su asociación estratégica con el Gobierno de Uruguay, para que siga siendo, más que nunca, un socio valioso para el país.

PRÓLOGO

La Evaluación de Resultados de Desarrollo (ERD), una de las principales áreas de trabajo de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE), busca analizar sistemáticamente y de forma independiente el progreso de las intervenciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nivel nacional.

Esta ERD se llevó a cabo en estrecha colaboración con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y un grupo de referencia, que incluyó a la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales, la Universidad de la República, la Oficina en Suramérica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC, por sus siglas en inglés), a fin de que los resultados obtenidos fueran creíbles y útiles para los socios nacionales. El proceso de evaluación fue liderado por la OIE, llevado a cabo por un equipo independiente dirigido por un miembro de la OIE y apoyado por la Oficina del PNUD en el país y por la RBLAC como principales interesados. Este enfoque permitió que tanto el Gobierno de Uruguay como la OIE pudieran asegurar el cumplimiento de los estándares de independencia, imparcialidad y rigor en la metodología propios a toda evaluación.

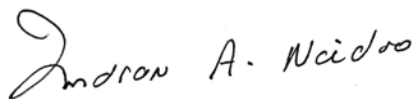
El equipo de evaluación encontró un buen contexto de evaluabilidad y acceso a la información, incluso en el interior del país, lo que posibilitó tener en cuenta las disparidades territoriales y elaborar un informe de evaluación que considerara la situación nacional en su conjunto, y que debe, por lo tanto, ser útil a los socios nacionales y al PNUD para orientar más estratégicamente su compromiso en el futuro.

El Programa del PNUD en el Uruguay constituyó un instrumento eficaz para contribuir al logro de las metas del país. De él, se valora la flexibilidad y capacidad de adaptación a lo largo del proceso de reformas institucionales y programáticas en curso. Además, se destacan sus estrategias de trabajo, combinando los niveles local, central y departamental. El PNUD dinamizó procesos de participación y diálogo interinstitucional difícilmente accesibles desde otros organismos y agencias de cooperación. El marco del desarrollo humano agregó valor al debate público sobre el desempeño de las políticas sociales y ambientales del país. El rol del PNUD que más destacó fue el de articulador de varios actores para llevar adelante distintas iniciativas. La neutralidad del PNUD, su capacidad técnica y de producción de conocimiento, su actuación como entidad de gobernanza global y seriedad en la gestión contribuyeron a su buena imagen. Aunque se ha considerado la visibilidad de los resultados del PNUD limitada en algunos casos y hay cierto desconocimiento por parte de algunos actores sobre su colaboración en la consecución de políticas y/o metas nacionales, el desempeño del PNUD, en general, ha sido alto o muy alto en la mayoría de las áreas temáticas y transversales (como las de género, derechos humanos y ODM). Al mismo tiempo, se puede lograr aún más resultados en las áreas de cooperación Sur-Sur y de diversificación productiva, y, tal vez, estas áreas se podrían abordar de manera transversal en el futuro. El PNUD propició, además, sinergias entre actores, coordinación en temas de gobernabilidad democrática y fortalecimiento de los derechos humanos, integrándolos en las políticas públicas. Igualmente, contribuyó a la inclusión en la agenda nacional de las demandas de grupos vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos.

La OIE espera sinceramente que los resultados de esta evaluación permitan al PNUD aumentar y mejorar su apoyo al Gobierno de Uruguay y a los otros socios nacionales en términos de desarrollo humano. También esperamos que ayuden a desarrollar la estrategia de futuro del PNUD y que las recomendaciones den lugar a acciones de gestión y ejecución del programa.

Consideramos que esta evaluación fue particularmente positiva y también muy oportuna ya que se

llevó a cabo junto con el proceso de planificación estratégica del país, el nuevo ciclo del programa del país y el desarrollo de procesos innovadores para un futuro más seguro y sostenible.



Indran A. Naidoo
Director de la Oficina Independiente
de Evaluación

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Abreviaciones	ix
Resumen ejecutivo	xi
Capítulo 1. Introducción	1
1.1 Objetivos de la evaluación	1
1.2 Alcance de la evaluación	1
Capítulo 2. Contexto nacional de desarrollo	7
2.1 Antecedentes geográficos y demográficos	7
2.2 Contexto político y económico	8
2.3 Desarrollo humano, Objetivos de Desarrollo del Milenio y estrategias de desarrollo nacional	11
2.4 Cooperación para el desarrollo	15
Capítulo 3. Respuestas estratégicas del PNUD	17
3.1 Las estrategias de intervención y los ciclos de programación	18
3.2 Evolución y gestión del programa en el país, de los recursos y gastos del PNUD	19
3.3 Coordinación y cooperación entre el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas	22
Capítulo 4. Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo	25
4.1 Crecimiento inclusivo, diversificación productiva, innovación tecnológica, inserción internacional	25
4.2 Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad	31
4.3 Desarrollo social equitativo, lucha contra la pobreza y las inequidades	38
4.4 Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel nacional y local	44
4.5 Derechos humanos	50
4.6 Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	53
4.7 La contribución del PNUD en materia de género	57
Capítulo 5. El posicionamiento del PNUD	65
5.1 Relevancia estratégica y capacidad de adaptación	65
5.2 Capacidad de capitalizar en sus redes y sus fortalezas	68
5.3 Promoción de los valores de las Naciones Unidas	70
Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones	75
6.1 Conclusiones	75
6.2 Recomendaciones	79

Anexos

Anexo 1. Términos de referencia de la ERD en Uruguay (mayo de 2014)	83
Anexo 2. Indicadores ODM y cuadros de cumplimiento de metas (junio de 2014) por cada área temática	99
Anexo 3. Recuadros de estudios de casos o metodológicos	109
Anexo 4. Lista de proyectos	115
Anexo 5. Bibliografía	119
Anexo 6. Lista de personas consultadas	127
Anexo 7. Respuesta de gestión	133

Gráficos

Gráfico 1. Variación real del PIB, 2002-2012	9
Gráfico 2. Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2012	12
Gráfico 3. Índice de pobreza en Uruguay, 2000-2012	14
Gráfico 4. AOD en relación al INB, 2002-2011	15
Gráfico 5. Evolución de los recursos asignados a cada área corporativa	19
Gráfico 6. Evolución de recursos de la Oficina del PNUD en Uruguay	20
Gráfico 7. Evolución del presupuesto según el origen de los recursos	20
Gráfico 8. Evolución de presupuesto, gastos y tasa de ejecución de la Oficina del PNUD en Uruguay	21
Gráfico 9. Distribución de los recursos del Fondo de Coherencia desglosados por agencia del SNU en el periodo 2008-2013	22
Gráfico 10. Recursos del Fondo de Coherencia desglosados por donante en el periodo 2008-2013	23

ABREVIACIONES

ACP/CCA	Análisis (o Evaluación) Común de País
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
APT	Área de Políticas Territoriales
ART	Apoyo a Redes Territoriales
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CLE	Evaluación Liderada por el País (<i>Country Led Evaluation</i>)
CPD	Documento del Programa para el País
CSS	Cooperación Sur-Sur
DaO	Unidos en la Acción (<i>Delivering as One</i>)
DINAGUA	Dirección Nacional de Agua
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
ECNU	Equipo de Coordinación de Naciones Unidas
ECOPLATA	Programa de Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata
ERD	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (<i>Global Environment Facility</i>)
FREPLATA	Programa de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo
GSS	Encuesta Mundial del Personal (<i>Global Staff Survey</i>)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INAU	Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NIM	Modalidad de Implementación Nacional (<i>National Implementation Modality</i>)
OACDH	Oficina en Suramérica del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Oficina Independiente de Evaluación del PNUD
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OP	Oficina en el País del PNUD
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PDGM IV	Proyecto de Desarrollo y Gestión Municipal IV
PDGS	Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional
PEEU	Programa de Energía Eólica del Uruguay
PNUAD	Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROBIDES	Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, Humedales del Este
PROBIO	Proyecto para la Producción de Electricidad a partir de Biomasa
RADEL	Red de Agencias de Desarrollo Local
RBLAC	Dirección Regional para América Latina y el Caribe
RBM	Gestión Basada en Resultados
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UDELAR	Universidad de la República, Uruguay
UE	Unión Europea
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>United Nations Development Assistance Framework</i>)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (<i>United Nations Population Fund</i>)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza “Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo” (ERD) para recabar y mostrar evidencias evaluativas de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en los países donde opera, así como de la eficacia de la estrategia adoptada por el PNUD para facilitar y movilizar esfuerzos nacionales a fin de lograr los resultados de desarrollo. El propósito de una ERD es proporcionar un apoyo sustantivo a la función de rendición de cuentas del Administrador del PNUD al informar a la Junta Ejecutiva, apoyar la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas y los asociados nacionales y servir como garantía de calidad de las intervenciones del PNUD en el país, además de contribuir al aprendizaje a escala corporativa, regional y nacional, y a elaborar el nuevo programa para el país. Las ERD son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. Esta ERD se llevó a cabo en estrecha colaboración con el Gobierno de Uruguay, la Oficina del PNUD en el país, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe y distintas contrapartes nacionales.

La ERD valora dos ciclos del programa del PNUD en el país: los últimos 3,5 años de actividad del programa actual (2011-2015, con una fecha límite para la evaluación de resultados establecida al 30 de junio de 2014) y el ciclo de programa anterior a éste (2007-2010) a fin de tomar también en consideración el periodo de implementación de la iniciativa Unidos en la Acción (DaO, por su abreviación en inglés), iniciada en 2007. La evaluación examina una muestra de proyectos y actividades que se extienden desde el ciclo anterior al actual, retrocediendo en algunos casos hasta 2004. La evaluación se centra en valorar el desempeño del PNUD con relación a un

conjunto de resultados. En el caso del Uruguay, los resultados establecidos en el Documento del Programa para el País (CPD) son gestionados a través de cuatro áreas programáticas de cooperación basadas en la estructura de la Oficina.

1. Crecimiento inclusivo, diversificación e innovación (incluye la inserción internacional).
2. Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad (incluye la equidad de género y el desarrollo local).
3. Lucha contra la pobreza y las inequidades (incluye desarrollo social equitativo y equidad de género).
4. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito local y nacional (incluye derechos humanos).

Los temas de derechos humanos, igualdad de género, desarrollo local y de capacidades para una gestión pública eficiente están también considerados como temas transversales dentro de las áreas del programa.

La ERD es relevante como un insumo en la planificación del próximo CPD, en línea con el nuevo ciclo de planeamiento nacional derivado del inicio de un nuevo periodo de gobierno (2015-2019), y como insumo estratégico para los debates con el Gobierno y las contrapartes nacionales sobre la agenda post 2015, sobre el desafío que supone para el Uruguay pasar de una calificación de país de ingreso medio a país de ingreso alto y la reducción drástica de los fondos de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD). El Uruguay está con frecuencia considerado un laboratorio de innovaciones en temas como el apoyo de las políticas públicas o en Derechos Humanos. Teniendo en cuenta las especificidades del contexto nacional dentro del Sistema de las Naciones

Unidas (SNU) y del mundo, Uruguay es un país piloto para la iniciativa DaO, de la que también se pueden aprender lecciones, por ejemplo, en términos de cooperación Sur-Sur. La ERD es vista, por tanto, como útil, no sólo por el PNUD, sino también por las contrapartes nacionales para reflexionar y aprender sobre aspectos estratégicos más amplios para el futuro. La evaluación tiene dos componentes principales: 1) el análisis de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en todas sus áreas temáticas/programáticas y 2) la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo a través de su posicionamiento estratégico. Para cada componente, la ERD presenta sus hallazgos conforme a los criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, tal y como están definidos en el Manual Metodológico de la ERD. Bajo cada una de las áreas temáticas y programáticas, se incluyeron, como parte del análisis, la integración de los enfoques de derechos humanos, la igualdad de género, el desarrollo de capacidad para una gestión pública eficaz, la promoción de la cooperación Sur-Sur, el tipo y grado de apropiación nacional y el apoyo a la coordinación y a la asociación de las Naciones Unidas. La ERD estudió también las buenas prácticas y las lecciones extraídas de las intervenciones de tipo *soft*, que incluyen apoyar, facilitar, promover, propugnar, apalancar procesos de desarrollo y el fortalecimiento de las políticas públicas y las instituciones. Estos procesos requieren más tiempo para establecerse y ser operativos, y muchas veces no se encuentran dentro del ámbito de “proyectos” específicos, ampliamente asociados a la contribución que ha hecho el PNUD a través de su papel de posicionamiento estratégico y que pueden ser aplicados a otros países y regiones.

La muestra de proyectos incluye intervenciones realizadas únicamente por el PNUD (y asociados nacionales) y proyectos conjuntos implementados en el marco de DaO con otras agencias de las Naciones Unidas (y nacionales). Si bien esta evaluación no pretende una descripción exhaustiva del rol del PNUD en el proceso piloto de DaO (la iniciativa DaO ha sido ya objeto de una evaluación de país y a nivel independiente), sí recoge algunas apreciaciones sobre la contribución del

PNUD a la eficacia de las actividades y proyectos DaO, tomando ejemplos de proyectos en los que el PNUD ha sido tanto agencia ejecutora como agencia asociada. En otro nivel, la evaluación ha buscado responder, en base a valoraciones de carácter cualitativo, en qué medida el PNUD ha contribuido al desempeño y la consolidación de los principios de DaO dentro del SNU y con la AUCI, contraparte de gobierno para la iniciativa DaO en su calidad de organismo rector de la cooperación internacional.

La selección de proyectos se elaboró en base a una lista intencional sugerida por la Oficina en el país y una lista semialeatoria presentada por el equipo de evaluación a fin de asegurar un equilibrio en la representación y cumplir los criterios establecidos de cobertura temática y temporal (dos ciclos), nivel presupuestario, cobertura geográfica (nacional, urbana y departamental), proyectos con componentes fuera del país, madurez (completados y activos) y calidad percibida (proyectos exitosos y que presentan dificultades). El equipo de evaluación realizó visitas a las regiones en las que hay una concentración de intervenciones del PNUD para tomar en consideración las disparidades territoriales y de equidad. Se realizó un análisis en profundidad de las partes interesadas para identificar a todos los asociados relevantes del PNUD, especialmente aquellos que desempeñaron un papel de asociado clave en los proyectos de DaO. En base a esto, se pudo llegar a unas conclusiones generales y específicas, que también nos permiten proponer recomendaciones para el futuro.

El PNUD es reconocido en Uruguay por sus múltiples ventajas comparativas. El Programa del PNUD en Uruguay ha constituido un instrumento eficaz para contribuir a las metas del país aunque hay algunas diferencias en el desempeño de los logros sectoriales y/o transversales, mostrando capacidades más limitadas en el área temática 1. Se valora su flexibilidad y capacidad de adaptación a lo largo de un proceso de reformas institucionales y programáticas todavía en curso. Se destacan sus estrategias de trabajo (asistencia técnica especializada, diálogo democrático, promoción de intereses [*advocacy*] y generación

de conocimiento), combinando el nivel central, con el departamental y el local. El PNUD ha dinamizado procesos de participación y diálogo interinstitucional difícilmente accesibles desde otros organismos y agencias de cooperación. El marco del Desarrollo Humano, principal activo del PNUD, ha agregado valor al debate público sobre el desempeño de las políticas sociales y ambientales del país. El PNUD es reconocido como buen administrador y gestor de proyectos. El rol de administrador de fondos que asume el PNUD ha sido bien valorado, si bien la pertinencia de mantener este enfoque y esta función es objeto de un debate interno y externo. En el futuro, y en función de las opiniones de los actores gubernamentales, es previsible que el rol de administrador de fondos, particularmente cuando se trata de fondos del Estado, sea subsidiario y, en todo caso, responda a demandas concretas de las instituciones uruguayas, considerando la robustez de las instituciones y las características de país de renta media-alta. El rol del PNUD que más se ha destacado es el de articulador de diferentes actores para llevar adelante distintas iniciativas. Su neutralidad en materia de capacidad técnica, de producción de conocimiento, como entidad de gobernanza global y su seriedad en la gestión han contribuido a la buena imagen del PNUD, que es reconocida tanto por actores gubernamentales como de la sociedad civil. Sin embargo, la visibilidad de los resultados del PNUD en algunos casos se consideró como limitada. Se constató el desconocimiento de algunos actores, fundamentalmente en el interior del país, sobre la colaboración del PNUD en la consecución de políticas y/o metas nacionales.

CONCLUSIONES

Conclusión 1. La relevancia del Programa es elevada. En general, hay un alto nivel de alineamiento con las necesidades nacionales, sus planes y programas, con el marco normativo nacional e internacional y con el plan estratégico global, las estrategias y planes corporativos del PNUD.

Conclusión 2. La eficacia y el desempeño son altos, en algunos casos superando las expectativas.

El PNUD y el Gobierno han logrado conciliar resultados de desarrollo, enfoques y metodologías. Las estrategias de promoción de intereses (*advocacy*) han demostrado ser eficaces. En el área 1, la eficacia fue intermedia.

Conclusión 3. El desempeño en términos de eficiencia es medio-alto con algunas variaciones que dependen de las actividades de oficinas del PNUD localizadas fuera del país. El PNUD ha contribuido a movilizar recursos del Estado y de otros actores del sistema multilateral de cooperación.

Conclusión 4. La sostenibilidad de las intervenciones del PNUD es alta, gracias a que han logrado, desde los inicios, un proceso de institucionalización y/o de legislación importante, el fortalecimiento de capacidades y la institucionalización de resultados, sin generar dependencia económica.

Conclusión 5. Se observan, de manera incipiente, iniciativas puntuales diferentes bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur (CSS). Sin embargo, es un área de oportunidad poco explorada todavía por el PNUD en Uruguay y, en este sentido, está integrada parcialmente en su propuesta programática.

Conclusión 6. Dentro del área 1, las iniciativas de desarrollo inclusivo han prevalecido sobre las de diversificación productiva, la cual muestra menores resultados. Esta línea de trabajo es fundamental y reclama mayores esfuerzos, posiblemente transversalizándola en el futuro.

Conclusión 7. Los procesos de consecución de los ODM apoyados por el PNUD gozaron de un marco de institucionalidad importante. El escenario post 2015 ha revitalizado el debate sobre la agenda internacional y los desafíos nacionales más urgentes, posicionando la temática de los ODM en ese debate. La coordinación realizada por el PNUD con otras agencias fue destacada.

Conclusión 8. La capacidad del PNUD de incorporar la perspectiva de género ha sido en general

eficaz, contribuyendo a promover los asuntos de género de manera sistemática, aunque con algunas limitaciones en la concreción de la transversalidad de género a las áreas de medio ambiente y gobernabilidad. El PNUD ha establecido buenas relaciones de coordinación con otras agencias y logrado buenos resultados.

Conclusión 9. Los resultados obtenidos en temas medioambientales por el país con apoyo del PNUD fueron significativos y con buena institucionalización. La contribución del PNUD en la introducción de nuevas temáticas ayudó a movilizar recursos para una nueva institucionalidad ambiental.

Conclusión 10. El PNUD fue eficaz en la creación de sinergias entre actores, la coordinación interinstitucional en temas de gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de los derechos humanos, integrándolos en las políticas públicas. También ha contribuido a favorecer la inclusión en la agenda nacional de las demandas de grupos vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos.

Dado el contexto de desarrollo humano en el Uruguay, el PNUD podría desempeñar (entre otros) un rol muy relevante como grupo de estudios (*think tank*) para enriquecer el debate nacional sobre el desarrollo productivo y sus vínculos con el desarrollo humano, y recabar, a su vez, la experiencia uruguaya para alimentar el debate internacional en torno al desarrollo humano. El PNUD, en articulación con otros actores y agencias, puede liderar procesos de investigación sobre desarrollo (Informes de Desarrollo Humano) y promover el debate sobre estrategias que pueden responder a sinergias y dilemas tales como los existentes en las áreas de desarrollo y medio ambiente, la diversificación sobre la base primaria de producción y más allá de ella, el rol del Estado y del sector privado, los instrumentos de ciencia y tecnología, la política fiscal y productiva, y el desarrollo productivo e inclusivo. El PNUD ha mostrado ya su capacidad de liderar la inclusión de ciertos temas en la agenda y debe perseverar para que se incorpore la visión integral del

desarrollo, enfatizando más el tema de la diversificación productiva, que, si bien se encuentra presente en todas las áreas, requiere que se establezcan garantías para que no desaparezca de la agenda. El PNUD también debería hacer más esfuerzos para ampliar las posibilidades que tiene en gestión del conocimiento, generando sinergias con agencias del SNU y del Gobierno, con la academia y con las organizaciones de la sociedad civil para contribuir a su fortalecimiento. El PNUD podría dirigir su acción a la elaboración de diagnósticos, contribuir a la elaboración de políticas y promover la formación técnica y profesional en estos campos, tanto para el análisis como para la gestión. Para ello, deberá contar con las capacidades técnicas y financieras necesarias y específicas y, de esta manera, evitar el riesgo de que esta temática se instale de manera residual o subsidiaria en el próximo ciclo programático. Este objetivo se puede alcanzar logrando un mayor compromiso de algunas de las agencias del SNU y/o, posiblemente, ubicando los temas básicos del área 1 como un área transversal. Finalmente, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación más efectivo constituye, no solo en temas de género, sino en sentido general, una limitación para la capacidad de informar con evidencia y de manera oportuna de los resultados de desarrollo del PNUD en Uruguay, por lo cual se tendrá que reforzar.

RECOMENDACIONES Y RESPUESTAS DE GESTIÓN

Recomendación 1. Fortalecer la capacidad de manejar los riesgos y de enfrentarse a los cambios, identificando las oportunidades que brinda el nuevo periodo de gobierno y ciclo programático. En el contexto actual, hay necesidad de estar alerta ante cambios que pueden afectar a algunas prioridades, diversificar las fuentes de financiamiento, incentivar la movilización de recursos conjunta y, al mismo tiempo, renovar y/o diversificar algunas alianzas estratégicas de desarrollo.

Respuesta de gestión. *Siendo Uruguay un país de renta alta, según la última medición del Banco Mundial, la Oficina en el país está tomando una serie*

de medidas que aseguran su sostenibilidad financiera, atendiendo la disponibilidad de capacidades necesarias para implementar el Programa de País. Desde el 2012, la Oficina en el país viene desarrollando con el Gobierno, particularmente con la AUCI, un proceso de discusión sobre el rol estratégico del PNUD, que se espera continuar con las autoridades que asuman el poder en marzo de 2015 durante el proceso de elaboración del nuevo programa. El PNUD acompaña el proceso de identificación de los objetivos de desarrollo contribuyendo a la calidad de las políticas, el posicionamiento de nuevos temas en la agenda y la construcción de la visión de mediano plazo. La Oficina en el País profundizará su estrategia de alianzas tanto a nivel de las agencias del SNU –en el marco de la identificación y desarrollo de iniciativas conjuntas– como de los socios nacionales, a nivel de gobierno, de la academia, la sociedad civil y el sector privado; además continuará haciendo un seguimiento de nuevas iniciativas en aquellas áreas estratégicas en las que el PNUD ofrece ventajas comparativas. En cuanto al rol del PNUD como administrador de fondos, el tema merece algunas consideraciones, ya que refiere a situaciones diversas: (i) al caso en que el PNUD moviliza fondos de donantes; (ii) cuando dichos fondos provienen del Gobierno; (iii) cuando se trata de fondos propios del PNUD; (iv) a distintas combinaciones de los tres supuestos anteriores. En cuanto a la situación descrita en (ii), debe aclararse que la modalidad de ejecución mayoritaria del PNUD en Uruguay es la de “implementación nacional”, por lo cual es el propio asociado implementador quien gestiona esos fondos. El PNUD, por su parte, provee la asistencia técnica y un conjunto de reglas apropiado para los proyectos de desarrollo. Lo que sí ha realizado el PNUD en Uruguay, y continuará haciendo en el futuro, es fortalecer las capacidades nacionales en la gestión de sus objetivos de desarrollo.

Recomendación 2. Profundizar algunos logros destacados en el futuro (en varios temas, como, por ejemplo, la energía, los derechos humanos, las inequidades de género), incorporando la perspectiva territorial y/o de descentralización en las temáticas que se prioricen, procurando asegurar la innovación y nuevos enfoques para ámbitos de alta sensibilidad nacional, como es la diversificación productiva.

Respuesta de gestión. El SNU inició en los últimos meses las acciones para avanzar en el diseño de un nuevo ciclo de programación. Para ello, se está realizando: i) una evaluación del UNDAF 2011-2015, que sumada a las evaluaciones de los programas a nivel de las distintas agencias –como es el caso de la ADR del PNUD–, servirá de insumo para la elaboración del nuevo ciclo; ii) la elaboración de un Análisis Común de País (CCA), a fin de analizar la situación de desarrollo del país e identificar los principales desafíos en las áreas estratégicas, lo que será también insumo para el proceso de discusión con el Gobierno que permitirá identificar las áreas prioritarias de cooperación; iii) la elaboración de un nuevo Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF) 2016-2020 en un proceso de consulta con las contrapartes nacionales, que será el marco estratégico para la elaboración del Programa de País del PNUD. El desafío que suponen los objetivos planteados refiere al debate sobre el mandato del PNUD y su visión integral del desarrollo, dejando de lado las visiones parciales o de “silos”. Esta visión amplia se corresponde con el rol articulador que el PNUD ha cumplido en Uruguay respecto al Gobierno, la sociedad civil, la academia e incluso el Sistema de las Naciones Unidas y, muy especialmente, es coherente con el sentido y la orientación de la modalidad Unidos en la Acción (DaO). En virtud de ello, el PNUD llevará a la discusión del UNDAF la agenda de temas enumerada en la Recomendación.

Recomendación 3. Mejorar cualitativamente las prácticas piloto para que se conviertan en casos emblemáticos de desempeño eficaz de políticas públicas identificados por el Gobierno como parte de su estrategia de cooperación Sur-Sur (CSS), posiblemente como eje transversal del próximo ciclo de programa, e incluyendo un mayor número de acciones que involucren más a la sociedad civil. Asimismo, se sugiere desarrollar instrumentos específicos de cooperación Sur-Sur en los temas que se valoraron como más exitosos.

Respuesta de gestión. El PNUD viene apoyando, desde 2009, la estrategia del Gobierno de Uruguay en materia de CSS con el propósito de facilitar la introducción del país como oferente de cooperación internacional hacia países de niveles de desarrollo

humano similar. Las acciones desarrolladas se orientaron fundamentalmente al fortalecimiento de capacidades dentro de la AUCI; al desarrollo de instancias de capacitación en metodologías de gestión del conocimiento y sistematización de políticas -como fueron las experiencias desarrolladas con la AUCI y el Plan Ceibal- y más recientemente el apoyo a la AUCI en la gestión de iniciativas como el Fondo Conjunto México Uruguay. Se comparte la recomendación del equipo de evaluación en términos de fortalecer dicha línea de acción, enmarcada en la estrategia corporativa del PNUD en la materia, la cual se inscribe, sin duda, en la voluntad del Estado uruguayo de contribuir al desarrollo regional y global. A su vez, la Oficina del PNUD de Uruguay requerirá el apoyo de la sede de la Organización en la definición de las políticas y los instrumentos necesarios para llevar adelante este objetivo.

Recomendación 4. Fortalecer las oportunidades para desarrollar estrategias de equidad de género y los mecanismos de programación y de monitoreo de género que permitan contribuir de manera más sustantiva a los resultados estratégicos. Se pueden crear instancias para tratar este aspecto de manera sectorial y transversal desde una estrategia más integral e integrada del SNU.

Respuesta de gestión. *Como menciona el equipo de evaluación, el contexto institucional actual, tanto a nivel nacional como a nivel de la Organización, constituye un ámbito de oportunidad para profundizar la estrategia de equidad de género que se viene desarrollando. Los desafíos en materia de participación política de las mujeres, de inserción de las mujeres en el mercado laboral, el desarrollo de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, y la implementación de un sistema nacional de cuidados con perspectiva de género son, sin duda, ámbitos en los cuales el SNU y el PNUD han demostrado tener ven-*

tajas comparativas y un rol que desempeñar, tanto a través de la generación de insumos técnicos, aportando experiencia internacional y regional, como aportando a procesos de diálogo inclusivos. Se profundizará el trabajo con el Gobierno, la sociedad civil, la academia y sector privado, en un esfuerzo común con el Sistema y, particularmente, con el Grupo Interagencial de Género.

Recomendación 5. Consolidar la función del PNUD de liderar la inclusión de ciertos temas en la agenda y su papel como articulador de diálogos en temas críticos y controvertidos, perseverando en la inserción de la visión integral del desarrollo, con un amplio abanico de actores del sector privado, del Gobierno y de la sociedad civil.

Respuesta de gestión. *El SNU y el PNUD han acompañado al Gobierno nacional y a la sociedad uruguaya en diversos procesos de diálogo y en debates nacionales para el desarrollo de políticas, comenzando por la agenda de los ODM a nivel nacional, el debate nacional de defensa, el diálogo de la seguridad social, los diálogos por el empleo, las políticas de infancia y adolescencia, la institucionalidad de los derechos humanos, y el diálogo por una minería responsable. Como se ha mencionado, Uruguay se encuentra, por su estado de desarrollo, en una fase de definición de sus objetivos de desarrollo, en el marco de la agenda de desarrollo global post 2015. Estos antecedentes constituirán sin duda un ámbito y una oportunidad para el desarrollo de un proceso de diálogo y articulación de la agenda nacional de desarrollo, que requerirá la participación de actores del sector público, de la sociedad civil y del sector privado, y al que el SNU puede contribuir desde la visión general que quedará plasmada en el nuevo UNDAF y en articulación con los mandatos de sus agencias. El PNUD, en virtud de su visión integral del desarrollo, deberá jugar un rol clave en este proceso.*

INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza evaluaciones denominadas “Evaluación de los Resultados de Desarrollo” (ERD) para recabar y mostrar evidencias evaluativas de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en los países donde opera, así como de la eficacia de la estrategia adoptada por el PNUD para facilitar y movilizar esfuerzos nacionales a fin de lograr los resultados de desarrollo. El propósito de una ERD es:

- Proporcionar un apoyo sustantivo a la función de rendición de cuentas del Administrador del PNUD al informar a la Junta Ejecutiva.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas y los asociados nacionales.
- Servir como garantía de calidad de las intervenciones del PNUD en el país.
- Contribuir al aprendizaje a escala corporativa, regional y nacional, y a elaborar el nuevo programa para el país.

Las ERD son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. La OIE es independiente de la Administración del PNUD y está liderada por un Director que informa a la Junta Ejecutiva del PNUD. La responsabilidad de la OIE es doble: a) proporcionar a la Junta Ejecutiva información válida y creíble obtenida de las evaluaciones para la rendición de cuentas, la toma de decisiones y la mejora corporativa, y b) reforzar la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función de evaluación, así como su coherencia, armonización y alineamiento en apoyo a la reforma de las Naciones Unidas, y

la apropiación nacional. La OIE busca realizar las ERD en colaboración con el Gobierno del país y otras contrapartes nacionales relevantes.

Esta es la primera ERD que se realiza en Uruguay. Se lleva a cabo en estrecha colaboración con el Gobierno de Uruguay, la Oficina del PNUD en ese país latinoamericano y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC).

1.2 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La ERD valora dos ciclos de programa para el país: el ciclo de programa actual (2011-2015) y el anterior a éste (2007-2009). Durante la misión preparatoria en Montevideo (marzo de 2014), se acordó que esta ERD se centraría en los últimos 3,5 años de actividad del programa actual (2011-2015, con una fecha límite para la evaluación de resultados establecida al 30 de junio de 2014) y el último ciclo del programa (2007-2010) a fin de tomar también en consideración el periodo de implementación de la iniciativa Unidos en la Acción (DaO, por su abreviación en inglés), iniciada en 2007. La evaluación examina una muestra de proyectos y actividades que se extienden desde el ciclo anterior al actual, retrocediendo en algunos casos hasta 2004, cuando tuvieron lugar cambios políticos a nivel nacional. La evaluación se centra en la rendición de cuentas del PNUD respecto a un conjunto de resultados y en valorar su desempeño con relación a esos resultados. En el caso del Uruguay, los resultados establecidos en el Documento del Programa para el País (CPD, por sus siglas en inglés) son gestionados a través de cuatro áreas programáticas de cooperación basadas en la estructura de la Oficina.

1. Crecimiento inclusivo, diversificación e innovación (incluye la inserción internacional).

2. Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad (incluye la equidad de género y el desarrollo local).
3. Lucha contra la pobreza y las inequidades (incluye el desarrollo social equitativo y la equidad de género).
4. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito local y nacional (incluye los derechos humanos).

Los temas de derechos humanos, igualdad de género, desarrollo local y de capacidades para una gestión pública eficiente están también considerados como temas transversales dentro de las áreas del programa.

La ERD es relevante como un insumo en la planificación del próximo CPD, en línea con el nuevo ciclo de planeamiento nacional derivado del inicio de un nuevo periodo de gobierno (2015-2019), y como insumo estratégico para los debates con el Gobierno y las contrapartes nacionales sobre la agenda post 2015, el desafío que supone para el Uruguay pasar de una calificación de país de ingreso medio a país de ingreso alto y, en conexión con lo anterior, al disminuir drásticamente los fondos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). El Uruguay está con frecuencia considerado un laboratorio de innovaciones en temas como el apoyo a las políticas públicas o en Derechos Humanos. Teniendo en cuenta las especificidades del contexto nacional dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y del mundo, Uruguay es un país piloto para Unidos en la Acción (DaO), del que también se pueden aprender muchas lecciones en términos de cooperación Sur-Sur. La ERD es vista, por tanto, como útil, no sólo por el PNUD, sino también por las contrapartes nacionales, para reflexionar y aprender sobre aspectos estratégicos más amplios para el futuro.

La evaluación tiene dos componentes principales: 1) el análisis de la contribución del PNUD

a los resultados de desarrollo en todas sus áreas temáticas/programáticas y 2) el posicionamiento estratégico del PNUD. Para cada componente, la ERD presenta sus hallazgos conforme a los criterios mencionados abajo, tal y como están definidos en el Manual Metodológico de la ERD¹.

1) **Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en todas las áreas temáticas/programáticas.**

Se ha analizado la contribución de los resultados de desarrollo en Uruguay a través de sus actividades de programa. El análisis es presentado por área temática y programática conforme a los criterios siguientes:

- Relevancia de los proyectos, productos y resultados del PNUD.
- Eficacia de las intervenciones del PNUD en términos del logro de los objetivos fijados.
- Eficiencia de las intervenciones del PNUD en términos del uso de recursos financieros y humanos.
- Sostenibilidad de los resultados a los que contribuye el PNUD.

Los criterios de evaluación constituyen la base del proceso metodológico de la ERD. Ésta también valora el desempeño del PNUD respecto a sus enfoques globales. Bajo cada una de las áreas temáticas y programáticas, se han incluido como parte del análisis la integración de los enfoques de derechos humanos, la igualdad de género, el desarrollo de capacidad para una gestión pública eficaz, la promoción de la cooperación Sur-Sur, el tipo y grado de apropiación nacional y el apoyo a la coordinación y a la asociación de las Naciones Unidas. La ERD ha estudiado también con énfasis particular las buenas prácticas y las lecciones extraídas de las intervenciones de tipo *soft*, que incluyen apoyar, facilitar, promover, propugnar, apalancar procesos de desarrollo y el fortalecimiento de las políticas públicas y las instituciones.

1 PNUD, Oficina de Evaluación, Manual Metodológico de la ERD, enero de 2011.

Estos procesos requieren tradicionalmente más tiempo para establecerse y ser operativos, y muchas veces no se encuentran dentro del ámbito de proyectos específicos, ampliamente asociados a la contribución que ha hecho el PNUD a través de su papel de posicionamiento estratégico y que pueden ser aplicados a otros países y regiones.

2) **Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo a través de su posicionamiento estratégico.**

La evaluación ha valorado el posicionamiento estratégico del PNUD, tanto desde la perspectiva del mandato de la organización como de las necesidades y prioridades de desarrollo en el país. Esto ha implicado un análisis de la posición y del nicho del PNUD dentro del espacio de desarrollo y las políticas del país, así como de las estrategias y enfoques utilizados por el PNUD para maximizar su contribución. Para esta valoración, se han aplicado los criterios de:

- Relevancia y capacidad de respuesta del Programa en su conjunto.
- Utilización de las ventajas comparativas del PNUD.
- Promoción de los valores de las Naciones Unidas desde la perspectiva del desarrollo humano.

Para desglosar el valor agregado y la contribución específica del PNUD a diferentes niveles dentro de las actividades conjuntas de DaO, se ha utilizado una metodología de grupos focales con grupos interagenciales miembros del Equipo de Coordinación de Naciones Unidas (ECNU) y de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en los que se ha valorado, de manera cuantitativa, en qué áreas el PNUD ha desempeñado un rol más estratégico; en qué áreas temáticas el PNUD tendrá un papel destacado o más estratégico en el medio plazo; y en qué área la contribución del PNUD al diseño e implementación de las políticas públicas nacionales ha sido más sustantiva.

Al evaluar lo anterior, se ha prestado atención a la identificación de los “factores” principales que influyeron o influyen en el desempeño del PNUD. Los factores de contexto general están resumidos al final del capítulo 2, mientras que los factores que tuvieron un rol de tipo transversal se presentan en el capítulo 5.

La evaluación ha sido realizada por un equipo independiente formado por un gerente de evaluación (GE) de la OIE y consultores y asesores nacionales e internacionales. Se han utilizado instrumentos cualitativos, como entrevistas semiestructuradas en persona y telefónicas con los asociados, las contrapartes nacionales relevantes y los socios implementadores (representantes del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, de agencias de las Naciones Unidas y de desarrollo, de donantes y beneficiarios del programa para el país), grupos focales y visitas de campo. Se ha utilizado la metodología acordada para el conjunto de la ERD y la triangulación de casos entre las entrevistas y la documentación producida por diversas fuentes.

La muestra de proyectos incluye tanto proyectos realizados sólo por el PNUD (y los asociados nacionales), etiquetados “URU” en el sistema contable (Atlas), como programas conjuntos implementados en el marco de DaO con otras agencias de las Naciones Unidas (y nacionales), etiquetados como “ONU.” Si bien esta evaluación no pretende una descripción exhaustiva del rol de PNUD en el proceso piloto de DaO (la experiencia DaO ha sido ya objeto de una evaluación de país y a nivel independiente), sí recoge algunas apreciaciones sobre la contribución del PNUD a la eficacia de las actividades y proyectos DaO, tomando algunos ejemplos de proyectos en los que el PNUD ha sido tanto agencia ejecutora como agencia asociada. En otro nivel, la evaluación ha buscado considerar, en base a valoraciones de carácter cualitativo, en qué medida el PNUD ha contribuido al desempeño y consolidación de los principios de DaO dentro del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y con la AUCI, contraparte de gobierno para la iniciativa DaO en su calidad de organismo rector de la cooperación internacional.

El equipo de evaluación ha realizado visitas a las regiones en las que hay una concentración de intervenciones del PNUD para tomar en consideración las disparidades territoriales y de equidad, incluyendo los departamentos de Salto (Pueblo Fernández), Río Negro (San Javier), Artigas, Montevideo, Florida, Canelones, Paysandú (Quebracho), San José (Libertad, Ciudad de Plata, Kiyú, Playa Penino), Colonia (Colonia Valdense y Suiza) y Rocha (La Paloma, Laguna de Rocha, Cabo Polonio). Además, ha mantenido entrevistas y contacto vía correo electrónico con personas ubicadas en Tacuarembó (Uruguay), Argentina, Nueva York y Panamá².

El equipo ha llevado a cabo un análisis en profundidad de las partes interesadas para identificar a todos los asociados relevantes del PNUD, especialmente aquellos que han desempeñado un papel de asociado clave en los proyectos de DaO. También ha consultado la evaluación de DaO liderada por el país en 2010 (*Country Led Evaluation*), que ha resultado ser un documento de referencia para discernir la contribución de las agencias del SNU, y los documentos sobre cooperación elaborados por la AUCI. A fin de facilitar el proceso, y para aumentar la apropiación de los resultados de la evaluación, la AUCI ha desempeñado el papel de institución de referencia nacional para el proceso de la ERD junto a las partes interesadas del Gobierno, la sociedad civil, las otras agencias de la ONU y del ECNU, los donantes principales y los otros asociados.

La buena “evaluabilidad” del programa (véanse los TDR en el anexo 1) y la disponibilidad de un conjunto bien desarrollado de indicadores de resultados han permitido evaluar los avances y la contribución en el logro de los efectos a nivel de programa, así como comparar la línea de referencia y los indicadores de resultados declarados en el CPD 2011-2015 (véase el anexo 2). El CPD tiene un conjunto de indicadores de resultados muy bueno, al igual que líneas de base y metas,

lo que permite valorar los impactos en las áreas de intervención. Los indicadores de resultados del programa se han usado para evaluar las contribuciones del PNUD a los resultados de tipo *soft*. El avance se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en la fecha límite de junio de 2014, por consiguiente, después de haber transcurrido el 70% del ciclo del programa actual. A esta valoración cuantitativa a nivel del programa, validada por observaciones a nivel de proyectos, una valoración cualitativa –similar a las de la mayoría de las ERD– ha permitido apreciar las contribuciones de tipo *soft* del PNUD. Todas las valoraciones (cuantitativa y cualitativa) explican la contribución de los diferentes asociados. A este respecto, las intervenciones del PNUD están divididas entre aquellas en las cuales el PNUD ha tenido un rol líder (como en algunos proyectos DaO) y aquellas en las que solo ha tenido un papel asociado dentro de programas y proyectos conjuntos.

La principal preocupación dentro del componente de administración ha sido identificar el impacto de las prácticas de gestión de la Oficina del PNUD en el país en el logro de objetivos programáticos y cómo las dinámicas entre DaO y la administración del PNUD produjeron consecuencias inesperadas en los resultados finales obtenidos cada año. Esta información se ha obtenido del análisis cruzado de los objetivos fijados en la Gestión Basada en Resultados (RBM, por sus siglas en inglés), los resultados financieros (*Executive Snapshot*) y los resultados de la Encuesta Mundial del Personal (GSS), complementada con entrevistas al personal de la Oficina del PNUD en Uruguay. El análisis de esta información se ha hecho con el apoyo del experto de operaciones y administración en la OIE. Los resultados principales se presentan en la sección 5.1.1.

El reporte valora la incorporación de la dimensión de género en función de los criterios de evaluación. Han sido considerados el conjunto de proyectos e iniciativas que contribuyen a los obje-

2 Dada la importancia del Proyecto FREPLATA I y II, y por tratarse de un programa binacional, se efectuaron en Buenos Aires entrevistas a funcionarios involucrados en el proyecto, tanto de Naciones Unidas como del Gobierno argentino.

tivos de reducción de la pobreza y las inequidades del área 3, si bien se han seleccionado al azar proyectos de las áreas de gobernabilidad y medio ambiente dentro de la muestra de proyectos elegibles para la evaluación. En los anexos se añaden algunas observaciones respecto a la aplicación del Indicador de Políticas de Igualdad de Género (cuadro 6) y el Sello de Certificación de Igualdad entre los Géneros (recuadro 7) en los procesos de evaluación de resultados.

Este informe contiene una introducción sobre el contexto de desarrollo y los desafíos en Uruguay (capítulo 2), una revisión de las estrategias y respuestas del PNUD a esta situación (capítulo 3), una descripción de los resultados observados en términos de contribución al desarrollo del país (capítulo 4) y un análisis del posicionamiento del PNUD (capítulo 5), así como un conjunto de conclusiones y recomendaciones (capítulo 6).

CONTEXTO NACIONAL DE DESARROLLO

2.1 ANTECEDENTES GEOGRÁFICOS Y DEMOGRÁFICOS

La República Oriental del Uruguay se encuentra en la costa atlántica de América del Sur y tiene una superficie de 176.068 Km²³. Limita al oeste con la República Argentina y al noreste con la República Federativa de Brasil. El país cuenta con una población de 3,286 millones de personas, de los cuales 3,110 millones (94%) viven en áreas urbanas, principalmente en Montevideo y su área metropolitana⁴. La densidad de población del Uruguay es de 18,8 habitantes por kilómetro cuadrado.

Se estima que el 96,9% de la población uruguaya es de ascendencia europea. La población afrodescendiente y la población indígena constituyen un 9,1% y un 4%⁵ respectivamente. Entre las tendencias demográficas más destacadas se encuentra una desaceleración del crecimiento de la población, aunque atenuada por una disminución de los flujos de emigración en los últimos años. El incremento de la esperanza de vida unido a una baja natalidad hacen que la pirámide poblacional se caracterice por el aumento del peso de los grupos de edad mayores de 50 años, lo que habitualmente se conoce como envejecimiento de la población. Un 52% de la población de Uruguay son mujeres.

La migración interior acentúa las diferencias departamentales desde el punto de vista de la estructura demográfica. Los departamentos al norte del Río Negro suelen presentar un porcentaje de población infantil superior a la media nacional debido a una mayor tasa de natalidad. Asimismo, los departamentos con saldos migratorios posi-

vos presentan una tasa de población entre 15 y 64 años mayor que la media nacional. El 40,14% de la población de Uruguay reside en Montevideo. Los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado, con una superficie que representa el 5,6% del territorio nacional, cuentan con el 61% de la población del país. Si bien los flujos migratorios al exterior de Uruguay han disminuido en los últimos años –llegándose incluso a registrar un saldo migratorio levemente positivo en 2009–, se estima que alrededor de medio millón de uruguayos reside en otros países, mayoritariamente en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos.

Uruguay, uno de los primeros países que introdujo programas de seguridad social en la región, cuenta con un avanzado sistema de protección social. Su desarrollo se remonta a finales del siglo XIX y actualmente cubre los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia, así como prestaciones por desempleo, enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y cargas familiares. Además de la cobertura ligada al empleo, el país cuenta desde 1919 con un sistema de prestación no contributiva dirigido a los grupos sociales menos favorecidos. El Banco de Previsión Social, creado en 1966, es el encargado de gestionar los recursos destinados a la Seguridad Social, coordinar los servicios estatales de previsión social y evaluar las políticas de protección social.

La población del Uruguay históricamente ha tenido un nivel de formación alto con relación a otros países de América Latina. Sin embargo,

3 INE, 2013. www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario2013/datos/anuario2013.pdf.

4 Ídem.

5 INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, 2006. Según datos del Censo 2011 (INE), los valores son: ascendencia europea 91% ; 8% afrodescendiente; 5% indígena (aproximadamente).

el estancamiento de los niveles de culminación en la educación media hace que Uruguay presente en este capítulo tasas muy inferiores a las de sus vecinos de la región (Argentina, Chile e incluso Brasil).

2.2 CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

2.2.1 CONTEXTO POLÍTICO

Uruguay es un país con una sólida tradición cívica y política. El apoyo a la democracia es, según el Latinobarómetro 2013, muy alto, con tasas que oscilan entre el 75% y el 80% de la población, la mayor de América Latina⁶. Entre los principales desafíos en el contexto de la gobernabilidad democrática se encuentran el fortalecimiento de una sociedad civil crítica e independiente, el aumento de la participación de la mujer y los jóvenes en puestos de responsabilidad en la administración a todos los niveles territoriales y en el sistema político en general, y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, así como de la capacidad que tiene la sociedad civil para participar en el diseño de políticas públicas, tal como se recoge en el análisis común de país realizado en 2009.

El sistema político se configura como una república presidencial cuya jefatura del Estado es ostentada por el Presidente de la República, el cual es elegido por un periodo de cinco años. El presidente no puede volver a presentarse a las elecciones mientras no hayan transcurrido al menos cinco años desde la finalización de su mandato. El poder legislativo se compone de la Cámara de Representantes, formada por 99 miembros elegidos con arreglo a un sistema de representación proporcional integral, y el Senado, compuesto por 30 miembros elegidos por sufragio universal en una sola circunscripción electoral mediante el sistema de representación proporcional. La reunión en sesión conjunta de ambas cámaras constituye

la Asamblea General del país. El Vicepresidente de la República ejerce las funciones de Presidente de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores. El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos por el cuerpo electoral por mayoría absoluta de votantes. La máxima instancia judicial del país es la Suprema Corte de Justicia, cuyos miembros son elegidos por la Asamblea General y que ejerce las funciones de tribunal constitucional⁷.

El sistema político uruguayo ha sufrido cambios importantes desde la restauración del orden democrático en 1985 tras doce años de dictadura. El bipartidismo que protagonizaron el Partido Colorado y el Partido Nacional, y que caracterizó la vida política de Uruguay desde prácticamente la fundación de la República, comenzó a dar paso a un sistema pluripartidista con la creación del Frente Amplio en la segunda mitad del siglo XX. Este proceso se consolidó con el segundo Gobierno de Julio María Sanguinetti, ganador de las elecciones en 1994 con el Partido Colorado, en las cuales esta formación política, el Partido Nacional y el Frente Amplio se repartieron el arco parlamentario a partes prácticamente iguales. El segundo Gobierno de Julio María Sanguinetti, además, realizó una reforma constitucional que reforzó el carácter presidencial del sistema político uruguayo.

Las elecciones de 2004 otorgaron una amplia mayoría al Frente Amplio, encabezado por Tabaré Vázquez, siendo la primera vez en la historia del país en que se instauraba un gobierno de izquierda. El nuevo Gobierno inició una serie de reformas en el ámbito económico (reforma tributaria) y social (reforma del Sistema de Salud, creación del Ministerio de Desarrollo Social, implantación del Plan de Emergencia y del Plan de Equidad). José Alberto Mujica fue elegido presidente en noviembre de 2009, lo que determinó una fase de significativa continuidad política. Junto a José Mujica fue elegido Danilo Astori como vicepresidente.

6 Corporación Latinobarómetro, Informe 2013, Santiago de Chile, 2013.

7 Constitución de la República Oriental del Uruguay www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica

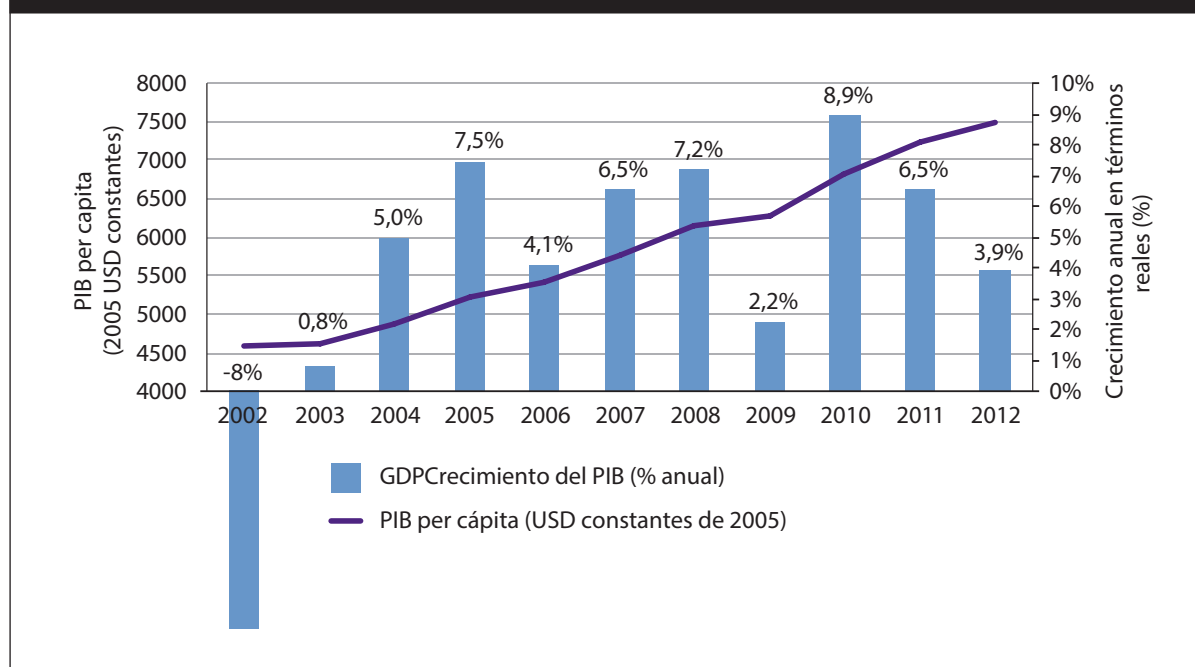
2.2.2 CONTEXTO ECONÓMICO

Uruguay ha alcanzado –de acuerdo a los umbrales establecidos por el Banco Mundial– el estatus de país de altos ingresos, con una renta per cápita de 13.580 dólares estadounidenses⁸, la segunda más alta de América del Sur. El país ha experimentado recientemente tasas de crecimiento notables, con un promedio del 5,6% entre 2004 y 2013; se destaca el crecimiento del 8,9% en 2010 y del 6,5% en 2011. Sin embargo, la frágil situación económica internacional⁹ ha contribuido a una desaceleración del crecimiento económico desde 2011, con tasas del 3,9% y del 4,5% en 2012 y 2013 respectivamente. Las previsiones para 2014 confirmaban esa tendencia, con una tasa prevista de crecimiento anual del PIB del 3,5%.

El país presenta un alto grado de concentración económica en Montevideo y su área metropolitana. El 55% del Valor Añadido Bruto (VAB) se

genera en el departamento de Montevideo¹⁰. La economía uruguaya ha sido tradicionalmente altamente dependiente de las economías de Argentina y Brasil. La crisis económica de 2002, una de las más severas que ha sufrido el país, tuvo como una de sus causas las dificultades experimentadas por la economía de Brasil en 1999 y, en mayor medida, la grave crisis que golpeó a la economía argentina en 2001. Esta crisis tuvo importantes consecuencias económicas y sociales en Uruguay. La devaluación efectuada por los Gobiernos brasileño y argentino en 1999 y 2001 respectivamente –importantes socios comerciales de Uruguay– produjo una pérdida de competitividad significativa. El enorme coste de los programas de estabilización del sector financiero, el alto déficit fiscal y la depreciación del peso en relación al dólar hicieron que el ratio de deuda respecto al Producto Interior Bruto (PIB) creciese hasta el 94% a finales de 2002. La crisis tuvo, además, un elevado coste social que se mani-

Gráfico 1. Variación real del PIB, 2002-2012



8 Renta per cápita en 2012 calculada por el Banco Mundial utilizando el método Atlas con precios actuales, Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

9 Naciones Unidas (2012). *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*. Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de Naciones Unidas. Nueva York.

10 Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2011). *Diagnóstico de Cohesión Territorial para Uruguay*.

festó en un aumento notable de la población con ingresos inferiores al umbral de pobreza, hasta llegar al 39,9% en 2004. Una de las características macroeconómicas de Uruguay durante la segunda mitad del siglo XX fue la persistencia de altos niveles de inflación. Si bien la inflación se redujo de manera consistente a partir de la segunda mitad de la década de 1990, en los últimos años se ha configurado como un desafío macroeconómico relevante en la medida en que el índice de precios al consumo se ha acercado al 10%.

Brasil, China y Argentina son los principales socios comerciales de Uruguay. Las exportaciones se concentran en el sector agropecuario, el cual representó en 2012 el 58% del total, y, dentro de este sector, en unos pocos productos primarios: soja (19%), carne bovina (13%), cereales (11%), lácteos (9%) y celulosa (6%). De la misma forma, el 40% de las exportaciones se concentraron en solo dos destinos: China (21%) y Brasil (19%). El sector manufacturero representó un 22,9% del total de las exportaciones en el mismo año.

El petróleo, la maquinaria y los vehículos de transporte constituyeron los productos más destacados en el marco de las importaciones. El 24,5% de las importaciones uruguayas en 2012 fueron combustibles, una cifra superior a la que se registraba en 2009, cuando representaban el 19,1% del total, equivalente a 1.600 millones de dólares estadounidenses.

La diversificación de la estructura productiva de la economía y la necesidad de ampliar el número de socios comerciales se encuentran entre los desafíos más importantes del comercio exterior. Además, un desarrollo limitado de las infraestructuras en el interior del país constituye un obstáculo para el crecimiento y ahonda los desequilibrios territoriales. El déficit por cuenta corriente ha experimentado un cierto deterioro, pasando del 2,9% del PIB en 2011 al 5,6% del PIB en 2013. El

considerable aumento del tipo de cambio registrado durante 2014 indica una posible mejora de la balanza por cuenta corriente al cierre del año.

La tasa de desempleo en el país ha sido históricamente baja y se situaba en torno al 6,5% en 2013, al igual que en 2012. La tasa de desempleo desagregada por sexo presenta ciertas diferencias, siendo de un 5,6% para los hombres y de un 8,4% para las mujeres. La tasa de participación femenina se encuentra por encima de la media de América Latina y el Caribe. En el caso de Uruguay, la tasa de participación femenina alcanzó el 55,4% en 2013, lo cual ilustra un leve retroceso respecto al 55,8% registrado en 2012¹¹.

Uno de los grandes desafíos en el área del empleo –con cifras muy por encima de la media para América Latina– es la dificultad de integrar a los jóvenes en el mercado laboral. La tasa de desempleo para la franja de población con una edad de 15 a 24 años era del 20,5% en agosto de 2013, un valor ligeramente superior al 19,9% registrado durante el mismo mes del año anterior, mientras que la cifra era del 4,3% para la población mayor de 25 años. Esta debilidad desde el punto de vista del empleo se manifiesta también en otros indicadores del mercado de trabajo. Así, la tasa de participación de la población entre 15 y 24 años era del 48,5%, frente al 67,4 de la población mayor de 25 años en agosto de 2013. Una tendencia preocupante es que el deterioro de los indicadores laborales afecta más a los jóvenes que a los adultos, siendo la pérdida de empleo proporcionalmente mayor en el caso de los primeros que de los segundos cuando se produce un empeoramiento del mercado laboral. El Gobierno ha lanzado una serie de iniciativas para combatir el elevado desempleo juvenil, entre las cuales destaca el programa Compromiso Educativo con objeto de facilitar la finalización de los estudios. Asimismo, el Parlamento aprobó en septiembre de 2013 la Ley de Fomento del Empleo Juvenil¹² para facilitar la

11 OIT (2013). Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf

12 Asamblea General de Uruguay, Ley 19/133.

creación de iniciativas orientadas a la inserción laboral de los jóvenes y una mejor integración entre el sistema educativo y el mundo empresarial.

La estructura del empleo presenta diferencias notables entre zonas rurales y urbanas en Uruguay. En 2012, el porcentaje de trabajadores asalariados era del 67,6% en las zonas urbanas y del 53,7% en las zonas rurales. Asimismo, el empleo por cuenta propia se situaba en el 20,2% en zonas urbanas y en el 28,3% en zonas rurales. Según la OIT, en el mismo año, el empleo vulnerable en zonas rurales era del 31,8% frente al 21,1% en zonas urbanas. El porcentaje de empleo en el sector informal estaba en el 25,6% en 2013, lo que supone una mejora consistente en relación al 30% estimado en 2009¹³.

La política energética 2005-2030 establece objetivos a corto plazo en los que el componente de energías renovables representa el 50% del total de la matriz primaria para el año 2015, con una cuota de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables no tradicionales (eólica, biomasa y microgeneración hidráulica) del 15% y una reducción del consumo de petróleo en el sector del transporte del 15%. Los principales objetivos de la estrategia energética de Uruguay incluyen reducir la dependencia de fuentes energéticas basadas en los combustibles fósiles, explotar el potencial que ofrecen las energías renovables y no renovables, y una mejor integración con los sistemas energéticos de los países vecinos. En 2010, el 38% de la energía generada en la matriz de abastecimiento de Uruguay provino de fuentes de energía renovables.

Desde el punto de vista de la demanda, se intenta racionalizar el uso de energía en aquellos sectores que tradicionalmente presentan un mayor consumo y articular políticas energéticas orientadas a alcanzar el acceso universal a la energía, particularmente en aquellos estratos sociales más desfavorecidos.

Entre las iniciativas en materia de energías renovables, destaca el Programa de Energía Eólica en Uruguay (PEEU), desarrollado conjuntamente entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería y el PNUD y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Mediante este proyecto, ejecutado entre 2007 y 2013, se ha establecido un marco legal y regulatorio habilitante para el desarrollo de la energía eólica; se ha creado un mercado para la energía eólica; se han introducido en el país 380 MW eólicos y se encuentran en desarrollo proyectos que totalizarán 1200 MW, sobrepasando con creces las metas del proyecto y convirtiendo a la energía eólica en una fuente de energía importante para el país¹⁴.

2.3 DESARROLLO HUMANO, OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL

En 2013, Uruguay tenía un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,792, con lo que se situaba entre los países con un alto desarrollo humano, en la posición 51 dentro de una lista de 187 países para los que se calcula este índice. A fin de adaptar los ODM a la realidad nacional, se creó un conjunto de metas específicas para Uruguay mediante un proceso consultivo. El Consejo Nacional de Políticas Sociales, creado en 2005 por el Gobierno, es el encargado de elaborar el informe de país de cumplimiento de los ODM (para conocer los ODM para el Uruguay y su variación desde 1990, véase el anexo 2).

En enero de 2007, Uruguay pasó a ser uno de los países piloto de la iniciativa Unidos en la Acción (DaO, por su abreviación en inglés) del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), cuyo objetivo era lograr una mayor coherencia programática, una mayor armonización y complementariedad entre las agencias, los fondos y programas de las Naciones Unidas y, en definitiva, mejorar la cohe-

13 CEPAL/OIT (2013). The employment situation in Latin America and the Caribbean. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213808.pdf

14 PNUD (2007). Programa de Energía Eólica en Uruguay 07/G31, www.undp.org.uy/showProgram.asp?tfProgram=134

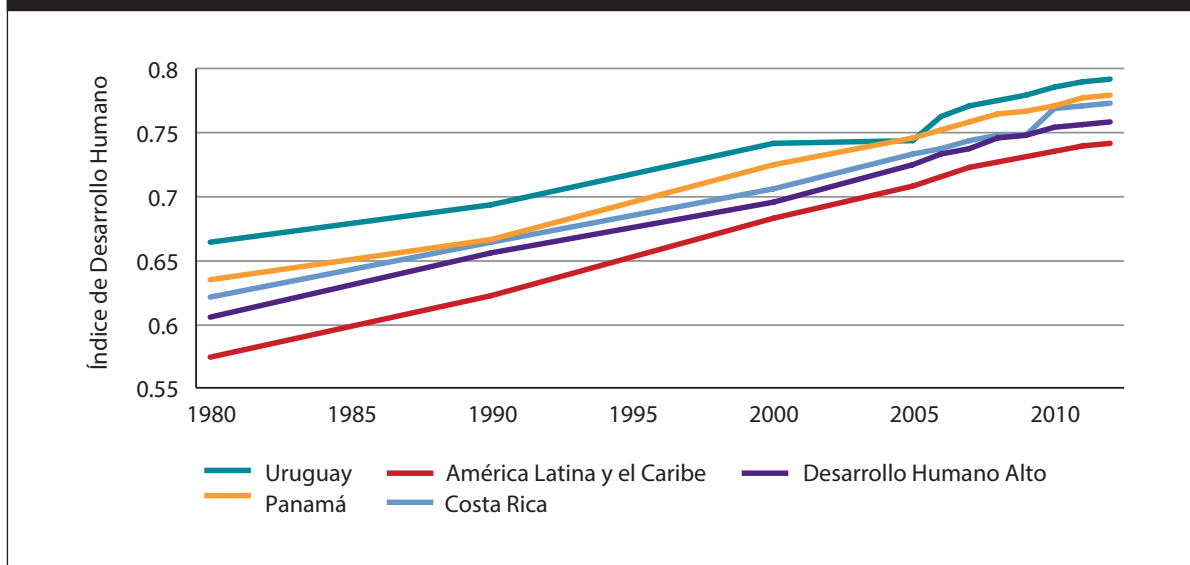
rencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones del SNU sobre el terreno. El PNUD ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo e implementación de la iniciativa DaO, así como en el diseño del marco institucional para la gestión de la misma, y ha ofrecido su experiencia y conocimiento para gestionar y administrar un Fondo de Coherencia (FC), creado en 2007 para cubrir la brecha de financiamiento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD o UNDAF, por sus siglas en inglés). El FC seguirá vigente hasta 2015, aunque su presupuesto ha ido decreciendo.

Uruguay es uno de los países de la región con menor nivel de pobreza y desigualdad. Las personas cuyos ingresos no superaron el umbral de la pobreza (por método de ingreso) en 2013 representaron el 11,5% de la población del Uruguay, lo cual muestra una clara tendencia a la disminución si se compara con años anteriores. En 2006, el nivel de pobreza era del 32,5% para el conjunto del país¹⁵. La estructura de la pobreza en Uruguay se caracteriza por una fuerte concentración en los segmentos

poblacionales de menor edad. Los grupos familiares con mayor presencia de niños menores de 6 años presentan una mayor incidencia de la pobreza. En 2009, la proporción de personas menores de 6 años viviendo bajo el umbral de la pobreza era 17 puntos porcentuales superior a la media nacional.

La desigualdad es un fenómeno persistente en Latinoamérica que afecta prácticamente a todos los países. En 2010, el índice de Gini (45,13) seguía a niveles similares a los que tenía 10 años antes (44,4 en 2000)¹⁶. En el caso de Uruguay, si bien el índice y los grados de desigualdad son menores en comparación a otros países latinoamericanos, algunas brechas de pobreza son todavía importantes y están basadas en aspectos estructurales que dificultan la adecuación de políticas públicas que reduzcan la pobreza en sus diferentes dimensiones. La desigualdad tiene un sesgo claramente territorial, siendo las áreas urbanas, especialmente Montevideo y su área metropolitana, las zonas con mayor desigualdad. La visibilidad estadística de grupos étnico-raciales es un fenómeno relativamente reciente en el país y muestra que la

Gráfico 2. Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2012



Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD

15 INE (2012). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202012/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202012.pdf

16 PNUD. Informe de Desarrollo Humano: <https://data.undp.org/dataset/Income-Gini-coefficient/36ku-rvrj>; <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>

población afrodescendiente presenta una situación desfavorable en comparación con la población de ascendencia europea en prácticamente todas las dimensiones socioeconómicas, incluyendo el grado de incidencia de la pobreza¹⁷.

En todo caso, es remarcable la forma en que Uruguay ha logrado combinar en este último período un rápido crecimiento económico con una fuerte reducción de la desigualdad. Este desarrollo contrasta con lo ocurrido en la década de 1990, en la que el crecimiento fue de la mano de una mayor desigualdad. La reducción de la desigualdad se ha debido tanto a las políticas sociales como a las políticas orientadas al mercado laboral, contrarrestando presiones a la desigualdad emergentes de la estructura productiva y de la propiedad.

La escasa participación de la mujer en cargos públicos a todos los niveles es un reflejo de las dificultades para alcanzar la igualdad de género en Uruguay. La ley de cuotas aprobada por la Asamblea General en 2009¹⁸, para ser aplicada, por primera vez, en las elecciones nacionales de 2014 y departamentales de 2015, constituye una de las novedades legislativas más importantes. En la actualidad, las mujeres constituyen el 13,8% de la Asamblea General.

La educación ha emergido como un desafío central de las políticas en Uruguay. Mientras en 1992 la suma de los alumnos matriculados en educación inicial, primaria, media y terciaria representaba el 72% de la población en edad de asistir a alguno de estos niveles educativos, en 2011 el porcentaje había aumentado al 91%. Esta evolución ha traído consigo nuevos desafíos a medida que la cobertura ha avanzado hacia estratos socioeconómicos más bajos, con entornos sociales menos favorables. El

sistema presenta ahora altos niveles de rezago, desfases de edad y claras desigualdades de desempeño. Si bien la enseñanza pública en entornos más favorables presenta niveles similares o superiores a los de la enseñanza privada y similares a los de países desarrollados, los malos desempeños se concentran en las zonas que tienen contextos más críticos¹⁹.

Estrategias de desarrollo nacional. En los últimos años, el Gobierno ha introducido una serie de planes y políticas de alto contenido social. Los recursos públicos destinados a la educación han aumentado, llegando a representar el 4,5% del PIB en 2010. El Poder Legislativo aprobó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2007²⁰ con el objetivo de racionalizar el sector sanitario y facilitar el acceso a una cobertura sanitaria de calidad –que en Uruguay es universal por mandato constitucional– a toda la población, independientemente de su edad o ingreso. El SNIS constituyó un paso importante hacia la inclusión de la población juvenil e infantil en un marco de cobertura sanitaria integral, un aspecto esencial de la lucha contra la desigualdad y la pobreza ya que no sólo se facilitó el acceso a estratos de población con mayor incidencia de la pobreza, sino que, además, aumentó el poder adquisitivo de las familias al no tener éstas que complementar la cobertura sanitaria con sistemas de seguro privados.

En 2005, dado el incremento de la incidencia de la pobreza a raíz de la crisis de 2002, se estableció un Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)²¹. El plan, de naturaleza transitoria y con un periodo de vigencia de 2 años, se compuso de 7 programas: el Plan Alimentario Nacional (PAN), el Programa de Emergencia Sanitaria, el Programa de Ingreso Ciudadano, el Programa de Educación en Contextos Críticos, el Programa de

17 Bucheli, M.; Cabella, W. (2006). El Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial, Notas de Población No 91, CEPAL.

18 Asamblea General de Uruguay, Ley 18-576, marzo de 2009.

19 De Armas, Gustavo (2014). “Desafíos para la educación de adolescentes y jóvenes en Uruguay”. En Instituto Nacional de la Juventud, Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios. INJU-MIDES: Montevideo.

20 Asamblea General de Uruguay, Ley 18.211 www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18211&Anchor.

21 Poder Legislativo de Uruguay. Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano. Mayo, 2005. www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=.

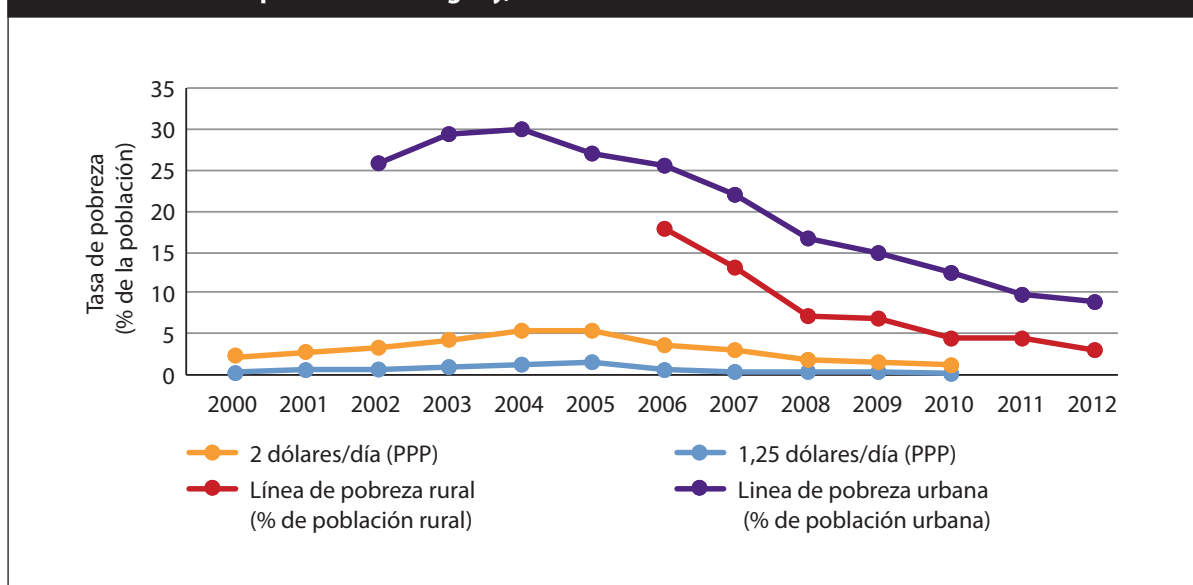
Empleo Transitorio, el Programa Asentamientos Precarios y Pensiones, y el Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle. El plan, además de asistir a los sectores más desfavorecidos de la población, abordó el problema de la vulnerabilidad con acciones encaminadas a prevenir la vuelta a una situación de pobreza de los hogares participantes en el programa. El plan, inspirado en otras iniciativas similares, como es el caso de Bolsa Familia en Brasil, contó con un componente de transferencias monetarias condicionadas a la escolarización de niñas y niños, controles médicos periódicos, etc. Además, con objeto de afrontar la pobreza y la desigualdad de carácter estructural, se crearon programas de generación de empleo y de formación.

En 2008 entró en vigor el Plan de Equidad, que aborda con mayor profundidad y de manera sistemática las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, así como las estructuras e instrumentos de protección social y de mejora del suministro y regulación de los servicios sociales²². El plan está estructurado en dos grandes áreas. La primera abarca políticas de medio y largo plazo en materia

tributaria, sanitaria, empleo, vivienda y educación. La segunda se centra en mecanismos de asistencia e integración social que incluyen un régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias, seguridad alimentaria, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendedurismo, políticas de promoción en integración social y políticas de atención a la discapacidad. Además de los grandes planes de naturaleza transversal mencionados, se han puesto en marcha en los últimos años una serie de iniciativas de carácter más sectorial, como el plan CEIBAL, que tiene como objetivo facilitar la inclusión digital y el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito educativo. Si se observa la evolución desde 2002, los indicadores de pobreza han disminuido consistentemente en Uruguay: la pobreza se redujo de 35% en 2002 a 12% en 2013, mientras que la indigencia pasó de 2,5% en 2004 a 0,3% en 2013²³.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno de Uruguay ha elaborado la Estrategia Uruguay III Siglo, una serie de escenarios y

Gráfico 3. Índice de pobreza en Uruguay, 2000-2012



Fuente: Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial (2013)

22 Gabinete Social de Uruguay, Plan Equidad. www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

23 Instituto Nacional de Estadística, 2014.

propuestas de políticas a largo plazo en el área productiva, energética, del empleo y de la inversión extranjera directa²⁴.

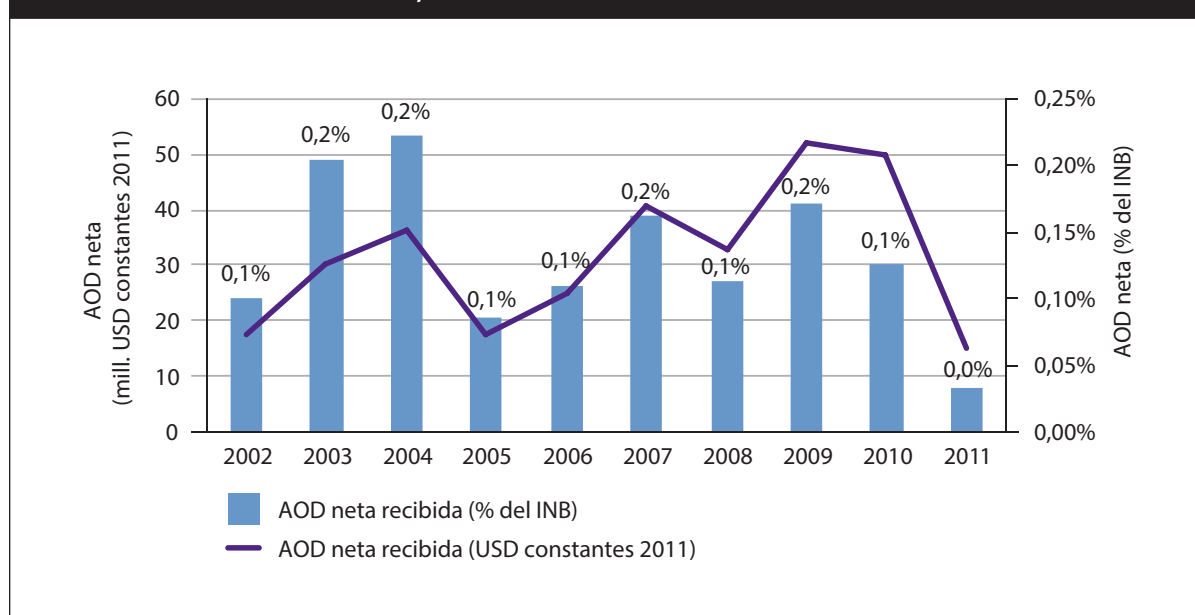
2.4 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La crisis económica y financiera que afecta a varios países donantes ha acelerado la reducción de fondos destinados a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) redujeron los recursos destinados a AOD en un 4% en 2012²⁵ en términos reales. Si bien la reducción de la ayuda puede atribuirse a las dificultades económicas en los países donantes tradicionales, los importantes cambios en la estructura económica mundial en las últimas décadas, el aumento del número de países de renta media y el papel cada vez más relevante de las economías emergentes presentan un pano-

rama de financiación al desarrollo más complejo. Además, la calificación de Uruguay como un país de renta alta desde julio de 2013, de acuerdo a los criterios del Banco Mundial, afectará sensiblemente el acceso a los fondos de AOD.

Si en 2004 Uruguay recibió 60,18 millones de dólares de ayuda, en 2012, la cifra disminuyó a 33,74 millones²⁶. Las principales entidades donantes fueron la Unión Europea (UE), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo para Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Alemania, el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, Francia, Japón y España. Es importante destacar la evolución en la composición de donantes para entender la evolución de la AOD. Particularmente relevantes son los casos de Italia y España, los cuales se encontraban entre los principales donantes de Uruguay y son dos de los países donantes del CAD que han efectuado mayores recortes en materia de cooperación, lo que explica el aumento del peso del componente

Gráfico 4. AOD en relación al INB, 2002-2011



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial, 2013

24 Más información sobre la Estrategia III Siglo se encuentra en la página de la OPP. www.opp.gub.uy/principal.php

25 OECD (2013). www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountriesslipsfurtherrasgovernmentstightenbudgets.htm

26 Los datos de ayuda recibida por Uruguay se calculan en precios constantes de 2011.

multilateral sobre el bilateral en la ayuda recibida. Es importante destacar que, entre los años 2006 y 2010, Uruguay experimentó un incremento de los flujos de AOD, en parte gracias a su incorporación, en 2007, como participante en el programa piloto de las Naciones Unidas Unidos en la Acción.

Desde una perspectiva sectorial, las áreas que recibieron mayores recursos en 2012 en términos de ayuda programable en el país fueron educación (18,29%), gobierno y sociedad civil (17,90%), medio ambiente (17,12%), población y reproducción (13,52%) e infraestructura (7,78%)²⁷.

En 2010, el Poder Legislativo aprobó la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en el marco de la Ley de Presupuesto nacional 2010-2014²⁸, que articula desde el punto de vista institucional el papel de Uruguay como receptor y emisor de fondos de cooperación al desarrollo.

Al igual que ocurre en otros países de la región, los proyectos desarrollados en el marco de programas de cooperación Sur-Sur (CSS) han cobrado relevancia en los últimos años. En este sentido, los países más importantes para Uruguay en 2011 fueron Brasil y Chile, los cuales supusieron el 82,4% de los recursos canalizados²⁹.

En resumen, los aspectos principales que tuvieron un impacto particular en los resultados del PNUD en el Uruguay, ya mencionados en los Términos de Referencia (anexo 1), se pueden enunciar así:

- Uruguay es un país pequeño, centralizado, que ha experimentado una expansión económica sin precedentes en los últimos años, luego de la crisis de 2002. La expansión ha estado acompañada de grandes esfuerzos para recomponer el tejido social, reduciendo vulnerabilidades

e inequidades que aún persisten (de género, generacionales, raciales, territoriales, etc.).

- Uruguay se ha “graduado” recientemente como un país de ingreso alto, lo que implica que disminuirá dramáticamente la cantidad de ayuda internacional. Esto le exige al PNUD (y al SNU, en general) definir cuál será su papel en los países de ingreso medio e ingreso alto.
- La creciente prioridad otorgada a la agenda de desarrollo social que se ha observado en Uruguay ha propiciado y ha sido un factor a favor de una colaboración más estrecha con el PNUD.
- Uruguay ha evolucionado en muchas áreas y ha fortalecido sus capacidades institucionales y sus mecanismos nacionales de gestión. En este marco, el PNUD necesita plantear un tipo de apoyo nuevo que se adapte a la situación actual del país.
- El nuevo Plan Estratégico del PNUD 2014-2017 supone repensar el trabajo de esta organización sobre el terreno.
- Desde 2007, se implementó en Uruguay el DaO como una iniciativa de cambio en la forma de organizar la cooperación al desarrollo en forma interagencial e interinstitucional, con un Fondo de Coherencia para incentivar el proceso.
- La sociedad civil en Uruguay es activa y demanda un papel más protagónico del PNUD para obtener acuerdos tripartitos (con el Gobierno y el SNU) y más espacio para desempeñar un papel abierto en la sociedad.

En este contexto, el PNUD y el Sistema de las Naciones Unidas, junto con otros asociados para el desarrollo, deben intervenir para ayudar al Uruguay a hacer frente a los desafíos que enfrenta.

27 Datos extraídos de la base de datos de la OCDE. <http://stats.oecd.org/>

28 Asamblea General de Uruguay, Ley 18/719. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2010/12/cons_min_236.pdf.

29 Secretaría General Iberoamericana (2012). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012. www.cooperacionsursur.org/images/informes/informe_sur_sur_2012.pdf.

Capítulo 3

RESPUESTAS ESTRATÉGICAS DEL PNUD

En este capítulo se describe cómo el PNUD ha desarrollado sus respuestas a los desafíos de desarrollo, identificados en el capítulo anterior, basándose en estrategias comunes de las Naciones Unidas.

En diciembre de 1985, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo suscribieron un Acuerdo Marco de Cooperación en las diversas áreas de desarrollo que fue ratificado por la Ley nacional n° 15.957, del 2 de junio de 1988 (Diario Oficial, 5 de octubre de 1988).

La articulación con el Gobierno se realizó, a nivel programático, con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), creada en virtud del artículo 98 de la Ley n° 18.719, de diciembre de 2010 (Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014). Dicho artículo establece: “Créase en el Inciso 02 ‘Presidencia de la República’, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), como órgano desconcentrado, actuará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la República (...) Tendrá cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país”³⁰.

Durante los dos últimos periodos programáticos, el programa del PNUD en el país ha estado guiado por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) de 2007-2010 y de 2011-2015, el

cual establece las respuestas conjuntas del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Uruguay a los desafíos de desarrollo del país. El Documento de Programa para el País (CPD, por sus siglas en inglés) del PNUD en Uruguay fue elaborado en un proceso de consulta con el Gobierno del Uruguay a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y con los organismos del SNU en el país. Para su elaboración, se tuvieron en cuenta los documentos de definición estratégica del Gobierno, el segundo informe del país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la evaluación de mitad de período del UNDAF para Uruguay 2007-2010, la Evaluación Común para el País, el UNDAF 2011-2015, el Plan Estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2011 y el Programa Regional para el mismo período. En el Programa de País del PNUD se identificaron cuatro áreas de cooperación:

1. Crecimiento inclusivo, diversificación e innovación (incluyendo la inserción internacional).
2. Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad (incluyendo la equidad de género y el desarrollo local).
3. Lucha contra la pobreza y las inequidades (incluyendo el desarrollo social equitativo y la equidad de género).
4. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito local y nacional (incluyendo los derechos humanos).

Los aspectos de derechos humanos, igualdad de género, desarrollo local y desarrollo de capacidad

³⁰ Antes de la AUCI, esta función la realizaba la División de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

para una gestión pública eficiente se consideraron como temas transversales, así como la consecución de los ODM a nivel nacional, que se puede entender como una contribución más amplia del PNUD.

3.1 LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y LOS CICLOS DE PROGRAMACIÓN

La elaboración del UNDAF para el periodo 2007-2010 contó con la participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia, así como con la colaboración de los actores de la cooperación internacional en Uruguay. El plan estableció tres grandes áreas de actuación –crecimiento sostenido y sustentable, reducción de la pobreza y promoción de los derechos humanos– en torno a las cuales se estructuraron las principales áreas de resultados del mismo. Como base para articular las áreas de intervención estratégicas del sistema de Naciones Unidas en Uruguay, el SNU realizó en 2005 un Análisis Común de País (CCA) con el objeto de identificar los desafíos de desarrollo del país a medio plazo. Este análisis se benefició de un amplio proceso de consulta con los actores arriba indicados, así como del aporte de los debates realizados durante el proceso de Mesas de Diálogo en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tuvo lugar entre 2003 y 2004. Además, el Gobierno de Uruguay realizó aportes en el marco de las distintas áreas abordadas en el CCA³¹.

El UNDAF 2011-2015 se benefició de la experiencia obtenida tras la puesta en marcha del programa piloto del SNU Unidos en la Acción (DaO), el cual se articuló en el Marco de Asistencia y en el programa conjunto previos. El UNDAF 2011-2015 se estructura en torno a cuatro áreas prioritarias

identificadas en el Análisis Común de País (2009), que constituyen una continuación de las áreas definidas en el anterior marco de cooperación.

Las actividades del SNU en Uruguay durante ambos UNDAF se realizaron bajo la iniciativa DaO, la cual surgió como respuesta a las recomendaciones del grupo de alto nivel sobre la coherencia en el SNU. Uruguay ha formado parte de esta iniciativa piloto³² que ha tenido como objeto lograr una presencia más eficiente, coordinada y coherente del SNU a nivel de país. La iniciativa se introdujo en 2007 y presenta como principales características operativas la consolidación de las actividades llevadas a cabo por las distintas entidades de Naciones Unidas en cinco grandes pilares: un programa conjunto, un marco presupuestario, un líder, una oficina y una voz. Uruguay es el país de mayor ingreso –y el único de América Latina– entre los países piloto y presenta una situación más favorable desde el punto de vista de la consecución de los ODM que el resto de participantes.

La elaboración de ambos Marcos de Asistencia³³ (véase la tabla 1 en el anexo 1) contó con la estrecha colaboración del Gobierno de Uruguay. Esta colaboración ha permitido que los “efectos directos de cada área [hayan] sido ampliamente validados por los especialistas asignados por las diferentes entidades gubernamentales”³⁴. Este trabajo conjunto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que Uruguay, a pesar de ser un país de renta alta –según la última revisión realizada por el Banco Mundial en julio de 2013–, se enfrenta a importantes desafíos desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental, muchos de ellos vinculados a factores externos (como los cambios en la coyuntura económica internacional o el impacto del cambio climático), pero también

31 Análisis común de País, 2005.

32 Ocho países han participado en la iniciativa: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam.

33 Los datos financieros se basan en las informaciones del sistema Atlas de marzo de 2014 y reflejan el presupuesto acumulado de todos los proyectos para cada resultado.

34 Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en el Uruguay 2011-2015.

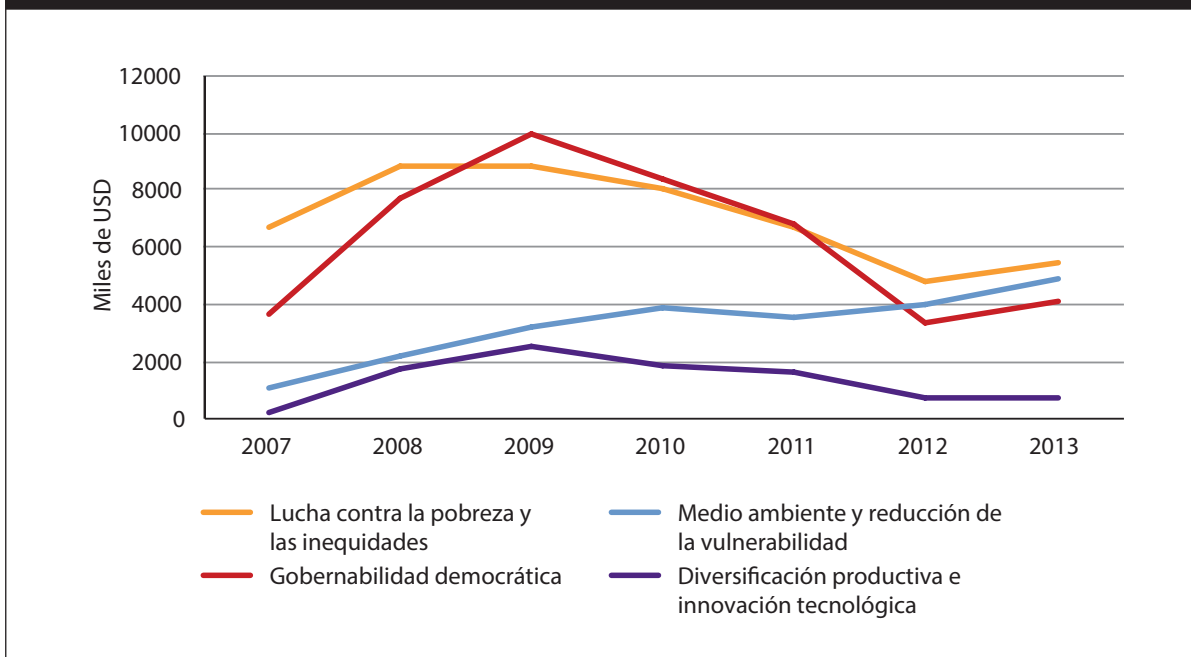
a factores internos, relacionados con la transición de su estructura productiva, el desarrollo social o el equilibrio territorial.

3.2 EVOLUCIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS, DE LOS RECURSOS Y GASTOS DEL PNUD

Como se observa en la gráfico 5, las áreas de gobernabilidad democrática y de reducción de la pobreza y logro de los ODM son aquellas con mayor entrega de actividades y proyectos (*delivery*) durante el periodo 2008-2013, seguidas por la de medioambiente y desarrollo sostenible. Sin embargo, la entrega correspondiente a cada área programática ha experimentado una evolución desigual a lo largo del periodo, observándose un incremento sostenido en la ejecución del área de medio ambiente y desarrollo sostenible. A partir del 2006, se refuerza la cartera de medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad, accediendo a

más recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otras fuentes, incluyendo fuentes del Gobierno. El aumento de la importancia relativa de esta área en el contexto de las actividades programáticas coincide, tal como se recoge en el Análisis Común de País³⁵, con la necesidad de “asegurar la sostenibilidad de sus actividades productivas, protegiendo sus ecosistemas y recursos naturales, y reduciendo la vulnerabilidad ambiental, social y económica”. En los últimos años, se ha generado un debate en la sociedad uruguaya, con una activa participación de la sociedad civil, sobre el equilibrio entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. Esta discusión se produce en un momento en el cual sectores como la minería, la forestación y la producción de celulosa cobran mayor importancia en un escenario de aumento de la inversión extranjera. En este contexto, el PNUD ha realizado esfuerzos para articular sus acciones del área de diversificación productiva con las del área de medio ambiente y social, en procura de dar mayor sustentabilidad al desarrollo.

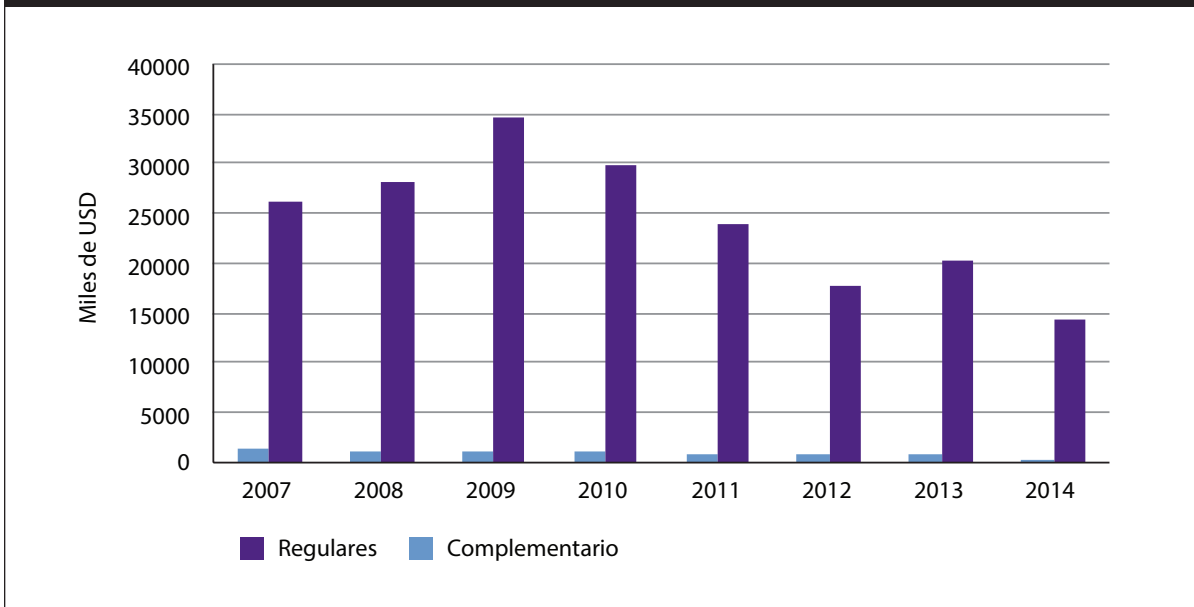
Gráfico 5. Evolución de los recursos asignados a cada área corporativa



Fuente: Atlas Snapshot (Junio de 2014)

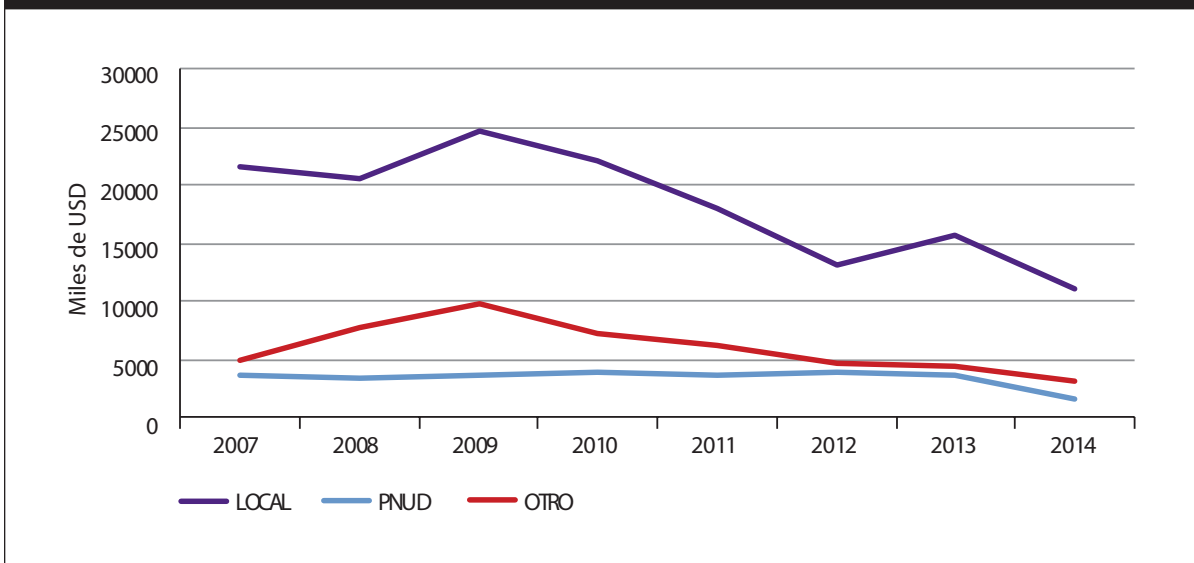
35 PNUD, Análisis Común de País, noviembre de 2005, p.18.

Gráfico 6. Evolución de recursos de la Oficina del PNUD en Uruguay



Fuente: Atlas Snapshot (Junio de 2014)

Gráfico 7. Evolución del presupuesto según el origen de los recursos



Fuente: Atlas Snapshot (Junio de 2014)

Con objeto de fortalecer el marco institucional para la gestión ambiental, se han llevado a cabo varias iniciativas durante el periodo analizado. De ellas, destacan el apoyo a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el plan climático del área metropolitana, el asesoramiento para crear el Sistema Nacional de Emergencia y el apoyo a la diversificación productiva mediante la promoción de iniciativas de

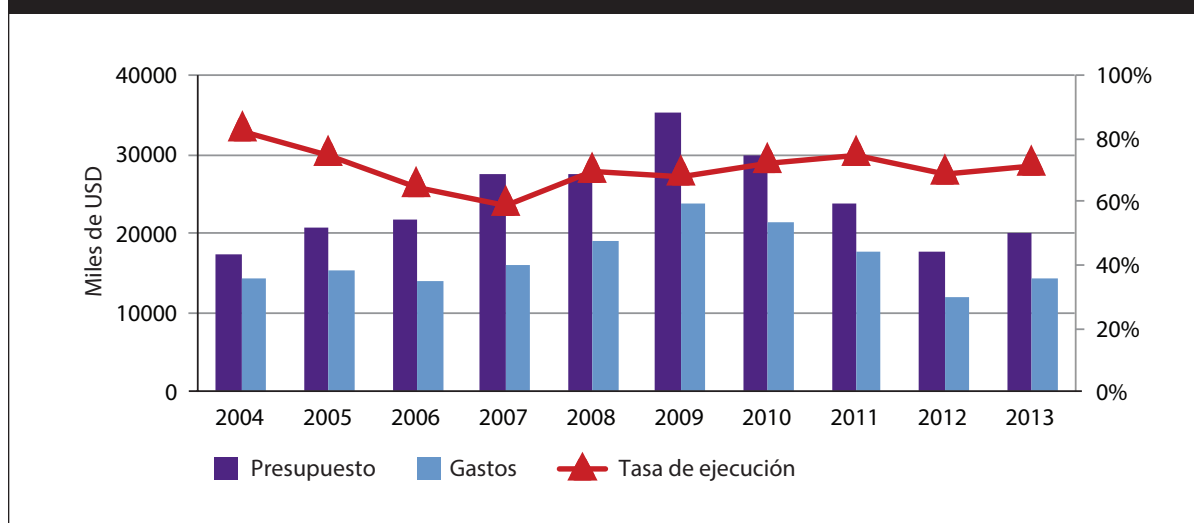
ecoturismo y gestión ambiental. En este esfuerzo por promover un mayor equilibrio entre el desarrollo productivo y la sustentabilidad ambiental, es clave mencionar la importancia creciente que tiene la diversificación de la matriz energética, con un mayor componente generativo basado en fuentes de energía renovables, tal como se refleja en varios proyectos realizados por el PNUD y otras agencias del SNU.

La evolución del total de recursos del PNUD en Uruguay es bastante significativa e ilustra los importantes cambios ocurridos en el país y, en cierta manera, parece indicar la evolución del rol del PNUD en el país (gráfico 6). El desarrollo de las capacidades institucionales y el progreso económico experimentado por el país durante los últimos años supone un cambio sustancial en lo referente a los servicios que el PNUD presta al Gobierno y a la sociedad uruguaya en su proceso de transformación y desarrollo sostenible. Los servicios y actividades de apoyo, que por su naturaleza implicaban la gestión de un volumen importante de recursos, son menos relevantes en el contexto del país, lo cual se refleja en la reducción de recursos presupuestarios³⁶. El asesoramiento y la ayuda al fortalecimiento de políticas públicas, el apoyo a la cooperación Sur-Sur o la mejora de actividades con un mayor contenido de conocimiento son elementos importantes que representan una oportunidad para aumentar la calidad de los servicios prestados por el PNUD en Uruguay, tal como se refleja en los proyectos que conforman las áreas prioritarias. Desde el punto de vista de la composi-

ción de los recursos según la fuente, se observa una reducción de los recursos de aporte local –particularmente pronunciada en los años 2011 y 2012– que repercutió en una disminución de los recursos del Programa del PNUD (gráfico 7).

También es importante notar la reducción significativa de fondos extrapresupuestarios (XB), lo cual tiene un efecto en la capacidad de la Oficina para financiar gastos relacionados con la gestión del programa. Se observa una disminución del personal financiado con fondos XB (extrapresupuestarios) entre 2009 y 2014, pasándose de 16 a 12 funcionarios; y una reducción del personal financiado con fondos regulares (*core*) de 7 en 2009 a 5,6 en 2014. En total, la Oficina ha pasado a contar con una plantilla de 26 personas en 2009 a 21 en 2014. Desde el punto de vista de la composición del presupuesto, los recursos destinados a las actividades programáticas son fondos gubernamentales de costo compartidos (*government cost sharing*)³⁷. Por último, se observa un aumento en las tasas de ejecución de las distintas áreas programáticas, alcanzando el 70% en 2013 (gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de presupuesto, gastos y tasa de ejecución de la Oficina del PNUD en Uruguay



Fuente: *Atlas Snapshot* (Junio de 2014)

36 Como resultado de esta circunstancia, el fondo de coherencia, el cual financia las actividades de los programas en el marco de Unidos en la Acción, ha constituido un elemento más sobre el cual se han articulado las distintas actividades del SNU en Uruguay. Se usa la denominación “local” para aquellos recursos provenientes de distintas instituciones gubernamentales uruguayas. La categoría denominada “otro” incluye los fondos de los donantes y otras agencias del SNU.

37 La asignación de fondos incluye aquellos que el PNUD ejecutó y aquellos que el PNUD solamente administró para otras agencias.

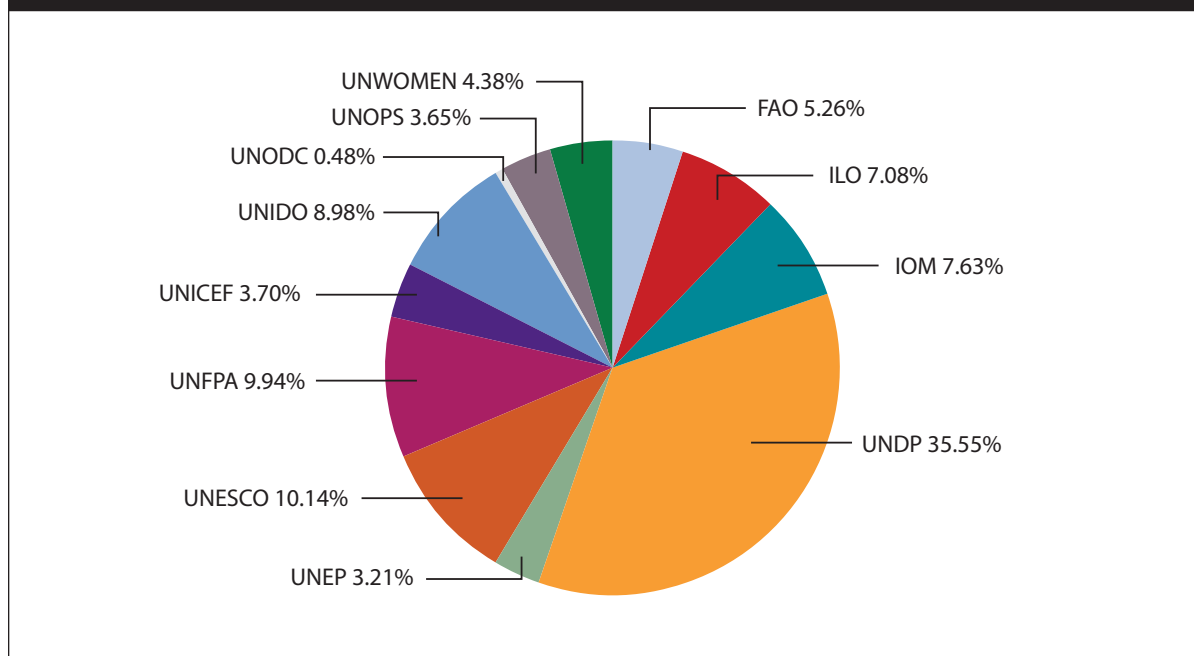
3.3 COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE EL PNUD Y EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

A fin de apoyar la ejecución del programa piloto *Unidos en la Acción*, el SNU decidió establecer un fondo de coherencia con objeto de financiar los programas de desarrollo llevados a cabo en el contexto del primer marco de cooperación en Uruguay. El SNU acordó dar continuidad al Fondo de Coherencia (FC) para el UNDAF correspondiente al periodo 2011-2015 bajo el liderazgo del Coordinador Residente. Dicho fondo apoya la movilización, asignación y desembolso de las aportaciones recibidas por los donantes para aquellos componentes del UNDAF y del Plan de las Naciones Unidas de Asistencia al Desarrollo (PNUAD) que no han recibido financiación y que tienen carácter inter-agencial. Los objetivos estratégicos del Fondo de Coherencia están alineados con las áreas prioritarias del UNDAF. El Fondo es administrado por la Oficina de los Fondos Fiduciarios para Asociados Múltiples (MPTE, por sus siglas en inglés). Como se puede observar en el gráfico 9,

si bien el PNUD ha sido la agencia del SNU que ha recibido más recursos del Fondo de Coherencia en el contexto del programa *Unidos en la Acción* en Uruguay, su peso en la distribución de la ejecución del programa en el período 2008-2013 no alcanzó el 4%. Los principales donantes del FC han sido España y Noruega, cuyas aportaciones totales fueron de 1.830.771 y 7.800.000 dólares estadounidenses (USD) respectivamente, las cuales se produjeron entre los años 2007 y 2010. A partir de 2010, el FC recibió aportaciones de Holanda, por un importe de 690.075 USD, y 4.551.000 USD de la ventana ampliada del fondo de coherencia, un mecanismo multidonante para apoyar la consecución de los ODM en los países que forman parte del programa *Unidos en la Acción*.

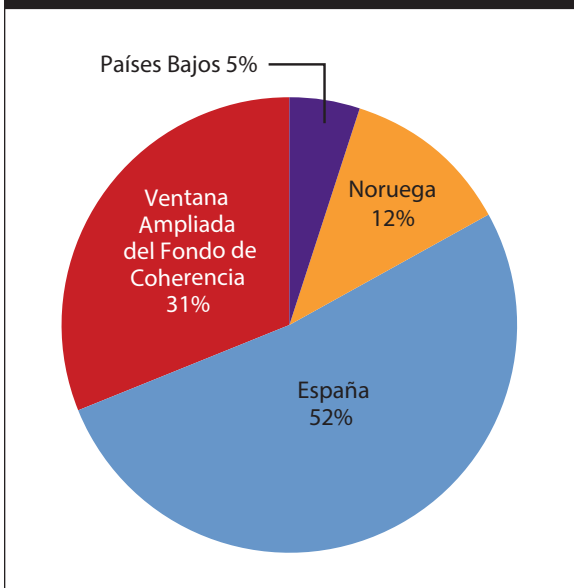
A nivel de programa, la Oficina en el país recibe una asignación de fondos regulares (con cargo a los fondos básicos, conocidos como TRAC, por sus siglas en inglés) y moviliza fondos de diversas fuentes de financiamiento, entre ellos del Gobierno, de instituciones financieras internacionales, del FMAM, del Protocolo de Montreal, de fondos

Gráfico 9. Distribución de los recursos del Fondo de Coherencia desglosados por agencia del SNU en el periodo 2008-2013



Fuente: *Atlas Snapshot* (Junio de 2014)

Gráfico 10. Recursos del Fondo de Coherencia desglosados por donante en el periodo 2008-2013



Fuente: *Atlas Snapshot* (Junio de 2014)

temáticos y de fondos de terceros, entre otros. Si se miran los programas de la Oficina en el país, los arreglos institucionales del programa de medio ambiente (área 2), que tienen una alta dependencia de las actividades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), parecen diferir de los de otros programas. Al mismo tiempo, el área 1, sobre el crecimiento inclusivo y diversificado, no pudo contar con un oficial de programa individualmente asignado y sus actividades pasan por otras áreas programáticas.

Capítulo 4

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

En este capítulo se evalúan las principales contribuciones del PNUD a los distintos resultados esperados y la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las contribuciones a los resultados de desarrollo de Uruguay, siguiendo la estructura del programa del PNUD en el país y su marco de resultados. Para cada efecto del programa y cada área de resultado transversal (véase el anexo 3, Resultados del Programa en el País durante el periodo 2007-2014), se analizan los resultados específicos. Estos se discuten en detalle en relación con los criterios de evaluación, con referencias a los proyectos y las actividades estratégicas que mejor los ilustran teniendo en cuenta el enfoque, que tiende a estar más orientado a actividades estratégicas que a proyectos.

El período 2007-2014, elegido para esta ERD, comprende dos ciclos de programación del PNUD en Uruguay, a saber, 2007-2010 y 2011-2015. Estos dos ciclos se caracterizan por un cierto grado de continuidad ya que las principales áreas de cooperación no cambiaron. De hecho, durante el período 2007-2010, el programa del PNUD se estructuró en torno a los temas principales de desarrollo humano, protección del medio ambiente y gobernanza. Sin embargo, para ambos, la igualdad de género y los derechos humanos fueron considerados como temas transversales y han tenido gran importancia dentro del Programa del PNUD en el periodo analizado, como se explica en el capítulo 3 y en la tabla 1 del anexo 1 (Términos de referencia de la ERD). Del mismo modo, para el período 2011-2015, el programa cubre la gobernanza y los derechos humanos, el desarrollo económico y social, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En la actualidad, el programa del PNUD en el país es dirigido por cuatro grupos sectoriales, lo que refleja los tres temas principales del programa actual del país: la promoción de la gobernabilidad democrática; la

cohesión social y el desarrollo económico para lograr los ODM y reducir la pobreza, y la energía y la gestión del medio ambiente que apoya el desarrollo sostenible. La cuestión del género se discute para cada área temática en este capítulo como un componente del programa en el país y de manera sucinta en el capítulo 5.

4.1 CRECIMIENTO INCLUSIVO, DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, INSERCIÓN INTERNACIONAL

La diversificación de la estructura productiva y las acciones orientadas a mejorar la competitividad del país están presentes en los dos ciclos programáticos analizados en la presente evaluación. Las acciones en esta área cobran particular relevancia en el contexto de Uruguay y del patrón de desarrollo económico, caracterizado por la falta de sostenibilidad de los períodos de expansión. Las fluctuaciones de la economía tienen un impacto negativo sobre las expectativas de la población –en sus condiciones de empleo y trabajo decente–, con una propensión a la migración de las personas (principalmente de nivel educativo alto), y sobre los niveles de inversión productiva e innovación tecnológica. Todo ello son factores clave para sostener el crecimiento en el largo plazo. El UNDAF 2007-2010 estableció una serie de acciones programáticas con objeto de contribuir a mejorar la inserción de Uruguay en los mercados internacionales, introducir innovaciones tecnológicas en la estructura productiva del país y aumentar la inversión. Estos son los pilares en los que se apoya el resultado correspondiente al área de intervención 1, donde se establece que, para 2010, “el país habrá avanzado en la generación de capacidades para la incorporación de conocimientos, innovación y diversificación en los procesos productivos de bienes y servicios orientados al crecimiento sostenido y sustentable”.

A fin de profundizar las reformas dirigidas a diversificar el sistema productivo uruguayo y favorecer un clima de estabilidad macroeconómica y la capacidad para resistir a las dificultades provenientes de cambios en los mercados de productos primarios internacionales o en las economías de los países del entorno, el UNDAF 2011-2015 establece los efectos enumerados a continuación.

- i. “Diseño de políticas y acciones para diversificar la estructura nacional y promover el comercio y las inversiones con miras a mejorar su inserción internacional, de manera equitativa y sustentable” mediante una serie de intervenciones encaminadas a fortalecer la capacidad del sector público y privado de crear estrategias que permitan la agregación de valor en el sistema productivo y la adopción de prácticas que permitan una mejora en el ámbito del consumo y de la producción sostenible.
- ii. “Promoción de la incorporación de innovaciones tecnológicas en la estructura productiva” a través del desarrollo de capacidades y estrategias que permitan la apropiación social del conocimiento y la innovación, la inversión en estructuras productivas con alto contenido tecnológico y fomentar la innovación científico-tecnológica en el ámbito público y privado.
- iii. “Promoción del trabajo decente y de la equidad de género en el mercado laboral” mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de promoción del empleo decente, la igualdad de género y el desarrollo de políticas educativas que permitan una mejor integración de los jóvenes, los trabajadores en situación de vulnerabilidad y las personas que viven en ámbitos rurales.

En relación con este efecto, cabe destacar la emisión de certificados de calidad para la implementación y mejora de la igualdad de género en el ámbito laboral (liderado por la OIT, ONU Mujeres y el PNUD). También son relevantes las acciones llevadas a cabo de manera conjunta

(PNUD, PNUMA y UNESCO) para fortalecer las capacidades del sector público en la creación de políticas que faciliten la minería responsable por medio de una iniciativa liderada por el PNUD para el diálogo democrático regional.

4.1.1 RELEVANCIA

En lo que respecta a los objetivos, la relevancia de la intervención del PNUD en el área 1 ha sido media-alta, con variaciones. Las intervenciones del PNUD se han enmarcado en las prioridades nacionales y han estado orientadas a desarrollar las capacidades de los asociados en la implementación de políticas, contemplando actividades para el desarrollo institucional, la contratación de expertos internacionales cuando las capacidades nacionales no eran suficientes y la elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de procesos de diálogo multiactoral. Las intervenciones han estado alineadas con las necesidades nacionales, el UNDAF, el Plan Estratégico del PNUD y los documentos normativos nacionales e internacionales.

Una de las iniciativas más destacadas dentro del área en el actual ciclo de programación ha sido el apoyo a la política por una minería responsable, para la cual el PNUD contribuyó a fortalecer las capacidades del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). El logro de una minería responsable partía de una definición política estratégica y la oportunidad de generar acciones de cooperación estuvo en línea con la estrategia del Gobierno. Algunas acciones ayudaron a una mayor articulación de las políticas entre los ministerios involucrados. En el marco de la política de Derechos Humanos, en un amplio sentido de derechos económico-sociales, la relación entre las modalidades de abordaje de las industrias extractivas y el desarrollo sostenible ha sido un área crítica. Respecto al proyecto sobre minería responsable, parece que existe consenso entre las autoridades institucionales involucradas en reconocer el rol del PNUD como facilitador de un diálogo interinstitucional muy oportuno en

términos de la facilitación de un campo o escenario de intercambio, reflexión y discusión muy rico, a pesar de la diversidad de actores, intereses y demandas puestos sobre la mesa. También ha sido relevante la contribución del PNUD al Proyecto de Apoyo al MIDES, que tuvo como propósito generar condiciones sostenibles para la inclusión social de sectores en situación de pobreza e indigencia. El apoyo del PNUD fue sustantivo para el desarrollo de la política definida por el Gobierno. Con el apoyo administrativo del PNUD, el MIDES –Ministerio de reciente creación– pudo contratar un equipo técnico apropiado para la ejecución de su programa. El PNUD también apoyó la ejecución del Programa de Microfinanzas, sobre todo, desde un rol de administrador y de apoyo a la gestión. Por otra parte, mediante el Programa ART-PNUD, en acuerdo con organismos del Estado, se puso el acento en la generación de conocimiento a nivel territorial como insumo básico para la formulación de proyectos de desarrollo económico local, con énfasis en el crecimiento inclusivo y, en menor medida, en la diversificación productiva y la innovación tecnológica. El Programa ART ha brindado también un buen soporte en los procesos de convocatoria e identificación participativa de los planes de desarrollo a nivel departamental, como ha sido el caso del Plan de Desarrollo del Departamento de Artigas.

A nivel de enfoque, la relevancia de la intervención del PNUD en el área 1 ha sido media. Existe consenso en asumir que los esfuerzos del PNUD en esta área no fueron suficientes para promover la diversificación productiva. Sin embargo, las acciones del PNUD se alinearon con la definición de los objetivos fijados con el Gobierno. Los moderados resultados sobre diversificación productiva parecen ser consecuencia del bajo nivel de jerarquización que esta área tuvo en el PNUD, lo que también se refleja de alguna manera en el Gobierno. El PNUD no cuenta con un oficial de programa especialmente dedicado a esta área de intervención, tratándola de alguna manera como transversal. La mayoría de las acciones de diversificación productiva se realizaron desde otras áreas, como en el caso

de la introducción de la problemática del medio ambiente en el sector de la minería, priorizando un enfoque de sostenibilidad por encima de un enfoque asociado a la productividad. El PNUD pudo haber desempeñado un rol más activo para promover la agenda y plantear este tema, como lo hizo en otras áreas, especialmente teniendo en cuenta que el desarrollo de esta materia es estratégico para el desarrollo del conjunto.

4.1.2 EFICACIA

En términos de eficacia, el PNUD ha tenido un desempeño medio a nivel del área 1. Al evaluar los resultados de las acciones del PNUD estrictamente desde el punto de vista de las metas que se propuso alcanzar (anexo 2, área 1), la valoración general es que esas políticas se llevaron a cabo con bastante éxito pese a algunas demoras en la ejecución de los proyectos. El problema de la evaluación surge más bien al considerar los resultados generales del desarrollo nacional en el período analizado y la relativa modestia de las metas fijadas. Por una parte, existe probada evidencia de que se logró antes de tiempo la meta que planteaba que 11 instituciones públicas y privadas se fortalecieran en su capacidad para diseñar y aplicar coordinadamente estrategias para la diversificación de la estructura productiva junto con un crecimiento equitativo y sustentable. Esto es notorio a nivel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a través de la actual Área de Políticas Territoriales (APT), cuyos esfuerzos se dirigen a consolidar una descentralización y un desarrollo inclusivo que apunte a derramar sus recursos en todo el territorio. Entre los programas a los que ha contribuido directamente el PNUD en esta área, figuran el Programa de Microfinanzas, el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas, y el Programa de Desarrollo y Gestión de los Gobiernos Subnacionales (PDGS). Otra línea de acción se refiere a la Iniciativa Pobreza y Ambiente, implementada conjuntamente por el PNUD y el PNUMA, que tuvo como propósito promover un mayor impacto de la inversión pública social a través de la incorporación de la variable ambiental en los procesos de

planificación y armonización de las políticas sectoriales y nacionales de desarrollo y combate a la pobreza. En el marco de esta iniciativa, se fortalecieron las capacidades de la OPP, y particularmente las del área de estrategias de desarrollo y políticas de inversión a cargo de la implantación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para que los aspectos sociales, económicos y ambientales fueran tomados en cuenta en el diseño e implementación de metodologías para la priorización de proyectos de inversión pública. Con relación a la implantación del SNIP, se hizo un esfuerzo por incorporar las intendencias al Sistema a través de la capacitación de funcionarios y el diseño de un módulo específico del SNIP adaptado a las necesidades de los proyectos de inversión de las intendencias. También existe evidencia sobre el fortalecimiento de capacidades del MIDES, de cooperativas de clasificadores y de algunos gobiernos locales. El PNUD también colaboró con la Red Local del Pacto Global en Uruguay; sin embargo todavía no se ha constatado su fortalecimiento³⁸.

El PNUD contribuyó a la consolidación de las microfinanzas a través de la generación de capacidades del conjunto de instituciones involucradas (diversas ONG, cooperativas y empresas administradoras de crédito). El Programa Microfinanzas llegó a unas 150 localidades de todo el país y logró una mayor inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas, entendida ésta como el acceso y el uso adecuado de servicios financieros y el desarrollo de instrumentos que solucionen la problemática de estas empresas a la hora de acceder a un financiamiento adecuado a su realidad.

El PNUD también contribuyó a que al menos dos políticas o programas de fomento de la pro-

ductividad y la competitividad logran integrar la promoción de la calidad del empleo. Esto puede visualizarse a través de los resultados del Programa de Microfinanzas implementado desde el Área de Políticas Territoriales de la OPP, del Programa ART y el acompañamiento a las Agencias de Desarrollo, así como a la creación de la Red de Agencias de Desarrollo Social (RADEL). Asimismo, contribuyeron a alcanzar esta meta la Ley de Empleo Juvenil y las mesas de empleo. Así, se superó la meta de reducir al 30% la población empleada en el sector privado no amparada por la Seguridad Social (27% en el año 2013, frente a una línea de base en 2006 del 41,2%). En algún sentido, se contribuyó a través del Programa de Apoyo al MIDES, con la aprobación del Monotributo Social. Con el apoyo al MIDES, se contribuyó a la generación de condiciones sostenibles para la inclusión social de sectores en situación de pobreza e indigencia. Para ello, se apoyó el diseño, la implementación y evaluación de dos componentes de inserción productiva y sociolaboral, el Proyecto de Opción Productiva (POP) y el Fondo de Iniciativas Locales.

Por otra parte, otras metas que aún no se han cumplido, pero que se proponen alcanzar para 2015, son aumentar al menos hasta llegar al 50% el porcentaje de población muy informada o bastante informada sobre ciencia y tecnología en el Uruguay³⁹ y reducir un 50% la tasa de desempleo de jóvenes de 20 a 24 años y del 25% la correspondiente a la franja de 15 a 19 años⁴⁰.

Durante el período 2007-2010, los esfuerzos del PNUD contribuyeron al diseño de iniciativas de alto contenido tecnológico e innovador a fin de promover el conocimiento y la innovación en los sectores productivos. De esta forma, se favoreció el

38 Un producto del Proyecto Alianzas con el sector empresarial fue la difusión del Pacto Mundial de Naciones Unidas y sus principios en Uruguay, que se logró con apoyo del PNUD a partir de la conformación de la Red Local del Pacto Global, que hoy cuenta con 39 empresas y organizaciones adheridas. La red aún no se ha constituido como organización civil con personería jurídica.

39 Según la II Encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación hecha por la ANII en 2011, el 35% de la población se encuentra muy informada o bastante informada (en 2008, año base, era el 27%).

40 La tasa de desempleo promedio de los jóvenes menores de 25 años era en el año 2013 de 19,6%, frente al 22,3% de 2008.

fortalecimiento del Instituto Pasteur y la creación del Centro Uruguayo de Imagenología Molecular con apoyo semilla del PNUD. Además, se fortaleció el Polo Tecnológico de Pando y se contribuyó a la generación de decenas de emprendimientos de base tecnológica con la Universidad de la República (UDELAR). Estas iniciativas resultaron catalizadoras y contribuyeron al desarrollo de un sector de innovación científico-tecnológico en el marco de la estrategia gubernamental. La creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por parte del Gobierno constituyó un hito sumamente relevante para el desarrollo de esta línea de trabajo.

Desde 2009, también se han promovido las alianzas con el sector privado para el **desarrollo humano**. Bajo el liderazgo del PNUD, se creó la red local del Pacto Global, en la que participan más de treinta empresas públicas y privadas y organizaciones diversas para orientar las inversiones sociales al logro de los ODM. Esta red viene actuando con algunas oscilaciones y su continuidad depende en buena medida de su institucionalización y de la obtención de su personería jurídica.

Se puede destacar que el Programa ART-PNUD (Apoyo a Redes Territoriales) ha sido exitoso en términos de articulación de actores a nivel local, subnacional y nacional en pos de apoyar la formulación de estrategias de desarrollo económico a escala departamental en concordancia con el nivel nacional. Algunas situaciones concretas como Salto Emprende o la creación de la RADEL, entre otros, así lo evidencian. Se destaca la presencia de la RADEL en varios seminarios nacionales y en el Foro Mundial 2013 de Desarrollo Local en Foz de Iguazú, en el que la Red realizó una presentación de sus logros y desafíos.

Mediante el apoyo a la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local (DEL) –liderada por el Ministerio de Industria y Energía, con secretaría técnica del PNUD–, se llevaron adelante acciones

articuladas, se elaboró una planificación conjunta y se formó parte de la delegación al Foro Mundial con el objetivo de avanzar en la coordinación de las políticas DEL en la esfera nacional y local. La Mesa es un ámbito de coordinación interinstitucional de políticas sectoriales nacionales con políticas territoriales, aportando metodología, recursos técnicos, incidencia y diálogo. Otro ejemplo son los Centros Públicos de Empleo (CEPES), instrumento de descentralización de dicha política. A través de la planificación estratégica apoyada por el PNUD, los centros se fortalecieron territorialmente en su rol de “conectores” entre la oferta y la demanda de trabajo, así como en la identificación de necesidades de capacitación.

La plataforma de ART fue eficaz para implementar la estrategia de desarrollo humano del PNUD a escala local: con apoyo de grupos de trabajo departamentales, con actores públicos, privados y de la sociedad civil, se generaron espacios de articulación de políticas, se elaboraron diagnósticos, estrategias y agendas territoriales, logrando mayores resultados en la promoción del desarrollo económico local. La iniciativa también permitió movilizar recursos de cooperación descentralizada (desde Italia y España), al visualizar esta plataforma como una oportunidad para obtener mayores resultados de su intervención en el territorio.

En otro orden, se contribuyó a resultados no previstos originariamente en las metas. A modo de ejemplo, se destaca el desarrollo de una hoja de ruta para una minería responsable en el Uruguay y el mejor relacionamiento con actores claves a través de un abordaje integral de los problemas entre los Ministerios involucrados, el MIEM y el MVOTMA. El PNUD aportó la experiencia y las enseñanzas de la práctica internacional y regional en el marco de una Conferencia Internacional sobre minería y desarrollo sustentable⁴¹. También promovió la generación de instancias de debate entre actores nacionales, para canalizar conocimiento sobre la problemática y

41 Siendo un proyecto conjunto, la UNESCO y el PNUMA también trajeron a la mesa buenas prácticas en la región que complementaron las propuestas del PNUD.

abrir espacios para el acuerdo, contando para ello con el apoyo del equipo de Diálogo Democrático de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

El proyecto conjunto sobre Minería y Desarrollo Sustentable permitió extraer lecciones sobre los desafíos que implica para el PNUD trabajar en temas de minería de gran alcance. Se trata de un tema muy controversial, por lo que consensuar actividades conjuntas con el Gobierno puede poner en riesgo la imagen de neutralidad y profesionalidad del PNUD. Sin embargo, esta organización ha trabajado de tal forma que ha podido acordar actividades con el Gobierno, manteniendo su independencia y su buena imagen en la comunidad. El rol del PNUD es estratégico y así debe ser preservado, en el sentido de contribuir a consolidar una red de instituciones y expertos que pueda dar asesoramiento a los países y en la que debe apoyar su trabajo. Actualmente, existen buenas capacidades en la región en temas de diálogo democrático. Esto ha sido de gran utilidad para presentar una visión externa al proceso y garantizar una visión imparcial por parte de PNUD.

Un logro del PNUD se refiere a su contribución al proceso de transformación de la matriz energética a través del Programa Energía Eólica del Uruguay (PEEU) y del Proyecto para la Producción de Energía a partir de Biomasa (PROBIO). Las metas establecidas en la política energética nacional, en términos de incorporación de renovables, se han visto fortalecidas a través del Programa Energía Eólica y el programa PROBIO, los cuales se encuentran fuertemente alineados con la política energética del país. La colaboración entre el sector privado, la academia y el sector público fue clave para los resultados positivos alcanzados en materia energética.

Por último, se tiene que mencionar que la intervención en lo que se refiere al trabajo con la sociedad civil y con el sector productivo ha sido en general de nivel medio. Los proyectos que promueven el desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil son muy escasos.

4.1.3 EFICIENCIA

En términos de eficiencia, el PNUD ha tenido un desempeño medio con ciertas variaciones según los proyectos del área 1. En general, no ha habido dificultades de ejecución en los diferentes proyectos o programas. La calificación se define en relación a los resultados esperados. De hecho, los recursos aplicados han sido escasos. Se encuentran algunas variaciones respecto a algún resultado en particular; por ejemplo, los logros han sido limitados con relación al Pacto Global. En algunos casos, se presentan algunos retrasos en los tiempos de ejecución, como ha ocurrido en algún proyecto con la Dirección Nacional del Medio Ambiente (DINAMA), en el que se han detectado dificultades de este tipo cuando las consultas han salido de la Oficina en el país al Centro Regional o a la sede en Nueva York. En otros casos, el hecho de que el PNUD administrara los fondos favorecía una respuesta rápida, como la que se requería por parte de los actores.

4.1.4 SOSTENIBILIDAD

El PNUD ha tenido un desempeño medio-alto y con variaciones a nivel del área 1 en términos de sostenibilidad. Las intervenciones del PNUD han logrado sostenibilidad en la mayoría de los casos. Esto se da principalmente por dos razones: por un lado, casi todas las intervenciones se enmarcan en los objetivos prioritarios del Gobierno y en varios casos existen marcos normativos que logran institucionalizar los programas y las políticas; por otro lado, el diseño de las intervenciones viene acompañado de procesos de diálogo social cuyo resultado es el establecimiento de acuerdos entre actores estratégicos. Finalmente, la generación de capacidades locales e institucionales es un elemento de suma relevancia que ha demostrado ser clave para la sostenibilidad. El desarrollo de capacidades y agendas de desarrollo local acordadas ha sido uno de los ejes principales de intervención con el objetivo de crear las condiciones de sostenibilidad necesarias. En particular, las plataformas institucionales de carácter intersectorial y multinivel (nacional y local) han sido una estrategia acertada para alentar la sostenibilidad.

4.1.5 ANÁLISIS Y REFLEXIÓN ADICIONAL SOBRE EL ÁREA 1

De las áreas de acción del PNUD, la de **diversificación productiva y desarrollo inclusivo** es la que muestra menores resultados, la que tiene menos presupuesto y no cuenta con un oficial a cargo. Debido al desempeño diferente que se encontró en esta área temática, se necesita una reflexión adicional.

Esta línea de trabajo es fundamental y reclama que se le dedique mayores esfuerzos. El desarrollo es un proceso integral y los logros que se obtengan en diferentes ámbitos son poco sostenibles si no se apoyan en una estructura productiva dinámica, diversa e innovadora. El desarrollo no es una barrera que se traspasa a determinado nivel de ingreso, sino que supone, por encima de todo, la capacidad de una sociedad de generar y reproducir las mejores formas de organización social, institucional y tecnológica de una época; cualquier mejora circunstancial puede ser revertida si los fundamentos no son sólidos.

La volatilidad y la poca sustentabilidad del crecimiento económico han sido aspectos recurrentes del desarrollo en el Uruguay y, a pesar del rápido crecimiento de los últimos años, el país enfrenta aún serios problemas en el plano del capital humano, el desarrollo humano y la calidad y especialización de su fuerza de trabajo, dejando sus bases de competitividad demasiado ligadas a la disponibilidad de recursos naturales. Existe consenso entre los distintos actores en que el área 1 no fue muy dinámica y no se obtuvieron resultados importantes, sin desmerecer un grupo de acciones significativas. De los documentos de definición de políticas y del conjunto de acciones precisadas, surge la idea de que en esta área se priorizó más el aspecto de desarrollo inclusivo (microfinanzas y los programas de desarrollo en el territorio) y el enfoque de sostenibilidad que el de diversificación productiva, donde destaca solamente el programa de energías renovables, un programa sumamente exitoso con efectos en la sostenibilidad, la cuestión ambiental, la soberanía energética y la balanza comercial.

Aun cuando el menor esfuerzo del PNUD en esta área se pudo deber a una débil demanda del Gobierno y al surgimiento de nuevas instituciones para tratarla (la Agencia Nacional de Innovación e Investigaciones [ANAI]), el PNUD pudo haber contribuido a jerarquizar este tema en la agenda, como lo ha hecho con muchos otros en los que ha tenido un rol de liderazgo (ambiental, temas de ciudadanía e igualdad). Iniciativas del tipo de las que se tomaron en el quinquenio 2005-2010, como el Polo Tecnológico de Pando, el Instituto Pasteur o el Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM), fueron desapareciendo de la agenda. Las acciones en esta área tendieron a subordinarse a los desarrollos en otras, como en el caso de la megaminería y el medio ambiente.

En síntesis, el rol del PNUD en la área 1 ha sido importante en el plano de lo inclusivo, pero ha sido débil en la promoción de la discusión de la necesidad de transformación de la estructura productiva desde el punto de vista de la diversificación y de enfocar el vínculo entre esta estructura y los logros democráticos, inclusivos y medioambientales. En este campo, ha predominado una labor correctiva frente a hechos consumados sobre una anticipación de la agenda.

4.2 MEDIO AMBIENTE Y REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD

La gestión integral del territorio y el desarrollo de un marco de políticas medioambientales que potencien un desarrollo económico sostenible se encuentran reflejados en los dos marcos de asistencia que cubren el periodo de la evaluación. Sin embargo, mientras que en el UNDAF correspondiente al ciclo programático 2007-2010 se incluía como parte del área 1 (diversificación de la estructura productiva del país), el segundo marco de asistencia, para el periodo 2011-2015, profundiza en este ámbito mediante la definición de un área dedicada al medioambiente como una de las cuatro áreas prioritarias. El objetivo de esta área prioritaria es avanzar hacia modelos de desarrollo sustentables que contemplen la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, la mitigación y la adaptación al

cambio climático y el uso de energías renovables para reducir las vulnerabilidades socioambientales. Esta área se alinea con el ODM 7, cuyas metas para Uruguay fueron fijadas en el Informe País de los ODM⁴².

El primer efecto, “gestión sustentable de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad”, propone fortalecer la gestión sustentable y la conservación de los ecosistemas para reducir las vulnerabilidades en el contexto de desarrollo del país, fuertemente vinculado a la explotación de los recursos naturales. Haciendo hincapié en el desarrollo local y la gestión integrada del territorio y de la costa, el UNDAF dispone: a) el apoyo al diseño y la implementación de políticas y estrategias para la gestión sustentable y equitativa de los recursos naturales, contemplando la conservación de los ecosistemas con énfasis en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; b) el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas para identificar, diseñar e implementar planes de reducción de la vulnerabilidad socioambiental; c) el apoyo al diseño e implementación de políticas y estrategias para promover la investigación, la concientización y la educación, y d) el diseño y la implementación de políticas y estrategias para mejorar la gestión de los recursos hídricos. El foco temático está en los vínculos entre pobreza y medioambiente en la gestión informal de residuos y la exposición de los grupos desfavorecidos a productos tóxicos, abordando la relación entre pobreza y medio ambiente desde una perspectiva que incluye la identificación de complementariedades entre desarrollo rural y urbano. También se apoyaron las acciones de gestión del litoral en la zona costera uruguaya del Río de la Plata.

El segundo efecto directo del UNDAF 2011-2015, “la respuesta al cambio climático y la reducción y prevención de desastres”, persigue aumentar la capacidad de adaptación ante el impacto del cambio climático mediante el fortalecimiento de la capacidad que tiene el sector público para desa-

rollar estrategias de adaptación y mitigación a nivel nacional y departamental, reducir y prevenir el riesgo de desastres, incorporando la dimensión migratoria, y desarrollar capacidades de investigación, así como una mayor concienciación de la población.

El tercer efecto en el marco de la segunda área prioritaria del UNDAF 2011-2015, “el desarrollo y el uso eficiente de energías renovables y sustentables”, incorpora la dimensión del desarrollo energético, especialmente mediante la continuación del apoyo al desarrollo de sistemas de generación basados en fuentes renovables, la promoción de las medidas de eficiencia y ahorro energético, y la promoción de la investigación y la concienciación. Se apoya, así, el aumento del porcentaje de energía renovable y sustentable en la matriz de energía con la promoción de medidas de ahorro y eficiencia energética, y la implementación de políticas y estrategias que fortalezcan las capacidades de investigación y de implementación de una nueva matriz.

4.2.1 RELEVANCIA

El alineamiento de las intervenciones del PNUD con las prioridades nacionales es altamente satisfactorio. Las intervenciones están orientadas a desarrollar las capacidades de los asociados para la implementación de políticas, contemplando actividades de formación para el desarrollo de capacidades, la contratación de expertos nacionales e internacionales y la elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de procesos de diálogo y/o como insumos para el debate legislativo.

El proceso del marco de programación es muy participativo y comienza con lo que se denomina un análisis común de país (CCA), que consiste en un ejercicio conjunto entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas que luego es compartido con el gobierno nacional.

42 Consejo Nacional de Políticas Sociales, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de País, 2009.

En general, el enfoque ha sido pertinente y coherente con los objetivos planteados. Sin embargo, hay posiciones contrapuestas sobre la pertinencia del enfoque en lo relativo a la descentralización. En algunos casos, como el del Proyecto FREPLATA, donde hubo que sortear dificultades de agenda binacional, se señala que el rol del PNUD fue relevante, dado que ha sabido adaptarse a los requerimientos de las contrapartes nacionales, demostrando capacidad de respuesta en la ejecución de un proyecto binacional y logrando un espacio de diálogo. También se destaca la importancia que se ha brindado a la creación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias. Se marca como un hito que la dirección superior se encuentre en el ámbito del Prosecretario de la Presidencia. Se considera que el proceso de análisis del país y la redacción del UNDAF fueron aportes destacados. El esfuerzo en cuanto a la modificación de la matriz energética, articulando diversos proyectos, como el Programa de Energía Eólica en Uruguay (PEEU) y el de producción de electricidad a partir de biomasa (PROBIO), como se mencionó en la sección 4.1.2, ha sido muy pertinente y constituye un factor relevante para el desarrollo del país, contribuyendo a la generación de una matriz energética que posicionará a Uruguay, en el 2016, como el país con mayor uso de energías alternativas sobre el total de su consumo energético.

Entre los actores involucrados aparecen visiones diferentes sobre los niveles de descentralización de las políticas y la participación de agentes departamentales en el diseño de las mismas. Desde el nivel central, se considera que los programas están bien alineados, que la estrategia se define de manera coordinada con los gobiernos departamentales y que se eligen las prioridades y las distintas líneas de acción. Es el caso del Proyecto SNAP (recuadro 1), donde se logró instalar formas de inter-

vención novedosas sobre el terreno, involucrando a instituciones educativas, de desarrollo rural, de derechos humanos y a organizaciones de productores, generando una percepción de cambio sustantivo en el futuro. El apoyo brindado por el PNUD al Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) es sustantivo y se basa en el concepto de gestión del riesgo y de desarrollo institucional, que también incluye la descentralización en el enfoque, generando una nueva institucionalidad a nivel de cada uno de los 19 departamentos del país. En este sentido, se destaca la existencia de la figura del Comité Departamental de Emergencia, integrado por la Intendencia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Dirección Departamental de Salud y el MIDES, quienes realizan acciones coordinadas con diversos formatos de acuerdo a necesidades nacionales y departamentales⁴³.

La primera fase del Protocolo de Montreal (relativo a las sustancias que agotan el ozono) se desarrolló de acuerdo a lo previsto por parte del Programa en el País y de los proyectos sectoriales, en los que el PNUD tuvo un rol destacado, con referentes de alto nivel técnico involucrados. Las acciones de fortalecimiento de capacidades fueron importantes; el PNUD proporcionó consultores que apoyaron el diseño de proyectos, contribuyendo a configurar una estrategia de reducción de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Se destaca el gran esfuerzo de capacitación a técnicos de refrigeración y la convocatoria al sector privado para que acompañara este proceso, que ha culminado con toda la industria convertida al día de hoy.

La problemática asociada a la gestión del conocimiento de las alternativas disponibles para la sustitución de los HCFC (hidroclorofluorocarbón) es compleja. Sin embargo, su abordaje no depende exclusivamente de la Oficina en el país

43 Sin embargo, algunos de los gobiernos locales consultados en la muestra del equipo de evaluación mencionaron que se relacionan con el PNUD a través del gobierno central y piensan que las negociaciones ya están formalizadas cuando ellos se sientan a la mesa y que no siempre son consultados durante la etapa de diseño de los proyectos, en particular, respecto a su propio rol. A pesar de ello, aceptan los lineamientos establecidos centralmente, ya que prefieren ejecutar los proyectos, en la medida que estos han sido correctamente diseñados, a no tener ayuda; sobre este punto, insisten en la posibilidad de establecer puentes a través de instancias descentralizadas coordinadas por el PNUD.

del PNUD, lo cual incide en la toma de decisiones a partir del apoyo a los debates sobre el tema con conocimiento técnico nacional e internacional. En cuanto a los temas priorizados en el financiamiento internacional, algunos funcionarios gubernamentales entrevistados consideran que los países donantes los definen sin considerar de manera adecuada las prioridades nacionales. Esto dificulta la tarea del PNUD en el país, dado que debe elaborar propuestas que contemplen simultáneamente las prioridades nacionales y las de los países donantes.

4.2.2 EFICACIA

La relación costo-eficacia de los proyectos en términos de recursos invertidos y resultados alcanzados ha sido positiva. Se ha logrado conciliar los resultados de desarrollo, los enfoques y las metodologías a pesar de los cambios y dificultades para implementar algunos proyectos. Algunas estrategias de promoción de intereses (*advocacy*) han demostrado un alto grado de eficacia con relación a los resultados esperados. La información sobre indicadores se detalla en el área 2 del anexo 2.

Los resultados en todas las líneas estratégicas han sido altamente satisfactorios, incluso si se considera que los proyectos que no pudieron conseguir los resultados esperados para 2010 continuaron en los años siguientes hasta ser ejecutados satisfactoriamente. Se observa un progreso significativo en la intervención realizada para la preservación de la biodiversidad, específicamente considerando que se ha incorporado un total de 10 áreas protegidas al SNAP y se han elaborado y aprobado 3 planes de manejo. En las áreas de intervención referidas a la adaptación al cambio climático, monitoreo de la contaminación en aguas internacionales, gestión del riesgo y modificación de la matriz energética, el análisis de los indicadores indica que las metas han sido alcanzadas o superadas en algunos casos. Asimismo, Uruguay continúa cumpliendo las metas del Protocolo de Montreal y ha aprobado el Plan Climático de la Región Metropolitana, que incluye tres departamentos, Montevideo, San José, y Canelones. Se

ha aprobado y se encuentra en vigor el decreto 255/013, que establece la nueva estructura y puestos de trabajo del MVOTMA, al igual que el sistema de permisos y controles ambientales. El Programa de Pequeñas Donaciones (véase el recuadro 3), gestionado por el PNUD con fondos del FMAM, ha ampliado su relación con la sociedad civil, generando la concientización y la movilización de organizaciones de base y de las ONG que se han involucrado con temas medioambientales estableciendo un puente entre inclusión y desarrollo sostenible.

Los ejes de intervención del PNUD en biodiversidad, energía, aguas internacionales y cambio climático han sido valorados como de alta importancia para la gestión pública y también por actores clave que han sido consultados en distintas instancias. Ha habido un alto desempeño en términos de eficacia, obteniéndose resultados que en algunos casos superaron lo esperado. El PNUD tuvo un rol clave en asegurar la consecución de estos resultados, dando apoyo técnico y administrativo y movilizandorecursos económicos y técnicos propios y de otros socios de la cooperación a fin de fortalecer las áreas de gobierno involucradas. Tal es el caso, por ejemplo, de la diversificación de la matriz energética y la sustitución de la energía tradicional por energía alternativa en un 50% antes del plazo previsto.

Se han realizado las gestiones necesarias para lograr un apalancamiento de otros recursos institucionales, propios o de otros actores, especialmente a nivel departamental, como en el caso del Proyecto de Gestión Integrada de la Zona Costera. Otro caso es el del Proyecto SNAP, que también está en sintonía con las políticas de ordenamiento territorial del país e incluye la participación de la sociedad civil como herramienta clave. Asimismo, se han logrado acuerdos importantes en torno a los marcos legales y acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP, y se han fortalecido las capacidades específicas de los actores clave involucrados. Se destaca la implementación de diferentes modelos de gobernanza, lo cual contribuye a la efectividad del manejo de las áreas

protegidas, a la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local⁴⁴.

En materia de promoción de intereses (*advocacy*), se observa que las experiencias más exitosas de Áreas Protegidas contaban previamente con una trayectoria territorial y grupos locales movilizados. Los logros del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) han sido posibles gracias a la cooperación de otras agencias y la participación de la sociedad civil. En el marco del SNU, se contrataron consultorías y abrieron concursos públicos en la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), y se ha avanzado en la idea de realizar publicaciones y pensar en líneas de gestión de riesgo. A pesar de esto, falta dar mayor espacio a la sociedad civil para incidir en la formulación de políticas y en las decisiones estratégicas. Adicionalmente, ha sido complejo y raramente exitoso para el PNUD, el involucramiento del sector privado en las iniciativas ambientales.

En el caso del Proyecto FREPLATA, se han alcanzado resultados importantes a nivel nacional. En materia binacional, los resultados han sido menos contundentes debido a la complejidad de la coordinación binacional y a un alto nivel de rotación de las autoridades de instituciones vinculadas al proyecto. En este sentido, no se ha podido realizar la totalidad de las campañas previstas para la medición de calidad del agua. En materia de fortalecimiento institucional, el proyecto sirvió de apoyo a los procesos institucionales en los grupos de trabajo binacionales relacionados con el Río de la Plata y su Frente Marítimo. Esto generó una sinergia positiva entre el grupo de trabajo y las instituciones participantes. El proyecto FREPLATA se encuentra en una etapa en la que aún no ha cumplido la totalidad de los objetivos. Se espera que estos se vean materializados al final del proyecto a través del fortalecimiento de las instituciones binacionales. A nivel técnico, los dos

países cuentan con recursos humanos y materiales para conseguir los objetivos propuestos, lo cual ha funcionado como un catalizador de los procesos, al igual que la predisposición de los funcionarios miembros del Comité Directivo.

El SINAE es un ejemplo de fortalecimiento institucional y de resultados en beneficio de la calidad de vida de la población uruguaya. Los proyectos se ejecutaron fortaleciendo el SINAE (anexo 3, recuadro 2, fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias [SNE]) a nivel nacional y local con la idea de orientarse a los resultados y a la descentralización. En este sentido, se ha logrado una adecuada representación en los departamentos (se crearon 19 Centros de Coordinación de Emergencias Departamentales⁴⁵) y una buena imagen pública del SINAE. También se constituyeron áreas operativas y técnicas, y se cuenta con un protocolo de respuesta ante emergencias.

El PNUD ha contribuido al fortalecimiento institucional del MVOTMA en materia de elaboración de informes y estrategias nacionales relativas a las Convenciones de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica.

Las metas establecidas en materia energética se han logrado en gran medida. Para ello, ha sido fundamental el apoyo de dos proyectos fuertemente alineados con la política energética del país: el Programa de Energía Eólica y el Proyecto PROBIO. Otro factor para el logro de estos resultados positivos ha sido la colaboración entre el sector privado y los técnicos. Aunque la Ley de Ordenamiento Territorial potenció el rol de las intendencias, opiniones recabadas coinciden en que la descentralización es insuficiente. Aún falta perfeccionamiento en las acciones concretas. Se considera de vital importancia capacitar y concientizar a los productores y a la sociedad en general. El Programa de Pequeñas Donaciones

44 Otro proyecto que ha alcanzado resultados institucionales es el de Gestión Integrada de la Zona Costera, ejecutado con la Dirección de Recursos Acuáticos, vinculado al corrimiento del frente salino y su impacto en la pesca.

45 CECOED, www.sinae.gub.uy.

(anexo 3, recuadro 3) ha contribuido de manera transversal a los resultados de todas las estrategias.

4.2.3 EFICIENCIA

La eficiencia del programa del PNUD ha sido valorada como medio-alta, con variaciones. Las dificultades mencionadas se relacionan con los tiempos de ejecución, el otorgamiento de prórrogas y las intermediaciones con otras oficinas del PNUD fuera del país. La gestión administrativa fue eficiente para maximizar réditos con el presupuesto disponible y movilizar recursos de otras fuentes. Se valora el rol de administrador de fondos que tiene el PNUD, que coadyuva a un mejor y más rápido uso de los tiempos.

En algunas ocasiones, las observaciones sobre las prórrogas de los programas se debieron al no cumplimiento de los objetivos; en otras, a que realmente era necesario un plazo mayor al previsto originalmente; también hubo casos en los que la especificación sobre tiempos de las diversas fuentes de financiamiento no coincidía necesariamente con los tiempos reales de implementación del sector público e, incluso, de la sociedad civil. Se ha puntualizado que hay casos en que los propios proyectos han ido reformulándose e incorporando un producto adicional o algunas actividades que no estaban inicialmente diseñadas.

La situación respecto a la eficiencia puede ejemplificarse de manera directa en cada línea programática. Así, el tipo de arquitectura institucional del proyecto GEF/SNAP ha sido un ejemplo de cómo un proyecto NIM (Modalidad de Implementación Nacional) ha generado un equipo SNAP que ha estado trabajando desde 2005, casi una década, y que finalmente se ha insertado en la nueva institucionalidad aportando un importante caudal de conocimientos. Es un equipo con núcleo estable y en el que han participado distintos consultores especialistas de acuerdo con las necesidades.

Respecto a la generación de nuevos proyectos, se han destinado recursos que luego garantizaban productos de calidad, elegibles por fondos como

el FMAM y que, de esta manera, contribuían al apalancamiento de recursos provenientes de otras fuentes nacionales e internacionales. Gran parte de la cartera ha estado compuesta por proyectos del FMAM. En estos casos, los plazos se han extendido por la dificultad de ejecutarlos en los 3 años previstos, forzando, así, la planificación para su ejecución, aunque se supiera anticipadamente que ésta no podría ser cumplida a tiempo.

Los presupuestos se han respetado y el volumen de actividades ha sido consistente con lo planificado. En algunos casos, se produjo incertidumbre por el ensamblaje de fuentes de financiamiento y diversas formas de administrarlas. La solvencia del PNUD en esta área fue clave para administrar recursos simultáneamente en varios proyectos.

En general, se ha observado una relación positiva entre la utilización de recursos aportados por el Estado, por el SNU y otras fuentes. Existe consenso respecto al buen uso de todos los recursos y el hecho de que estos se destinaran para lo que estaba establecido en el diseño y de que se cumplieran las metas en aquellos proyectos que fueron reajustados (en términos de tiempo de ejecución). Un aspecto que incidió en que surgieran problemas de eficiencia por procedimientos burocráticos y en el aumento de los tiempos previstos fue el hecho de que los proyectos estuvieran concebidos como multiactorales y que, durante su implementación, cada paso requiriera consensos adicionales a nivel de los departamentos que no siempre se obtuvieron con rapidez. Se reportó coordinación de diversas fuentes de financiación para el fortalecimiento de los objetivos de todos los ejes programáticos.

En cuanto a la gestión de riesgos y los varios proyectos que se ejecutaron durante el período, el uso de recursos fue eficiente, aunque los niveles subnacionales han manifestado la necesidad de un Fondo Nacional de Emergencia en el marco del SINAE para hacer frente a situaciones críticas transversales a varias áreas del país. La eficiencia de las intervenciones se vería reforzada si existiesen fondos adicionales. Como ya se ha mencionado, se considera que los recursos se usaron de forma correcta, especialmente en el caso

de emergencias. Los fondos estratégicos utilizados en contratos internacionales fueron un aporte decisivo en la creación del sistema y tuvieron un costo bastante bajo con relación al impacto producido. El rol de PNUD como una red de conocimientos ha implicado un uso altamente eficiente de los recursos y una colaboración muy valorada en la detección de conocimientos necesarios para el abordaje de un tema de alta sensibilidad.

4.2.4 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad es alta. Los resultados del PNUD están insertos en los canales institucionales respectivos y se ha desarrollado legislación específica con relación a cada uno de los ejes programáticos. No se generó una dependencia económica del PNUD. Por el contrario, se logró un apalancamiento de recursos nacionales de cooperación y la movilización de otros recursos internacionales. En los niveles subnacionales, se han expandido los recursos a través de la nueva ley de ordenamiento territorial, de actores de la sociedad civil y del sector privado. Una parte importante de los técnicos convocados por diferentes proyectos se han ido incorporando a la estructura de la administración pública, generando un importante proceso de institucionalización.

Sin embargo, se señala la necesidad de mejorar la información sobre la sostenibilidad desde la etapa de diseño a fin de incrementar el éxito de las estrategias tendientes a garantizarla, tanto desde el punto de vista financiero como institucional. Se reconoce la necesidad de hacer mayor hincapié en esta dimensión desde los orígenes de cada proyecto y contar con documentación que permita dejar evidencias al respecto. Se subraya que la estrategia de salida no debe ser planteada de manera superficial, sino que debe permitir que las instituciones a cargo de los proyectos puedan profundizar mecanismos adecuados para continuar con actividades clave de los proyectos entre los períodos presupuestarios y los cambios de ciclo gubernamental. A pesar de los cambios de corto plazo, las prioridades nacionales se mantienen y existen condiciones de continuidad que favorecen la sostenibilidad.

En el área de medio ambiente, hay sostenibilidad en los resultados debido principalmente a la recurrencia de acciones con proyectos exitosos conformados por diversas fases de ejecución a lo largo del tiempo, la intervención en el apoyo a la creación de leyes ambientales, las intervenciones en las áreas productivas con criterios ambientales y la participación de Uruguay en el cumplimiento de las convenciones internacionales. Por ejemplo, en materia de biodiversidad, el SNAP colaboró con el fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales y de los gobiernos departamentales y locales, generando opciones reales de sostenibilidad. Actualmente, se encuentra institucionalizado, con recursos gubernamentales y de la cooperación internacional (un nuevo FMAM y un nuevo aporte del Fondo Francés para el Medio Ambiente).

Los productos que han sido institucionalizados y se continuarán implementando, más allá del proyecto, son claves. Las áreas protegidas ya creadas no tendrán amenazas de continuidad, aunque puede ser que sus planes de manejo sufran dificultades para ser implementados. Las intervenciones de capacitación y fortalecimiento realizadas a través del SNAP han procurado soluciones “de compromiso” entre la protección y la explotación del territorio y sus recursos con el incremento de la participación ciudadana, especialmente en la creación de una agenda ambiental compartida. En general, en todos los ejes estratégicos de medio ambiente se construyeron relaciones de confianza entre los actores clave con espacios de discusión y debate de largo aliento, sostenibles en el tiempo. Por ejemplo, se ha instalado un proceso irreversible a través de la creación de ámbitos locales o regionales (los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, los CECEOED, las intervenciones costeras con los departamentos, la modificación de la matriz energética a través de la aplicación de una política de Estado junto con el sector privado y las intendencias departamentales). A partir de esta relación de confianza entre los coadministradores, se ha establecido una agenda común, brindando en áreas protegidas una mejora de la cadena de valor del turismo y el cuidado de la naturaleza, pudiendo involucrar al sector privado

como un aliado específico para la sustentabilidad. La comunidad, a partir de la intervención del SNAP, genera nuevos proyectos, especialmente a nivel turístico.

En cuanto a las aguas internacionales, no está prevista una tercera fase binacional. La sostenibilidad de una política conjunta entre ambos Gobiernos (Argentina e Uruguay), depende de la resolución de las dificultades existentes, y excede el rol del PNUD. Se han conformado grupos de trabajo intersectoriales sobre cuestiones específicas, como monitoreo, sistemas de información, promoción de la producción más limpia, trabajo intermunicipal, etc. **Dichos grupos cuentan con los elementos para proseguir con sus actividades de forma autónoma, pero asistidos desde las respectivas autoridades nacionales.** La dificultad en la estrategia de salida está relacionada con la precariedad de los procesos en un contexto de discusión volátil. Como sucedió al terminar la primera fase del proyecto, muchas instituciones no han sido capaces de encontrar esquemas sustentables para sus programas a pesar de contar con un Programa de Acción Estratégico.

En el caso del **Programa de Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata (ECOPLATA)**, las acciones, una vez terminados los proyectos, se han ido financiando parcialmente desde la Dirección Nacional de Agua (DINAGUA) y la DINAMA, y se garantiza la continuidad a través de las intendencias y la muy buena articulación con actores de la comunidad en ese espacio. A menudo, se debe incorporar a otros actores para el análisis de lo que sucede en las costas, como al Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada del Uruguay, donde con frecuencia no se realizan los controles suficientes por carencia de recursos.

Respecto al eje de modificación de la matriz energética, el éxito en la sustentabilidad se explica por la existencia de una política de Estado de largo plazo 2005-2030 sobre el tema energético que implica un fuerte ahorro para el país y el apoyo al crecimiento productivo con criterios de sostenibilidad. Hace 20 años, el

país no tenía un programa estructurado de utilización de energías alternativas, sino experiencias muy puntuales de molinos de viento o paneles de energía solar.

4.3 DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO, LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LAS INEQUIDADES

Los dos marcos de desarrollo analizados abordan una de las dificultades que de manera estructural caracterizan los desafíos desde la óptica de la integración social y el desarrollo humano equitativo. En el UNDAF para el periodo 2007-2010, se identifican dos resultados: resultado 2.1, por el cual, “para 2010, el país habrá avanzado en el diseño y la gestión de políticas, erradicar la indigencia y reducir la pobreza” y el resultado 2.2, cuyo objetivo se centra en la elaboración de políticas públicas que permitan “condiciones de partida y de acceso a servicios sociales de calidad más equitativos, enfrentar las discriminaciones y promover procesos de integración social”. La integración social se mantiene como una prioridad en el contexto del UNDAF para el periodo 2011-2015 y constituye el eje fundamental por el cual el plan desarrolla el componente social en el marco de actuación del SNU en Uruguay.

El UNDAF 2011-2015 define un conjunto de efectos que concretan el marco de actuaciones, de los cuales, el primero persigue “avanzar en el diseño y la implementación de políticas de protección social dirigidas a la primera infancia y a su entorno familiar” mediante el desarrollo de políticas sociales encaminadas a establecer un sistema integral de protección a la infancia.

El segundo efecto, “avanzar en el diseño y la implementación de políticas que permitan mejorar la calidad educativa, incrementar el egreso de la educación media (reduciendo brechas sociales) y ampliar el acceso a la educación terciaria”, constituye el esfuerzo del SNU para asistir al Gobierno en su tarea de una reforma educativa que permita apoyar la consecución de los objetivos en materia de educación.

El tercer efecto, “avanzar en la consolidación del sistema nacional integrado de salud, en el fortalecimiento de las políticas de salud pública y en la universalización del acceso a la salud sexual y reproductiva”, se centra en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud como uno de los ejes sobre los que se articula la construcción y consolidación del estado del bienestar.

La consecución del cuarto efecto, “avanzar en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos institucionales que consoliden una respuesta nacional al VIH/sida orientada a las metas de acceso universal al apoyo, tratamiento, atención y prevención, y que combatan toda forma de estigma y discriminación”, se realiza brindando apoyo a las instituciones uruguayas para difundir un conocimiento más amplio sobre las características de la epidemia y reducir el estigma y la discriminación a las que son sometidas las personas que viven con VIH/SIDA.

Los dos últimos efectos en el área prioritaria tercera del UNDAF, “avanzar en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos institucionales que permitan reducir las inequidades de género, generacionales y raciales” e “implementar políticas de cohesión social (en particular hábitat e integración residencial) dirigidas a reducir las brechas de exclusión expresadas territorialmente y con la diáspora”, están estrechamente relacionados con la reducción de las desigualdades desde una perspectiva de género, territorial y migratoria.

La intervención del PNUD en el área de **desarrollo social** se centra en el fortalecimiento de las **capacidades nacionales** para aplicar políticas de protección social que contribuyan a la **reducción de la pobreza** y la eliminación de la indigencia. El PNUD ha definido un conjunto de estrategias para asistir al país en la reducción de las desigualdades desde diferentes perspectivas: intergeneracional (con foco en la primera infancia y la juventud), de género (con foco en el empoderamiento económico de las mujeres, la participación política y los programas de protección social con perspectiva de género), desigualdades socioeconómicas (con foco en la pobreza multidimensio-

nal) y desigualdades territoriales, contribuyendo a contrarrestar la segregación residencial y propiciar un desarrollo económico inclusivo, más integrado y cohesionado.

4.3.1 RELEVANCIA

Las estrategias desplegadas por el PNUD para contribuir a reducir la pobreza y las inequidades (de género, generacionales, socioeconómicas, territoriales y étnico-raciales) en Uruguay han sido muy pertinentes respecto a las prioridades nacionales y a los compromisos internacionales.

El Programa en el país está claramente alineado con las prioridades nacionales expresadas en el Plan de Equidad 2008. La implementación de este Plan da origen a otras estrategias nacionales, planes y programas para la reducción de la pobreza y las desigualdades persistentes. El PNUD ha colaborado de manera sostenida con el fortalecimiento del Consejo Nacional de Políticas Sociales, brindando asesoría en la concreción de algunos ejes de trabajo, como ha sido la provisión de insumos para el Sistema de Cuidados o las metodologías de análisis sobre pobreza multidimensional. En materia de reducción de las inequidades generacionales, el Plan Nacional de Juventudes, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2015 y su Plan de Acción, conforman referentes prioritarios para el Gobierno, a cuyo diseño e implementación el PNUD ha dedicado importantes esfuerzos. Destaca también, dentro del marco de las políticas y programas sociales emblemáticos, la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales “Cercanías”, a cuyo desarrollo y modelización ha contribuido el PNUD con iniciativas como Canelones Crece Contigo. También se puede destacar el Plan Nacional Contra el Racismo y la Discriminación, con claras contribuciones del PNUD. Otras iniciativas, como el Programa de Mejoramiento de Barrios en el marco del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), han contado con el apoyo del PNUD como administrador de fondos. Por último, el Programa en el país ha mantenido coherencia con la prioridad nacional de reducción de brechas territoriales (en servicios

públicos, movilidad, interconectividad, recursos, etc.). El Programa ART, algunos de cuyos logros ya han sido descritos, constituye una de las respuestas del PNUD para colaborar con la reducción de las inequidades territoriales en los departamentos del norte del país: Artigas, Salto y Cerro Largo.

La convergencia de intereses y prioridades del PNUD con las instituciones uruguayas en materia de equidad de género ha sido muy satisfactoria. EL PNUD se ha alineado con las directrices nacionales para la reducción de las desigualdades de género, tales como el Plan de Equidad, el Plan Nacional de Oportunidades y Derechos (PIODNA) 2007-2011, el 3° Plan de Igualdad de Género 2014-2017 de Montevideo, el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica y la Ley de Cuotas. En este amplio contexto de posibles actuaciones, la estrategia del PNUD se ha centrado en cuatro ámbitos de prioridad nacional: i) el apoyo a los sistemas de protección social y de cuidados desde la perspectiva de género; ii) la promoción de la participación política de las mujeres; iii) mecanismos de transversalidad y acciones positivas para el fomento de la igualdad en el ámbito empresarial (empresas públicas y privadas) y iv) el fortalecimiento de las instituciones competentes en materia de prevención, atención y sanción de la violencia basada en el género y generacional, esta última llevada a cabo conjuntamente con ONU Mujeres, el UNFPA, la OIM y la UNESCO.

El PNUD cuenta con una trayectoria importante, dado su mandato de desarrollo, en la articulación de diferentes líneas de trabajo convergentes para la reducción de las desigualdades intergeneracionales, de género, socioeconómicas y territoriales. Desde la creación del MIDES, el PNUD ha colaborado con las autoridades nacionales en el ámbito social, brindando un apoyo sostenido a los actores gubernamentales responsables de las principales políticas, planes y

programas en materia de desarrollo social y reducción de la pobreza. Son muchas las iniciativas que se han llevado a cabo, procurando potenciar sinergias entre unas y otras, y acompañando de manera sostenida los esfuerzos nacionales hacia la profundización del sistema de protección social.

El enfoque interagencial del PNUD ha sido muy adecuado para algunas iniciativas, mostrando procesos de trabajo conjunto muy consolidados con ONU Mujeres y UNICEF. Previamente a la puesta en marcha de DaO, el PNUD ya contaba con una buena experiencia de coordinación con el UNICEF y UNIFEM. A partir del DaO, se fortaleció el trabajo conjunto con otras agencias como el UNFPA y la OIT.

4.3.2 EFICACIA

La eficacia⁴⁶ en el cumplimiento de las metas de los diferentes planes de trabajo anuales ha superado en promedio el 80% y con relación a las metas del CPD a las que el PNUD contribuye el cumplimiento se eleva a más del 85% (anexo 2, área 3). Si bien la elaboración de indicadores podría mejorar y los indicadores y metas del nuevo PNUAD y CDP deberían estar más alineados, se reconoce notablemente el esfuerzo de programación de la cadena de resultados y efectos.

En base a las validaciones realizadas, se constata que en materia de reducción de la pobreza y de las inequidades, se han producido cambios reales en las situaciones socioeconómicas sobre las que se ha incidido. A continuación, se describen las principales estrategias de trabajo que han estado presentes con buenos resultados durante todo el ciclo de programación.

El fortalecimiento de capacidades nacionales constituye el principal objetivo del PNUD. Esta estrategia muestra una enorme variedad de

46 Merece la pena señalar que no todas las metas en el CPD (las mismas del CPAP) han podido ser contrastadas: 4 de los 9 indicadores establecidos plantean metas a las que PNUD no contribuye. Ello se debe a que la cadena de efectos, productos e indicadores se realizan de manera interagencial. El PNUD también desarrolla una serie de indicadores y metas más específicas a nivel de PRODOC, los cuales son revisados sistemáticamente y constituyen en realidad el marco de monitoreo (anexo 4.3).

modalidades y grupos beneficiarios. La línea más común ha sido la formación destinada a funcionarios individuales que han participado en instancias de capacitación (generalmente especializada) brindada con el apoyo del PNUD, ya sea a través de talleres nacionales y regionales o mediante seminarios internacionales. Estas capacidades instaladas en diferentes niveles de gobierno han sido fundamentales para poder impulsar iniciativas más innovadoras en el marco de las políticas sociales. En general, en base a las opiniones más recurrentes de los socios nacionales, el **entorno organizacional** de las principales áreas o dependencias institucionales con las que ha trabajado el PNUD (MIDES, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de la Juventud [INJU], Intendencia de Canelones, Intendencia de Artigas, sindicatos, etc.) muestran actualmente condiciones mucho más propicias para trabajar temáticas sociales desde un claro enfoque de derechos humanos, aspecto cuyo éxito también tiene que ver con la sinergia de la voluntad política de trabajar en ese sentido y sobre el que el PNUD ha hecho un aporte innegable, **y así es reconocido por los actores consultados.**

La generación de espacios de intercambio de experiencias ha constituido un eje muy importante de trabajo en materia de género y juventudes. La apuesta del PNUD por facilitar instancias de incidencia política de la juventud ha sido clara. El PNUD, en apoyo al INJU, ha contribuido, entre 2011 y 2013, a la celebración de la Reunión Especializada en la Juventud del Mercosur, y más de 300 jóvenes pertenecientes a las instituciones nacionales y a organizaciones sociales han participado en estas instancias subregionales. El PNUD ha apoyado la generación de espacios de encuentro a través de plataformas virtuales, fomentando el intercambio entre jóvenes de toda la región. Un resultado muy exitoso ha sido la plataforma Jóvenes con Voz, un lugar de encuentro, discusión, incidencia y propuesta de los jóvenes y para los jóvenes de la región⁴⁷. Asimismo, funcionarios del Consejo de Políticas Sociales han par-

ticipado en instancias de intercambio regionales con el objetivo de compartir propuestas, planes y enfoques del Sistema de Protección Social con otros países. Con la coordinación estratégica del PNUD, Uruguay ha compartido sus experiencias en el Sello de Igualdad en dos Foros Regionales de Empresas por la Igualdad entre Géneros, en los que, además de las empresas, participan los representantes de las instituciones nacionales de promoción de la igualdad de los diferentes países. En el caso de Uruguay, también participan los sindicatos. Estas diferentes iniciativas descritas pueden ser consideradas dentro de la gama de modalidades de cooperación Sur-Sur que el PNUD ha venido promoviendo (véase más en la sección 5.3).

En promoción de intereses (*advocacy*) y diálogo democrático, el PNUD, en coordinación con el UNFPA, apoyó a las autoridades nacionales y a la sociedad civil en el Diálogo Nacional sobre VIH y Derechos celebrado en 2013, entre otras iniciativas que ya han sido mencionadas. Las conclusiones y recomendaciones del Diálogo constituyen un insumo importante para la elaboración del anteproyecto de Ley de respuesta integral al VIH-Sida, que está en marcha en el Parlamento con apoyo del MIDES, el MSP, la sociedad civil y la Comisión Nacional de Sida.

Otro proceso que marcó un hito importante en 2011, fue el Diálogo Nacional para el Sistema de Cuidados, coordinado por el MIDES y bajo la rectoría de un grupo interministerial creado a tales efectos. Este proceso fue apoyado por el SNU facilitando la asistencia técnica para la elaboración de documentos de discusión (se produjeron 2 documentos sobre usuarios, 1 sobre modelo de gestión y 1 sobre modelo de financiamiento). El PNUD desempeñó un rol de articulador del resto de agencias del SNU para los diferentes eventos o consultas que se celebraron, asumiendo la relatoría de dichos diálogos (además del PNUD, participaron en el proceso, por parte del SNU, ONU Mujeres, UNICEF, UNFPA, OPS y OIT).

47 Durante el mes de mayo 2014, tuvo 5000 visitas.

Alrededor de 600 personas de la sociedad civil, el Gobierno, la academia y actores políticos participaron en las 3 instancias de diálogo realizadas. Este diálogo contribuyó al posicionamiento de la temática en la agenda pública. Los 4 documentos fueron insumos muy útiles para el grupo interministerial que, posteriormente, diseñó el Sistema Nacional de Cuidados. El efecto inmediato fue la aprobación, por parte del Gabinete Social, de unos lineamientos para la implementación de una futura política nacional y la disposición de 20 millones de pesos (850.000 USD) de presupuesto nacional para tres iniciativas piloto.

En el marco de la aplicación de la Ley de Cuotas, bajo la consigna de la campaña “Más Mujeres, Mejor Política”, el PNUD ha promovido, junto con ONU Mujeres, diálogos interpartidarios con la Red de Mujeres Políticas, líderes de los partidos mayoritarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Por último, se destacan las consultas post 2015 llevadas a cabo durante 2013, lideradas por el PNUD, en apoyo al Consejo Nacional de Políticas Sociales y la sociedad civil. En 2013, se realizó una primera consulta convocada por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁸ en la que participaron organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia. La segunda consulta⁴⁹ reunió a actores de la sociedad civil mientras que la tercera se hizo con organizaciones juveniles. Todas tuvieron un nivel de convocatoria muy amplio.

El PNUD apoyó al Gobierno nacional en la **implementación del Plan de Equidad** y, en este marco, colaboró con las instituciones nacionales para profundizar algunas estrategias contenidas en dicho plan. Tal es el caso de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, impulsada conjuntamente con UNICEF. En materia de infancia, se apoyó al Gobierno en la gestión de los servicios de salud pública para la primera infancia y la salud

materna, destacando una iniciativa en el departamento de Canelones para la implementación de un programa de salud y educación de “cercanías” dirigido a familias con niños menores de cuatro años. También apoyó, junto con ONU Mujeres, la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de las Mujeres, generando los insumos y asistencia técnica para instalar un Sello de Calidad para las empresas públicas y privadas que certifica la institucionalización de medidas para la reducción de las desigualdades de género en el ámbito organizacional. Además, lideró una iniciativa, en colaboración con la FAO, la OIT y UNICEF, que desarrolló y ejecutó programas piloto de desarrollo en varios departamentos del interior del país con objeto de promover la consecución de los ODM. El PNUD apoyó igualmente a la institución nacional en materia de juventud acompañando el proceso de elaboración y posterior implementación del Plan Nacional de Juventudes. Se llevaron a cabo algunas iniciativas focalizadas en la población juvenil en situación de pobreza, como, por ejemplo, acciones de mejora educativa, difusión de conocimiento sobre derechos humanos y actividades orientadas a la inserción laboral. En 2012, una iniciativa conjunta entre el PNUD y UNICEF ayudó a evaluar los centros de atención integral para niños y familias. El PNUD también participó en el programa conjunto para el apoyo a la protección social, asesorando al Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) y al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La **generación de conocimiento** es una práctica inherente al rol del PNUD, apoyando a los socios nacionales en la búsqueda de evidencias sobre las que sustentar cualquier iniciativa posterior. Los Informes de Desarrollo Humano son una piedra angular del trabajo del PNUD. Son numerosos los estudios, encuestas e informes a los que PNUD ha contribuido. Con la estrategia de generación de conocimiento, la Oficina en el país se propuso contribuir a mejorar la calidad de las

48 “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Futuro que Queremos: Contribuciones desde el Uruguay para la Agenda Global del Desarrollo post 2015”.

49 “Hacia un debate crítico del mundo que queremos”.

políticas públicas, ampliando la capacidad de análisis de los responsables de la toma de decisiones. Se propuso también sensibilizar a la población en su conjunto, aportando los principios y valores del SNU sobre la erradicación de las desigualdades y sus vínculos con el desarrollo humano. Los intercambios también cumplieron una función de gestión del conocimiento.

4.3.3 EFICIENCIA

La gestión de las intervenciones del PNUD se ha mostrado eficiente a lo largo de todo el ciclo.

Las actividades previstas se han llevado a cabo en función de lo planificado. Los tiempos de demora debido a los procedimientos administrativos han estado dentro de los márgenes previsibles. Por tanto, los socios implementadores también han trabajado de manera eficiente. En algunos momentos, ha habido retrasos en la toma de decisiones que han afectado el cronograma de algunas actividades, por ejemplo, debido a los cambios institucionales como resultado de la Reforma Social acometida por el MIDES. Sin embargo, el PNUD ha mantenido en todo momento un buen diálogo con las autoridades nacionales, permitiendo así reactivar algunos de los compromisos que pudieron quedar relativamente inertes. El PNUD también ha desempeñado un papel claro en la movilización de recursos técnicos y financieros de los Fondos Globales temáticos (Gobernabilidad, Pobreza, ODM, Juventud) y de recursos del Área Práctica de Género del Centro Regional de Panamá.

El Programa en el País ha priorizado los Acuerdos de Implementación Nacional (NIM), que se han mostrado eficientes en su desempeño.

Siguiendo las orientaciones corporativas del PNUD, a fin de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de administración y gestión de los recursos, la modalidad de ejecución NIM se ha visto favorecida en los arreglos de gestión llevados a cabo para las diferentes iniciativas. En algunas ocasiones especiales, se valora la flexibilidad que ha mostrado el PNUD para establecer acuerdos de implementación directa (DIM). Estas ocasiones, que han de contar con la autorización de la Sede,

se refieren a iniciativas en las que el valor agregado del PNUD es muy tangible, como ocurre en la elaboración de los Informes de Desarrollo Humano o similares. En ocasiones en que el Gobierno se ha visto limitado en sus capacidades de gestión o administración (transición política, reformas institucionales profundas), la modalidad DIM ha posibilitado la ejecución. En otras ocasiones en que las temáticas abordadas presentaban alta sensibilidad, como fueron los diálogos de seguridad ciudadana o el trabajo con mujeres políticas de todos los partidos, la ejecución DIM ha favorecido la independencia y neutralidad para poder garantizar la eficiencia del proceso.

4.3.4 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de la mayoría de los servicios/productos a los que PNUD ha contribuido es satisfactoria dados los niveles de institucionalización que se han dado de manera progresiva.

El adecuado alineamiento de las intervenciones del PNUD a los objetivos prioritarios del Gobierno ha sido clave para la apropiación nacional. Un caso emblemático ha sido la iniciativa apoyada por el PNUD Canelones Crece Contigo, cuya metodología se ha expandido a un proyecto nacional denominado Uruguay Crece Contigo. En el caso de las iniciativas orientadas al empoderamiento de las mujeres, la participación de la sociedad civil (a través de la Red Nacional de Mujeres Políticas y otras organizaciones feministas) constituye un factor importante para la sostenibilidad de los servicios. En este punto, vale la pena señalar que la participación de la sociedad civil en la agenda de la reducción de las inequidades, por nombrarlo ampliamente, es estratégica y ha sido durante décadas un bastión fundamental para el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no son sujeto de apoyo ni acompañamiento (exceptuando limitadas ocasiones) por parte del PNUD. Más allá de la necesidad de financiamiento, las organizaciones de la sociedad civil son interlocutores necesarios y deberán formar parte de las alianzas del PNUD en el futuro. Por otra parte, el volumen financiero –relativamente modesto– aportado por el PNUD

para cada una de las iniciativas no ha generado dependencia para su continuidad; por el contrario, el Estado ha dispuesto un presupuesto muy superior al que aporta el PNUD para avanzar en las políticas sociales. Otro tipo de consideración es que las capacidades de los funcionarios públicos fortalecidas a través del PNUD corren el riesgo de perderse con el cambio de autoridades tras la toma de posesión de un nuevo gobierno en 2015.

4.4 FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

El área de gobernabilidad democrática y derechos humanos (esta última detallada en la sección 4.5) se encuentra presente en ambos marcos de asistencia. En el caso del UNDAF 2007-2011, el tercer resultado constituye un esfuerzo por facilitar mejoras desde el punto de vista de la gobernanza, particularmente en lo que se refiere a la integración de los compromisos internacionales en la legislación nacional y al “fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas”. El UNDAF para el periodo 2011-2015 constituye el pilar sobre el que se asienta el apoyo que brinda el SNU al Gobierno de Uruguay para afianzar el sistema de gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas y la protección de los derechos humanos de acuerdo a los convenios internacionales suscritos por el país.

Los efectos definidos para esta área son:

i. “Apoyar el diseño y la implementación de políticas e instrumentos con enfoque de derechos humanos para la promoción y la protección integral de los derechos humanos, con especial atención a los grupos más vulnerables del Uruguay”, mediante el desarrollo de capacidades del sector público y la sociedad civil para incorporar el enfoque basado en los derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas; el apoyo hacia la creación y puesta en funcionamiento de una institución de ámbito nacional

sobre derechos humanos y el seguimiento de las recomendaciones sobre derechos humanos surgidas en ámbitos internacionales y su armonización legislativa conforme a la normativa internacional.

- ii. “Avanzar en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos de prevención, detección y atención de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, en particular mujeres, adolescentes y niñas/os”, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas para atender a las víctimas de la violencia y el aumento de las capacidades de una sociedad civil independiente, así como de su papel en el monitoreo y la rendición de cuentas.
- iii. “Mejorar la calidad, el acceso, la transparencia de la información y la rendición de cuentas para el diseño, la implementación y el control ciudadano de la gestión pública”, mediante el fortalecimiento de las capacidades estadísticas a nivel departamental y el apoyo a la puesta en funcionamiento de sistemas de información estratégica que faciliten la gestión de información para la toma de decisiones y promuevan la transparencia y la rendición de cuentas de manera que permitan un mayor control por parte de los ciudadanos del rendimiento de las instituciones públicas.
- iv. “Promover la implementación de la reforma del Estado y el avance en la descentralización política con la más amplia participación ciudadana, de forma que se garantice la gobernabilidad democrática en el largo plazo”, mediante el fortalecimiento de capacidades en materia de planificación estratégica, gestión y evaluación del gasto público con un enfoque basado en los resultados; la mejora de la calidad de la atención de los organismos de la administración pública, la simplificación y desconcentración de trámites en el territorio, y el apoyo al proceso de descentralización de las administraciones públicas.
- v. “Avanzar en el diseño y la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana” a través de nuevas iniciativas en estas

áreas que mejoren el acceso a la justicia, las condiciones en las que viven las personas recluidas por decisión judicial en el marco de la reforma del sistema de privación de libertad y el control democrático de la defensa.

- vi. “Avanzar en la implementación de políticas tendientes a mejorar la participación, la presentación y la incidencia de mujeres y jóvenes”, en particular mediante iniciativas que fomenten la consolidación de la participación de la mujer en el sistema político uruguayo a todos los niveles institucionales.

4.4.1 RELEVANCIA

La relevancia de la intervención del PNUD en objetivos es alta. Se percibe el PNUD como un socio estratégico, fundamentalmente en algunos procesos de diálogo importantes, como en la reforma de la Seguridad Social, el diálogo de defensa nacional, algunos diálogos sobre medio ambiente y diálogos en el marco de la reforma del sistema penitenciario. Además, es reconocido como una **organización que genera las condiciones y reúne a los actores** para que se puedan dar procesos de diálogo serios relativos a determinados temas que, en general, involucran una multiplicidad de partidos, de actores y de visiones.

Las intervenciones del PNUD en esta área se enmarcan en las prioridades nacionales y están orientadas a desarrollar las capacidades de los asociados, tanto en el diseño como en la implementación de políticas, contemplando actividades de formación, la contratación de expertos internacionales cuando las capacidades nacionales no son suficientes y la elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de procesos de diálogo multiactorial y/o como insumos para el debate legislativo. Existe una fuerte percepción de que **el PNUD no solo se alinea, sino que, además, se adelanta a las prioridades**. En Uruguay, no existe un plan nacional de desarrollo en sentido estricto, sin embargo, el Poder Ejecutivo elabora dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato, y con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el presupuesto nacional que regirá para el período de gobierno

(presupuesto quinquenal) y que se presenta al Poder Legislativo para su aprobación. El presupuesto (y su mecanismo anual de rendición de cuentas) es el instrumento principal mediante el cual se establecen las prioridades de gobierno y se asignan los recursos para llevarlas adelante. En este marco, el PNUD ha tenido la capacidad de poner en la agenda de discusión temas que terminan siendo objeto de proyectos, de programas o de decisiones de política pública.

La relevancia del enfoque de la intervención del PNUD es alta. Existe evidencia de una muy buena capacidad de diálogo entre el Gobierno y el PNUD, que ha generado las sinergias necesarias para el alineamiento tanto de los objetivos como del enfoque que pretende alcanzar el PNUD y la agenda del Gobierno. El PNUD en Uruguay ha desarrollado un proceso metodológico y de intervención reconocido tanto por los socios implementadores como por los beneficiarios.

La contribución metodológica y sustantiva del PNUD se combina con su imparcialidad en temas de gobernabilidad de alta sensibilidad para sociedades que, como la uruguaya, están abordando temas de una agenda de Estado que requieren tanto aportes técnicos como capacidad de apoyo a la convocatoria y organización de amplios procesos de consultas, aspectos en los cuales el PNUD tiene una experiencia comprobada. La existencia de un proceso programático logra posicionar bien al PNUD con relación a sus contrapartes, al igual que su forma de implementación.

Más allá de este enfoque, **aún falta un rol más activo del PNUD con respecto a la sociedad civil.** Esta reclama un rol más activo del PNUD para concitar acuerdos tripartitos con el Gobierno y que se les abran más espacios. Se percibe que el PNUD debe reforzar ese rol para aportar más a la gobernabilidad democrática en Uruguay. El riesgo de no incluir a la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas y tratarla como un mero observador, pero con voz, es que pierda el nivel de apropiación y que no se contemplen en el diseño factores relacionados con temas de su interés (por ejemplo, los temas de género o de medio ambiente).

4.4.2 EFICACIA

La eficacia de la intervención del PNUD es alta. La mayoría de los proyectos han demostrado contribuir de manera sustantiva al efecto deseado en el área de intervención 4. Asimismo, como lo demuestra el cuadro sobre cumplimiento de metas (anexo 2, área 4), se han alcanzado la mayoría de los resultados del CPD para el período 2011–2015.

El PNUD tuvo una importante y variada contribución a diversos procesos de reforma del Estado, descentralización política y modernización de la gestión pública. A través del fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo de capacidades en los tres poderes del Estado (modernización del poder judicial, asistencia técnica al Parlamento, apoyo a varios procesos de mejora de gestión de la administración central y de los gobiernos departamentales y locales), el PNUD contribuyó a que el Estado lograra prestar mejores servicios con mejores resultados, a una mayor participación ciudadana y un mayor acercamiento con la ciudadanía. Se avanzó en la implementación de procesos de rediseño institucional de ministerios, el fortalecimiento de sus sistemas de gestión e información estratégica, así como en el área de recursos humanos.

El PNUD contribuyó al fortalecimiento del sistema judicial uruguayo, dio asistencia técnica al Parlamento y contribuyó al desarrollo de diversos proyectos de modernización de la administración central y los diferentes niveles de gobierno. Se implementaron procesos de mejora de gestión y automatización de trámites en el Poder Judicial, los ministerios y diversos organismos públicos.

Con la modernización de la gestión pública, se buscó contribuir a que el Estado estuviera más cerca de los ciudadanos a través del apoyo a la creación y expansión de los Centros de Atención Ciudadana, de la implantación de una estrategia de gobierno electrónico, la mejora de la calidad del gasto y el proceso presupuestario, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y locales, y el desarrollo de políticas de alcance nacional que dieran respuesta a algunas necesidades de la

ciudadanía (por ejemplo, a través del Programa Microfinanzas y del desarrollo de múltiples actividades en el territorio con el Programa ART).

También en materia de reforma del Estado, el PNUD contribuyó con insumos y procesos de diálogo en el camino hacia la aprobación de la ley de descentralización política y participación ciudadana, que dio lugar a la creación del tercer nivel de gobierno. Además, acompañó la transición de los gobiernos departamentales en el período 2004–2005, el desarrollo de capacidades de planificación y gestión de las intendencias y la instalación de las nuevas autoridades municipales.

El PNUD apoyó la puesta en marcha de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y facilitó la participación de la misma en varios foros internacionales sobre cooperación al desarrollo, así como el diseño e implementación de la estrategia de cooperación Sur-Sur.

El Parlamento aprobó la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública para optimizar la asignación de recursos en proyectos de inversión.

En menor medida, el PNUD contribuyó a fortalecer las capacidades de las ONG.

El desarrollo de procesos de diálogo en temas estratégicos nacionales tuvo un papel fundamental y reconocido por diferentes actores en la estrategia del PNUD en Uruguay. La profundización en temas clave a través del diálogo, en un proceso de democratización relativamente consolidado, es un componente fundamental para la gobernabilidad democrática. Se destacan en este componente el Diálogo sobre Defensa Nacional y el Diálogo sobre la Seguridad Social. Asimismo, contribuyó a este mismo componente el proyecto de apoyo al diseño e implementación de políticas de seguridad para fortalecer la gobernabilidad democrática y el proceso de consolidación de una “democracia de ciudadanas y ciudadanos” a través de la construcción de los más amplios acuerdos en un marco de diálogos, consulta y participación ciudadana.

La ausencia de seguridad afecta mayormente a los sectores más vulnerables y constituye un obstáculo para superar la situación de pobreza, especialmente en sociedades con un alto nivel de inequidad. Teniendo en cuenta el impacto que las condiciones de seguridad interna generan en la población, las políticas sobre seguridad ciudadana adquieren una incidencia sustancial en la propia legitimidad de las instituciones públicas y, por lo tanto, las respuestas que el Estado implemente en el sector de la seguridad constituyen uno de los factores más relevantes de las condiciones de gobernabilidad democrática. Dentro de este enfoque, destaca el apoyo del PNUD al diseño y puesta en marcha de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, así como el apoyo que, en el marco del proceso de DaO, se está brindando al proceso de reforma del sistema penitenciario.

La **contribución a la creación e institucionalización de espacios de protección y promoción de los derechos humanos y al creciente ejercicio de sus derechos por parte de la ciudadanía**, si bien es parte de la estrategia del PNUD para alcanzar los resultados esperados en el área 4, es objeto de la sección 4.5 en este documento dada la relevancia de la temática.

El PNUD ha contribuido a la estrategia de creación y consolidación de espacios de articulación de múltiples actores públicos y algunos privados desde todo su marco de intervención, particularmente a través de esta área. Un ejemplo es el Programa ART (recuadro 5) en Uruguay, que desarrolla un programa alineado con una visión como socio estratégico, facilitador de procesos, articulador entre lo territorial y lo nacional, que apunta a la apropiación e institucionalización de metodologías⁵⁰.

El Estado uruguayo ha ido mejorando en los últimos años el marco institucional y normativo, de rango constitucional (Reforma de la Constitución, Ley de Descentralización, Ley de Ordenamiento Territorial, entre otras modificaciones) y legal, vin-

culado con los temas del desarrollo y la gestión a nivel territorial. En 2011, a partir de la nueva Ley de Presupuesto Nacional, se creó el Área de Políticas Territoriales (APT) en el marco de la OPP. Esta área concentra los programas de actuación territorial que integraban la Unidad Ejecutora de la Dirección de Proyectos de Desarrollo del Estado: el Fondo de Desarrollo del Interior, el Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo, el Programa de Apoyo a los Conglomerados y Cadenas Productivas, el Programa de Apoyo al Sector Productivo, el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV y el Programa Uruguay Integra. El APT tiene la misión de coordinar y promover acciones a nivel nacional, regional, departamental y municipal con el propósito de estimular el desarrollo territorial inclusivo y armónico en el país, a través de la profundización de la descentralización política y la promoción de la cohesión social y del desarrollo territorial, impulsando y respaldando procesos de desarrollo a diferentes escalas.

A través de este programa se ha contribuido, entre otras cosas, a mejorar la coordinación multinivel. De esta forma, el PNUD ha colaborado con la creación y desarrollo de la RADEL y el Plenario de Municipios y con el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local (ámbito de coordinación interinstitucional de políticas sectoriales nacionales con políticas territoriales).

A nivel de proyectos, el PNUD contribuyó a mejorar la articulación entre los Ministerios (MIEM-MVOTMA, por ejemplo, en el proyecto por una minería responsable) y entre los diferentes poderes del Estado (el proyecto de asistencia técnica al Parlamento permitió mejorar la coordinación entre Poder Legislativo y Judicial, y entre Poder Legislativo y Ejecutivo, así como entre Poder Legislativo y las Juntas Departamentales); o entre actores públicos y actores privados en las Agencias de Desarrollo Local (ADEL).

Este componente de creación de diversos espacios se ha comportado en la práctica como una meto-

50 PNUD-Iniciativa Art (2013). Apropriación. Sostenibilidad. Replicabilidad. Estudio realizado en cinco países de América Latina: Bolivia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Uruguay.

dología de trabajo que ha contribuido, en relación con el resto de los componentes, a alcanzar el efecto deseado.

El PNUD ha tenido un **papel destacado y reconocido en la experiencia piloto de Unidos en la Acción (DaO). Parte de la estrategia del PNUD para contribuir a estos resultados ha sido a través de la coordinación con múltiples actores y en alianza con otros.** La experiencia piloto DaO dejó enseñanzas respecto a la gobernabilidad del programa conjunto y la coordinación programática. En el Gobierno, prevalece una valoración positiva de la experiencia, que contribuyó a fortalecer la gestión de la cooperación internacional y su apoyo a la creación, junto con la AECID, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. El PNUD tuvo una activa participación en la evaluación nacional de la experiencia DaO y en el ejercicio de análisis de costeo de las transacciones en el marco de una misión interagencial.

Entre otras cosas, la Asamblea General aprobó la Ley N° 19.121, que regula el Estatuto y la nueva carrera de funcionario público de la administración central. A fin de articular la asignación del gasto público y mejorar la calidad del proceso presupuestario, el Área de Evaluación y Gestión del Estado de la OPP diseñó e implementó un modelo de evaluaciones del desempeño de las políticas en áreas prioritarias del presupuesto quinquenal y se ha desarrollado una serie de evaluaciones, institucionalizando el mecanismo como componente clave de una gestión para resultados en la administración. En este período, también se creó el Sistema de Inversión Pública para mejorar el análisis y calidad de las decisiones en materia de inversión, atendiendo a la dimensión económica e incorporando la dimensión social y la ambiental. También se continuó avanzando en el desarrollo del gobierno electrónico, ocupando Uruguay el puesto 50 en el índice de desarrollo de gobierno electrónico y tercero en la región (United Nations E-Government Survey, 2012). Además, se mejoró la prestación de servicios públicos y desarrollo de trámites y servicios en línea mediante la mejora y automatización de procesos en Ministerios para simplificar las gestiones de los ciudadanos ante

la administración pública. Al mismo tiempo, para facilitar a la población del interior del país el acceso a los trámites, el PNUD y el Gobierno desarrollaron la Red de Centros de Atención Ciudadana (se instalaron 22 centros en 16 departamentos), incluyendo el acompañamiento técnico a la implementación y equipamiento técnico y logístico.

En el marco de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), se avanzó en la implementación de la estrategia de cooperación Sur-Sur y en el análisis y gestión de la cooperación internacional de manera unificada. Desde el Área de Políticas Territoriales, se avanzó en el diseño de una estrategia de microfinanzas e inclusión financiera para pequeñas y medianas empresas, así como en la cobertura territorial y en la implementación de nuevos instrumentos financieros, que alcanzaron a más de 37.000 pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, se está apoyando la ejecución del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), que está orientado a mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales e incrementar su autonomía financiera, apoyar el uso de sistemas de información nacional y local para la planificación y desarrollo de obras de inversión.

El PNUD también acompañó la transición de los gobiernos departamentales y la instalación de los nuevos municipios, elaborando insumos técnicos para enriquecer el debate sobre la descentralización política, y desarrolló instancias de formación y diálogo con alcaldes y concejales.

El PNUD contribuyó al proceso de modernización del Poder Legislativo, aportando experiencia comparada (Argentina y Chile) en materia de técnica legislativa y asesoramiento parlamentario, y apoyando la elaboración de herramientas para mejorar la calidad del proceso de redacción y análisis de las leyes.

Considerando que en 2014 se debía aplicar, por primera vez, en las elecciones nacionales la ley

de participación política femenina, **el PNUD ha contribuido a esta primicia con actividades de difusión, concientización y formación política.** La Red de Mujeres Políticas del Uruguay, con más de dos décadas de creación, es un espacio conformado por mujeres integrantes de los cuatro partidos políticos con representación en Uruguay, parlamentarias y edilas. A través de esta red, las legisladoras departamentales y nacionales se vinculan entre sí y con organizaciones de la sociedad civil, generando las redes necesarias para tener influencia en la vida política nacional. **El apoyo a la Red de mujeres políticas, como ha sido señalado, constituye una iniciativa de apoyo intergeneracional (ONU Mujeres y UNFPA).**

La Bancada Bicameral Femenina es un espacio legislativo interpartidario conformado por mujeres políticas, creada hace una década con el objetivo de impulsar una agenda legislativa que defienda los derechos de las mujeres e incorpore perspectivas de género. La Bancada es un vehículo efectivo de mediación y un mecanismo primordial en el avance en materia de derechos de las mujeres mediante la articulación interpartidaria con una visión estratégica de largo plazo. **La Bancada Bicameral es socia del SNU desde su conformación. El PNUD ha hecho contribuciones sustantivas a su fortalecimiento e institucionalización.**

En lo que se refiere al componente de fortalecimiento de las capacidades de las mujeres de los partidos políticos con representación parlamentaria, se seguirá colocando el foco en las candidatas (entrenamiento para el desempeño de la campaña electoral) y el trabajo con mujeres jóvenes políticas de todos los partidos (programa de tutorías), promoviendo de esta forma el diálogo intergeneracional.

El desarrollo de procesos de diálogo constituyó una parte fundamental de la estrategia del PNUD para el tratamiento y la contribución a ciertos temas considerados estratégicos y de difícil planteamiento. De ellos, destaca la contribución al Diálogo sobre Defensa Nacional y el Diálogo sobre la Seguridad Social. Como resul-

tado del primero, se ha implementado el Consejo Nacional y el Estado Mayor de la Defensa, aprobado el primer documento con definiciones de política de defensa en la historia y la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 que, más allá de la demora en su aprobación hasta febrero de 2010, contó con los votos de todos los partidos políticos. Como consecuencia del Diálogo sobre la Seguridad Social y de las comisiones que se constituyeron, surgieron propuestas concretas que llegaron al Parlamento, como la iniciativa para permitir la desafiliación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). El PNUD contribuyó, asimismo, a lograr un mejor diálogo entre la oposición y el Gobierno, y entre el Gobierno y la sociedad civil. Esta iniciativa también ayudó a la mejora del relacionamiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social.

4.4.3 EFICIENCIA

La mayoría de las personas consultadas tienen una fuerte percepción de que el PNUD logra o contribuye a lograr buenos resultados con pocos recursos; esas opiniones tienen ciertas variaciones según sea el socio implementador. En algún caso, se llega a afirmar que el PNUD ha hecho “maravillas” con los pocos recursos de los que disponía. Se menciona permanentemente el recorte de recursos sufrido por el PNUD; en algún caso particular, se subraya que ello repercutió en la calidad de la prestación de los servicios y que los costos operativos siguen siendo los mismos e incluso se prevé que aumenten. La mayoría **percibe que se responde rápido.** En algunos casos, **se plantean demoras en ciertos procesos.** Unas veces, se justifica que esas demoras están más vinculadas a dificultades en los procesos de los socios implementadores que a los del PNUD. Otras veces, no quedan claras las responsabilidades. Por otra parte, **es reconocido que el PNUD logra procesar las contrataciones en menos tiempo que la Administración Central,** pero se reconoce que el Estado está avanzando hacia una mejor gestión y, como consecuencia, el PNUD debería mejorar los procesos hacia una mayor eficiencia. Se plantea también que PNUD mejoraría

en términos de eficiencia con un mejor sistema de seguimiento de los proyectos.

4.4.4 SOSTENIBILIDAD

Los resultados del PNUD están insertos en los canales institucionales correspondientes. El PNUD no ha generado dependencia económica de sus socios implementadores y ha logrado un apalancamiento de recursos nacionales, incluso en los niveles subnacionales.

Las intervenciones del PNUD han logrado una alta sostenibilidad por tres razones principales. En primer lugar, las **intervenciones se enmarcan en los objetivos prioritarios del Gobierno** y en varios casos existen marcos normativos que logran institucionalizar los programas y las políticas. En segundo lugar, el **diseño de las intervenciones viene acompañado de procesos de diálogo social** cuyo resultado es el establecimiento de acuerdos entre actores estratégicos. Finalmente, la **generación de capacidades locales e institucionales es un elemento de suma relevancia que ha demostrado ser clave** para el cumplimiento de los objetivos y la sostenibilidad de las iniciativas.

Uruguay ha ido construyendo en los últimos años un marco institucional y normativo, de rango constitucional y legal, vinculado con los temas de desarrollo y la gestión a nivel territorial. Diversas medidas implementadas se han enfocado a orientar la estructura institucional, organizativa y financiera del Estado y las políticas públicas para favorecer el desarrollo territorial.

Existe también un alto reconocimiento de que, más allá de los cambios de gobierno, como consecuencia de las elecciones nacionales o departamentales y locales (un solo cambio de gobierno durante el período de evaluación), y los cambios institucionales, la presencia del PNUD favorece la continuidad en ciertos temas. Esto ha permitido a esta organización desempeñar, hasta cierto punto, una función de acumulación y memoria institucional.

4.5 DERECHOS HUMANOS

4.5.1 RELEVANCIA

Las intervenciones realizadas por el PNUD se enmarcan dentro de las prioridades nacionales y están destinadas a desarrollar capacidades en la implementación de políticas públicas, tanto a través de proyectos específicos –por ejemplo, los de reforma penitenciaria y los de inclusión de ejes de trabajo sobre derechos humanos– como proyectos en áreas críticas para el país –por ejemplo, la reforma jubilatoria, el acceso al agua y la incorporación de grupos vulnerables. Estas iniciativas han contemplado actividades de formación para el desarrollo de capacidades, la contratación de expertos internacionales cuando las capacidades nacionales debieron ser reforzadas, la elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de procesos de diálogo entre actores que a menudo tienen dificultades de compartir espacios y el desarrollo de insumos para el debate legislativo.

Gran parte del alineamiento de los objetivos ha respondido a la programación realizada a través de un proceso participativo, que comenzó a partir del ciclo anterior (2007-2010) y continúa con el actual (2011-2015), en lo que se denomina Análisis Común de País. Además, se desarrolló un UNDAF que integró definiciones claras sobre derechos humanos. Este esfuerzo fue potenciado con la visita del Relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura, Manfred Nowak⁵¹. El PNUD, junto con ONU Mujeres, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la OIT y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), apoyó los esfuerzos del Gobierno para reformar el sistema penitenciario y facilitó el diálogo sobre el nuevo código de proceso penal, produciendo recomendaciones que contribuyeron a la visibilidad y profundidad del debate. A esto debemos sumar lo aportado al proceso en materia de salud (OPS/OMS), capacitación (PNUD) y género (ONU

51 En 2009, el relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura, recorrió las principales comisarías, prisiones e instituciones psiquiátricas de Uruguay dando como resultado un pormenorizado informe. En 2012, se realizó una nueva misión.

Mujeres). La Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) brinda apoyo técnico al Gobierno de Uruguay para la promoción de los derechos humanos en el marco de la reforma. Asimismo, se apoya en el trabajo que realizan en temas de privación de la libertad otras agencias del SNU, como son la OIT, el PNUD, ONU Mujeres y el UNFPA. El PNUD, con el apoyo técnico del ACNUDH, ha contribuido a los esfuerzos desplegados por el Gobierno uruguayo y su Ministerio de Relaciones Exteriores para la actualización de los informes a los diversos órganos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos. **Hoy, a nivel de derechos humanos, se discute el seguimiento al Examen Periódico Universal (EPU),** para lo que el trabajo programático previo del PNUD como agencia es una ventaja tangible. Desde 2007, se advierte la presencia de una perspectiva más firme de prioridades en los Derechos Humanos nacionales concordantes con las prioridades internacionales, que es acompañada por mecanismos de implementación formales que interactúan con las políticas uruguayas.

4.5.2 EFICACIA

Se considera que el país ha consolidado la gobernabilidad democrática a nivel nacional y local, logrado un amplio fortalecimiento de los derechos humanos y la integración de los mismos en las políticas públicas. El proceso de diálogo multiactoral para la creación y posterior puesta en marcha de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)⁵², el apoyo a la reforma de las instituciones del sistema penitenciario y al fortalecimiento de la red de mujeres políticas y de la bancada bicameral femenina son parte de la estrategia de fortalecimiento del Estado y de todos los actores clave para incorporar el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas,

robusteciendo las capacidades de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En el caso de la **reforma del sistema penitenciario**, ha existido una participación muy grande de actores gubernamentales que se han capacitado y formado para contribuir al logro de los objetivos. Si bien destaca la participación oportuna de gobiernos locales, ésta podría ampliarse para incorporar sus necesidades⁵³. El PNUD y el SNU en su conjunto han participado en debates de gran importancia para la sociedad uruguaya, como la baja de la edad de imputabilidad penal que fue sometida a plebiscito junto con las elecciones nacionales (octubre de 2014). En el mes de agosto de 2014, el SNU en Uruguay explicó que la baja de la edad de imputabilidad de 18 a 16 años contravenía los compromisos asumidos por el Estado uruguayo⁵⁴.

El apoyo a los primeros tres proyectos relacionados con la reforma provinieron de un fondo específico de promoción de los Derechos Humanos, que fue utilizado para una diversidad de actividades, como la capacitación de agentes penitenciarios y la celebración de foros sobre Derechos Humanos. El Informe del Relator Especial muestra claramente el valor agregado del rol del PNUD como articulador.

El PNUD cumplió un papel clave en la Reforma del Sistema Penitenciario, con la que se logró incorporar la perspectiva de derechos humanos en la gestión de las instituciones penitenciarias, y asistió en la creación del Instituto de Rehabilitación. En referencia a la Institución Nacional de Derechos Humanos, en cumplimiento de los Principios de París, el PNUD tuvo a su cargo la secretaría técnica del Grupo de Trabajo, especialmente conformado para la creación de la institución, y asistió técnicamente al Consejo Directivo en su planificación, aportando la experiencia de defensorías del pueblo a nivel internacional. También ha tenido una alta

52 La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo.

53 Esta información expresa la visión de algunos gobiernos departamentales y municipales, y no del conjunto.

54 Este informe fue finalizado el 30 de junio de 2014, antes del plebiscito, motivo por el cual no se analiza en detalle la consulta.

incidencia en la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), desde el diseño hasta la infraestructura y la puesta en marcha. Esto ha sido posible considerando las políticas de Estado implementadas y los recursos públicos presupuestarios destinados a tal fin.

En términos de incidencia directa, cada proyecto se concentró en un aspecto diferente (por ejemplo, la Escuela Penitenciaria, en la vulnerabilidad de niños y mujeres privadas de libertad). El INR está en funcionamiento y el nuevo escalafón de oficiales penitenciarios es, en parte, producto de los esfuerzos del proyecto. Se crearon, además, diversas instancias de capacitación. En relación a los cambios logrados y la contribución del PNUD a cada uno de ellos, el Gobierno siempre ha destacado la importancia de estos insumos en los resultados de su estrategia de reforma del sistema penitenciario. El SNU y el PNUD continuaron apoyando al INR y fortaleciendo sus capacidades técnicas para adecuar el trabajo de rehabilitación en un marco de derechos mediante actividades de formación del personal penitenciario. El Ministerio del Interior y el INR han logrado articular distintas fuentes de cooperación para optimizar las prioridades políticas definidas. En tal sentido, hubo coordinación con la AECID y la Unión Europea en los proyectos que están en esta misma área.

El PNUD ha generado insumos técnicos para el proceso de clasificación de personas privadas de libertad (PPL) en la cárcel de Canelones, como clave para la puesta en marcha del Centro Único de Ingreso, Diagnóstico y Derivación. Una nueva fase de asistencia fue diseñada, enfatizando acciones dirigidas a las mujeres privadas de libertad y a sus hijos. El PNUD acompañó a la Institución Nacional de Derechos Humanos en la realización de dos Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, contando con una alta participación de organizaciones sociales, así como de actores del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, inició un proceso de apoyo para la implementación del Mecanismo Nacional contra la Tortura.

Otros resultados altamente satisfactorios se han obtenido con la implementación de diálogos que han incorporado a todo tipo de actores clave, incluidos el sector privado y la sociedad civil –como el diálogo sobre minería responsable, el diálogo sobre seguridad social–, **la introducción en la agenda de los grupos vulnerables y de temáticas nuevas vinculadas a un mandato y a una visión global de los derechos humanos** (por ejemplo, discapacitados, salud mental, homosexualidad, ancianidad, violencia juvenil). Otros diálogos relevantes son los relativos a los derechos humanos y la seguridad ciudadana, en los que participaron el UNICEF, el PNUD, ONU Mujeres, la OIT y la OACDH.

En particular, la participación del **PNUD contribuyó a la armonización de la legislación nacional de derechos humanos, atendiendo a los grupos más vulnerables. En cuanto a la multiculturalidad, la Oficina en el país ha recibido apoyo del Programa Regional del PNUD para el Desarrollo de la Población Afrodescendiente de América Latina** a fin de generar conocimiento sobre este grupo de población, especialmente las mujeres, a partir de los censos nacionales⁵⁵. El PNUD también ha contribuido a implementar mesas de trabajo de organizaciones uruguayas de afrodescendientes para establecer puntos de agenda sustantivos. **Por último, son relevantes los aportes del PNUD a la elaboración del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación.** Muchas actividades han sido de diagnóstico y han contribuido a visibilizar la vulnerabilidad relativa de este grupo. Igualmente, se ha avanzado en incidencia sobre el marco legal, como en el caso de los cupos para afrodescendientes en las becas y la creación de unidades especiales en la cancillería y en el MEC para afrontar la problemática de manera integral, especialmente en la fase constitutiva. En la actualidad, la sociedad civil interactúa directamente con el Gobierno y, si bien el PNUD no prosiguió la tarea de respaldo permanente, continúan diálogos específicos y estudios focalizados.

55 PNUD (2013). *Situación socioeconómica y mapa político y liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay*. Panamá: http://www.afrodescendientes-undp.org/FCkeditor_files/File/URUGUAY1.pdf

4.5.3 EFICIENCIA

Con pocos recursos, se ha logrado, a modo de mecanismo de garantía, tener un rol importante con la sociedad civil, el Gobierno, todo tipo de actores independientes y el Parlamento.

Se estima la inversión en el proceso de reforma carcelaria en aproximadamente 50 millones de dólares. Lo que se realizó como contribución del sistema, medido en recursos financieros, es de escasa relevancia en comparación con la inversión total. La eficiencia en el uso de los recursos humanos disponibles del PNUD, en la movilización de otros recursos internacionales disponibles, la capacidad de aparecer como un actor capaz de convocar actores con diversas visiones y posiciones, así como en las tareas de difusión y visibilización, incluidas las convocatorias a otras agencias del sistema, ha sido muy buena en términos de costo/eficiencia. Adicionalmente, se considera que los recursos asumidos por el PNUD para el apoyo de las acciones *soft*, los plazos de entrega de las actividades referentes a estas acciones y, en general, a la inclusión del enfoque de derechos humanos en operaciones han sido satisfactorios.

4.5.4 SOSTENIBILIDAD

Las contrapartes, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil e incluso del sector privado, se han comprometido con el nuevo enfoque de reinserción laboral y educación de personas privadas de libertad, y la reforma penitenciaria se ha profundizado. Adicionalmente, se espera que esta reforma continúe con el cambio de Gobierno. Las acciones sobre diálogos multiactorales y la generación de modelos como el de derechos humanos y acceso al agua son sostenibles tanto desde el punto de vista institucional como de los recursos presupuestarios previstos.

Respecto a la sostenibilidad, hay temas diferentes según se refiera a proyectos o a la promoción de intereses (*advocacy*). El proyecto del sistema peni-

tenciario implica la consecución de productos sustantivos y concretos. La generación de diálogo entre policías y fiscales es crítica y tiene efectos a largo plazo. La formación en Derechos Humanos es sostenible con la Escuela Penitenciaria, formando a su personal y fomentando que tengan una unidad de criterio y una visión común, sean civiles o de las fuerzas de seguridad. Hay productos concretos sobre cómo promover los Derechos Humanos en las prisiones, algunos de los cuales continúan en el tiempo; unos son herramientas y otros son políticas para diseñar mediciones y análisis sobre situaciones particularmente delicadas (como las entrevistas en profundidad a mujeres privadas de libertad con hijos, el estudio sobre visitas a las personas privadas de libertad y sus condiciones, y los talleres interinstitucionales sobre reinserción social). Los informes de Derechos Humanos son sentidos como propios por el país, excepto en algunas instancias en las que se pide mayor reconocimiento de los esfuerzos realizados a nivel gubernamental. El Estado tiene mucho dinero invertido en las cárceles; no necesita a la ONU en lo que respecta a recursos financieros, sino que se involucre en la reforma.

4.6 CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

El **Desarrollo Humano** y la consecución de los ODM constituye otra esfera de trabajo del PNUD que toma relevancia ante el contexto post 2015. La intervención del PNUD se plantea a través de diferentes líneas de trabajo: el fortalecimiento de los recursos humanos mediante la formación/capacitación, la asesoría técnica de alto nivel, el fomento de diálogos democráticos con amplia participación de actores, la promoción de intereses y la facilitación de intercambio de experiencias a nivel regional. Más de 20 iniciativas han sido financiadas con recursos regulares y movilizadas por el PNUD⁵⁶. En el ámbito de la contribución del PNUD al avance de los ODM,

56 Para el análisis sobre la consecución de los ODM, se seleccionaron inicialmente 4 proyectos: 1) Apoyo en coordinación para lograr los ODM, 2) Plataforma de Desarrollo Humano, 3) Contribución a la generación de capacidades para el alcance de los ODM en Artigas, Cerro Largo, Rivera, Salto y Tacuarembó, y 4) Contribución a una estrategia de comunicación sobre los ODM; un proyecto regional que no se realizó en Uruguay, si bien algunos comunicadores participaron.

se seleccionaron otras iniciativas de tipo *soft* que dan cuenta de los diferentes roles asumidos por el PNUD y de los resultados que produjeron en el contexto nacional. Las iniciativas seleccionadas son: i) apoyo a la iniciativa de Objetivos de Desarrollo del Milenio de Canelones (2006); ii) apoyo a la elaboración del Addendum al Informe País de Uruguay 2009, Una mirada a la desigualdad (2010); y iii) construcción de la agenda de desarrollo post 2015 (2013-Iniciativa Global apoyada por BDP). El examen de la contribución del PNUD a los ODM consideró iniciativas del área de reducción de la pobreza y las desigualdades, pero no las posibles contribuciones en las áreas de medio ambiente y gobernabilidad.

Esta sección reporta los instrumentos y enfoques que el PNUD adoptó para apoyar a los socios nacionales en el logro de los ODM en Uruguay. Obviamente, podría interpretarse que todas las acciones que lleva a cabo el PNUD apuntan, de una u otra manera, al logro de los ODM. Es precisamente la amplitud del mandato de esta organización la que genera cierta dificultad en la identificación y medición de la cantidad y calidad del apoyo específico brindado para la consecución de los ODM a nivel nacional. De acuerdo con el ámbito de los ODM, se identificaron varios roles desempeñados por el PNUD:

1. Rol de paladín (*champion*) de los ODM a través de campañas u otras estrategias de influencia.
2. Rol de supervisor (*scorekeeper*) (Informes de ODM y otros).
3. Rol de incidencia (asesoría para impulsar planes y estrategias de desarrollo basadas en los ODM).
4. Facilitador de mecanismos internos para priorizar los ODM (fondos fiduciarios, iniciativas regionales).
5. Coordinador dentro del SNU de la agenda para los ODM y post 2015.

El análisis de los criterios de evaluación que se presentan se ha completado con los hallazgos

generales de la evaluación del área 3, en la que se determina cómo el PNUD ha ido apoyando la agenda social y qué lugar ha ocupado la agenda de los ODM en los planes y en las políticas de desarrollo nacionales.

4.6.1 RELEVANCIA

Los principales roles de apoyo desempeñados por el PNUD han sido adecuados en función de su mandato y han atendido las necesidades nacionales. Las principales funciones del PNUD han sido la promoción de intereses, el monitoreo de informes, la coordinación dentro del SNU para el avance y post ODM y la localización de los ODM en los planes subnacionales. Dichos roles han estado bien valorados, aunque se ha manifestado que las capacidades instaladas del Estado determinaron el papel que el PNUD debía asumir en cada momento. Es importante considerar este aspecto de solidez de las capacidades nacionales porque determinó, y determina, el margen de acción de la cooperación internacional, en el marco de la agenda de los ODM y más allá.

4.6.2 EFICACIA

El posicionamiento de los ODM en la agenda nacional tuvo algunos momentos álgidos de incidencia en los que el rol del PNUD fue muy relevante, generando buenos resultados. Si consideramos una línea de tiempo desde 2002 hasta 2014, se observa que el rol de apoyo del PNUD ha sido muy significativo en algunos periodos, coincidiendo con un contexto nacional de muchos cambios político-institucionales, mientras que, en otros periodos, la agenda del milenio no ha constituido para el Gobierno nacional un referente estratégico para la definición de sus políticas sociales y de reducción de la pobreza y, por tanto, el rol del PNUD se ha visto más limitado.

Un primer periodo puede establecerse entre los años 2002 y 2008. La crisis económica y financiera de 2002 condujo a un período de contracción económica de varios años que, entre otras cosas, llevó a que la población en condición de pobreza aumentara al 40%. Las autoridades

nacionales vinculadas a la planificación de políticas sociales, tras haber adquirido el compromiso de trabajar por los ODM durante la Cumbre del 2000, impulsaron en 2003 un proceso de consultas denominado Mesas de Diálogo en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que motivaron una amplia participación a nivel nacional. El propósito, además de divulgar los ODM, era socializar las metas nacionales a las que Uruguay podía comprometerse. Este proceso estuvo acompañado por el PNUD, que pudo incidir en la convocatoria y conceptualización de las consultas. El Gobierno reconoce que la participación del PNUD contribuyó a expandir las consultas a niveles inicialmente no previstos en términos de cobertura y, al mismo tiempo, permitió llevar a cabo una diseminación bastante estratégica de los compromisos internacionales respecto al alcance de los ODM. Obviamente, el contexto problemático que se vivía durante estos años debido a los duros efectos de la crisis, constituyó un caldo de cultivo muy favorable para que la agenda del Milenio operara como articulador de aspiraciones y demandas de futuras políticas sociales y de reducción de la pobreza. El punto de inflexión en este periodo se produjo en 2005, que dio paso a la primera legislatura del Frente Amplio. Este nuevo Gobierno impulsó de manera prioritaria las políticas sociales con énfasis en la reducción de la pobreza y dio inicio a una reforma institucional por la que fue creado el Ministerio de Desarrollo Social. En el marco del apoyo a la transición del gobierno nacional, el PNUD, por invitación del Gobierno, adquirió un rol relevante en la asesoría y acompañamiento institucional de este nuevo ministerio. El área de gobernabilidad del PNUD tomó fuerza por encima de cualquier otro sector y/o agencia del SNU. Hay que considerar que los ODM no fueron especialmente significativos en el diseño y puesta en marcha de los planes nacionales sociales que el Gobierno impulsó a partir de 2005. En todo caso, ante el compromiso internacional asumido por Uruguay frente a las metas del milenio, la Dirección de Políticas Sociales, en coordinación con el PNUD (dado su rol de supervisor) y con la colaboración de otras agencias del SNU, elaboró y presentó a nivel nacional el Primer Informe de Progreso de los ODM de

Uruguay en 2005. Sin duda, el PNUD tuvo un importante rol de coordinación dentro del SNU para que los ODM determinaran los propósitos y estrategias de trabajo del SNU expresadas en el UNDAF 2005-2009. Entre 2005 y 2008, periodo de mayor efervescencia de las políticas sociales para erradicar la pobreza (Plan de Emergencia, Plan de Equidad), el nuevo Ministerio de Desarrollo Social contó con el PNUD para traer experiencia regional e internacional que pudiera contribuir a los procesos que se estaban llevando a cabo en materia de políticas sociales.

Los resultados de las iniciativas que se pusieron en marcha con el apoyo de fondos del PNUD han mostrado distintos niveles de efectividad respecto a la incidencia en la movilización de actores y alianzas y en la integración de los ODM en las políticas y/o planes de desarrollo nacionales. En algunos casos los resultados fueron marginales. Para algunos actores, como la Dirección de Coordinación de Políticas Sociales, los ODM representaron una fortaleza para promover articulaciones interinstitucionales en torno a una agenda de desarrollo común. Tal fue el caso de la iniciativa que se llevó a cabo en Artigas, Cerro Largo, Rivera, Salto y Tacuarembó. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron bastante limitados en la medida que las Mesas Sociales Interinstitucionales eran instancias todavía débiles. El propósito de que los ODM fueran un eje articulador para el desarrollo local no se logró, ni desde el punto de vista de la participación de actores relevantes, ni desde la perspectiva de la superación de las brechas locales de los ODM. Se llevaron a cabo unos pequeños proyectos poco estratégicos, relativamente aislados y, en consecuencia, con poca perspectiva de sostenibilidad (ver más adelante). En términos de los niveles de sensibilización social en torno a los ODM que esta iniciativa pudo dejar, no se reconocen buenos resultados. Por el contrario, los ODM y el argumentario sobre desarrollo humano no está instalado en el imaginario de estas localidades, aspecto que se pudo constatar con los actores locales y beneficiarios en los departamentos de Artigas y Salto con ocasión de la revisión del Programa ART.

Para otros actores nacionales, los ODM fueron un estímulo para innovar y/o profundizar los sistemas de protección social, priorizando a la población de menores de edad como la de más alta vulnerabilidad, tal y como estaban reflejando los indicadores de pobreza. El PNUD desempeñó un rol muy importante de incidencia política en la puesta en marcha del proyecto ODM de la Intendencia de Canelones en 2006. Para su implementación, se determinó la realización de un relevamiento del estado de situación de la primera infancia en el departamento de Canelones. Se trató de explicitar los factores que operaban como limitantes para que ciertos sectores de población en situación de pobreza no accedieran a los servicios sociales existentes. Tras obtener los resultados del estudio en 2008, se comenzó el trabajo para el desarrollo de una herramienta eficaz para abordar los temas de primera infancia en Canelones y se creó la iniciativa Canelones Crece Contigo, un proyecto emblemático cuya metodología, por decisión de Presidencia, se ha expandido a nivel nacional a través del programa Uruguay Crece Contigo.

La implementación inicial de la experiencia piloto Unidos en la Acción implicó que las agencias se focalizaran más en el cómo (interagencialidad) que en el qué. La creación de la AUCI, interlocutora de DaO, conllevaba un mandato fuerte de coordinación de las agendas de las secretarías (ministerios) sectoriales en pro de las prioridades nacionales, en las que se invitaba a colaborar al Sistema de las Naciones Unidas. En su primera fase, el Fondo de Coherencia (FC) representó, en términos financieros y estratégicos, la instancia del SNU más importante de coordinación interagencial e interinstitucional liderada por la AUCI. En todo caso, aunque los ODM ocuparon un lugar importante en la declaratoria de los proyectos conjuntos financiados por el FC e incluso el PNUD lideró alguna iniciativa interagencial focalizada en reducir la pobreza y la desnutrición de la infancia en los hogares pobres, el Fondo de Coherencia

no fue un instrumento explícito para apoyar a las autoridades a fin de cumplir los ODM. A partir de 2008, las políticas sociales para reducir la pobreza se han ido insertando en un entramado institucional más complejo y la agenda de los ODM no ha constituido, en un contexto de mayor exigencia en las políticas socioeconómicas, el eje conductor más relevante de las políticas sociales.

Un segundo periodo cubre desde 2009 hasta la actualidad. En este momento, el avance de Uruguay en materia socioeconómica es innegable. Durante 2008, el país ya había reducido a la mitad los valores de pobreza (de 40% pasó a 20%). Los dispositivos institucionales para reducir la pobreza y la exclusión han ido tomando dimensiones de mayor complejidad e innovación, a la vez que el Gobierno se ha propuesto ampliar y mejorar el Sistema de Protección Social. En su rol de supervisor, el PNUD ha colaborado con el Gobierno en la realización y presentación del II Informe de avance de los ODM de 2009, mostrando resultados bastante alentadores para el país. En este contexto de avances sociales en Uruguay, el PNUD ha tenido un **rol trascendente de promoción de intereses e incidencia política**, contribuyendo a la discusión nacional sobre la reducción de las desigualdades como parámetro de focalización de las políticas socioeconómicas. El apoyo que el PNUD ha brindado al Consejo Nacional de Políticas Sociales ha sido relevante y resultado en la elaboración y difusión del Addendum al Informe de Progreso de los ODM de 2009⁵⁷. A partir de 2010, Uruguay inició una Reforma Social que ha otorgado dinamismo a las políticas sociales. La dimensión pobreza de ingresos ha ido complementándose con otro tipo de mediciones multidimensionales, más complejas e innovadoras, y el marco de los ODM ha pasado a ocupar un segundo plano en la direccionalidad de las políticas y los programas nacionales. La puesta en marcha de proyectos específicos de los ODM ha dejado de mostrarse como un instrumento eficaz.

57 La “lente de las desigualdades” sigue siendo un enfoque prioritario en la concepción de políticas de reducción de la pobreza y las “inequidades persistentes”, sobre todo en América Latina, donde hubo un crecimiento sostenido en la última década y una reducción de la pobreza hasta niveles históricos; sin embargo, esta sigue siendo la región más desigual del planeta.

El escenario post 2015 ha revitalizado el debate sobre la agenda internacional y los desafíos nacionales más urgentes, posicionando la temática de los ODM (y de los ODS, los objetivos de desarrollo sustentable) en ese debate. El rol de **apoyo del PNUD a la coordinación de las consultas llevadas a cabo por el Gobierno ha sido destacado.** En el año 2013, el PNUD se sumó a una propuesta global para apoyar a los gobiernos en la realización de una serie de consultas con los actores nacionales para establecer una visión compartida sobre los principales desafíos una vez culminada la agenda del milenio. De ellas, destaca la consulta a la población juvenil, que contó con la participación de 100 jóvenes provenientes de los 19 departamentos del país. Tal vez el gran aporte del apoyo del PNUD a las autoridades nacionales sea “intangibles” y consista en la capacidad del PNUD de dialogar en cualquier circunstancia, situando el desarrollo humano en el centro de cualquier posibilidad de desarrollo nacional con independencia del lugar que ocupen los ODM en cada momento. Mencionar, por último, que estos debates o consultas no fueron concluyentes, sino que, por el contrario, se trata de un proceso que está todavía en marcha.

4.6.4 SOSTENIBILIDAD

En general, la sostenibilidad de los resultados es buena ya que los procesos apoyados por el PNUD han gozado de un marco de institucionalidad importante. La dirección de las discusiones en torno a la viabilidad de una nueva agenda de Objetivos de Desarrollo Sustentable y la capacidad de los grupos de trabajo de alto nivel para hacer que esta agenda sea inclusiva determinarán la impronta de Uruguay en este escenario. Los **avances del país con respecto al cumplimiento de las metas nacionales para los ODM** (según el último informe nacional de 2013) se describen en el anexo 2⁵⁸.

4.7 LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD EN MATERIA DE GÉNERO

Esta sección combina el análisis, en base a los criterios de evaluación, de dos ámbitos de trabajo: las estrategias llevadas a cabo por el PNUD para contribuir a las metas nacionales de reducción de las inequidades basadas en el género y el ámbito interno del PNUD en Uruguay, es decir, cómo se han ido aplicando, y en qué medida, las recomendaciones corporativas en materia de género; en otras palabras, se consideran las capacidades de la Oficina en el país para operativizar la incorporación de la perspectiva de género.

El tema de **género** se ha centrado en 4 ámbitos de prioridad nacional: i) apoyo a los sistemas de protección social y de cuidados desde la perspectiva de género; ii) promoción de la participación política de las mujeres; iii) mecanismos de transversalidad y acciones positivas para el fomento de la igualdad en el ámbito empresarial (empresas públicas y privadas) y iv) fortalecimiento de las instituciones competentes en materia de prevención, atención y sanción de la violencia basada en el género y generacional.

4.7.1 RELEVANCIA

El área de trabajo sobre reducción de la pobreza y las inequidades se ha alineado con las estrategias de género corporativas⁵⁹, tanto a nivel global como regional.

En términos generales, las estrategias que confluyen en el área de reducción de la pobreza y las inequidades (de género, generacionales, económicas, territoriales), o área 3, pueden ser consideradas sensibles al género con independencia de que se observen niveles diferentes de desempeño en cuanto a la aplicación de este enfoque. Puede establecerse entonces que las directrices y/o recomendaciones corporativas en materia de género

58 Objetivos de desarrollo del milenio. Informe País Uruguay 2013. Resumen ejecutivo y principales conclusiones. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Septiembre de 2013.

59 Empoderadas e iguales. Estrategia de Igualdad de Género 2008-2011. Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017.

constituyen una guía orientativa de trabajo para esta área. Las acciones orientadas a la reducción de las inequidades de género están estrechamente alineadas con las estrategias de género regionales⁶⁰. Estas acciones han sido desarrolladas de manera participativa con los puntos focales y/o áreas de género de todos los países de la región y en ellas han participado otros actores, como coordinadores residentes, oficiales de programa de otras áreas y colegas de otras agencias, entre otros. Su coordinación ha estado a cargo del Área Práctica de Género de la Oficina Regional del PNUD en Panamá, que es una clara referencia en materia de género para toda la región y, muy particularmente, para Uruguay.

El Plan de Acción Regional para la Igualdad de Género (2012-2013), además de los instrumentos corporativos, tiene como marco de referencia la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), así como otros instrumentos jurídicos y de política internacionales relevantes para la región. Además, asume las prioridades marcadas por los Consensos de Quito (2007) y Brasilia (2010) de la XI y XII Conferencia de la Mujer para América Latina y el Caribe. Este instrumento es relevante pues es el fruto de un análisis de las debilidades, pero, sobre todo, de las oportunidades que hoy presenta la región para avanzar en esta temática. El PNUD ha tomado en cuenta la diversidad de agencias y las alianzas estratégicas establecidas con otros actores a fin de identificar las líneas de trabajo en las que el PNUD puede agregar valor.

Para la elaboración de este plan, se partió de la definición de los objetivos a los que el PNUD pretendía contribuir en el largo plazo y que deberían ser el horizonte para el nuevo marco de cooperación regional. En este momento, se consideran como **objetivos prioritarios** los siguientes:

- Sentar las bases para la paridad en los países latinoamericanos y caribeños.

- Transformar las estructuras y reglas (normativas, políticas, cultura organizacional, sistemas electorales, etc.) que perpetúan las desigualdades de género y otras desigualdades en la sociedad.
- Erradicar la violencia contra las mujeres en las sociedades latinoamericanas.
- Garantizar que el cuidado deje de ser una responsabilidad de las mujeres para ser una responsabilidad compartida entre el Estado, las empresas y las familias (en especial los hombres).
- Promover el desarrollo humano de manera equitativa eliminando las desigualdades, la pobreza, la exclusión y la discriminación por razón de sexo, edad, etnia, raza u orientación sexual.
- Que los Estados cumplan los compromisos internacionales de igualdad de género.

Los programas alineados con la estrategia regional de género (Programa Sello de Calidad con Equidad, Programa Conciliación y Corresponsabilidad, Programa Más Mujeres mejor Política, iniciativas de medición de la pobreza multidimensional a través de indicadores de género y tiempo, por destacar algunas) se identifican con la máxima puntuación en la clasificación del indicador de políticas de igualdad entre los géneros (Gen3) (véase el cuadro 6).

Ahora bien, el resto de iniciativas o proyectos vinculados a la reducción de otro tipo de inequidades son más conservadores en sus metas de género. Según el indicador de género, este segundo tipo de proyectos presenta valores entre 1 y 2. Merece la pena profundizar sobre los proyectos cuya clasificación es Gen 0. En este último bloque, se identifica, por ejemplo, el proyecto conjunto Diseño e implementación de proyectos piloto de promoción del desarrollo en el territorio. Este proyecto contiene cinco iniciativas piloto, de las cuales, el PNUD lidera una para favorecer el acceso de fami-

60 Estrategia de género para América Latina y el Caribe 2010-2011 y Plan de Acción de Género 2012-2013.

lias en situación de pobreza a proyectos habitacionales piloto en el marco de programas de vivienda establecidos por el Ministerio de Vivienda. Es tal el nivel de agregación del marco de resultados del proyecto citado que no permite identificar un primer nivel de acciones dirigidas a la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. Pero tampoco puede afirmarse que, durante la fase de implementación, no se hayan puesto sobre la mesa variables de género para su consideración, que, de hecho, sí se tuvieron en cuenta. En general, los proyectos conjuntos presentan un marco de resultados muy agregado. Algunos de ellos, como es el proyecto conjunto Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad o el proyecto para el logro de los ODM Fortalecimiento de las industrias culturales y accesibilidad a los bienes y servicios culturales en el Uruguay, contienen productos específicos para asegurar el enfoque de género a cargo de ONU Mujeres, por lo que no es fácil identificar variables de género desagregadas en los resultados de los que se ocupan el PNUD u otras agencias. Este tipo de tematización y parcialización del marco de resultados de los proyectos conjuntos no contribuye a desvelar la colaboración de cada agencia, además de ONU Mujeres, en materia de género.

Otra reflexión se refiere a los proyectos calificados Gen3. Cuanto mayor ha sido la capacidad de la Oficina en el país (a través de sus oficiales) de promover la igualdad de género mediante instrumentos novedosos, como han sido el tema del Sello de Calidad con Equidad y la Campaña Más Mujeres Mejor Política, mayor ha sido la capacidad del PNUD de asesorar en términos de planificación estratégica y de apoyar de manera estratégica su implementación. En este caso, los resultados han sido muy buenos. Por el contrario, cuando las contribuciones del PNUD han sido fundamentalmente de gestión y administración de recursos sobre propuestas diseñadas por las instituciones nacionales, las metas de género se han visto más debilitadas, tanto en los documentos de planificación como durante la ejecución.

Las áreas de trabajo sobre gobernabilidad democrática, desarrollo económico y sostenibilidad

ambiental muestran debilidades en la efectivización de la perspectiva de género. Los proyectos financiados por el FMAM y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) son los que muestran mejores resultados en materia de género porque, entre otras cosas, los proyectos del FMAM tienen lineamientos corporativos sensibles al género y todos los proyectos han de identificar indicadores de género. Otros proyectos como el de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, si bien a nivel de planificación no mostraba originalmente sensibilidad al tema de género, ha mantenido dinamismo y capacidad de adaptación a las cuestiones de género durante su fase de ejecución, incorporando mujeres en actividades no tradicionales, como las guardabosques. Normalmente estas decisiones van de la mano de los grupos u organizaciones locales que están participando en estas iniciativas. En otros casos, como el del proyecto de Cambio Climático o el de Fortalecimiento de Sistema Nacional de Emergencia, parece claro que el PNUD podría incentivar la inclusión de la perspectiva de género dado el efecto real que los sucesos objeto de esos proyectos tienen sobre las mujeres. El PNUD a nivel corporativo cuenta con material muy interesante en materia de género y cambio climático que podría adaptarse a las características particulares del contexto de Uruguay. En otros casos, hay proyectos ambientales ciegos al género, pues se sitúan en un nivel en que no es posible identificar indicadores para este tema. Por ejemplo, los proyectos para apoyar el cambio de la matriz productiva o de la matriz energética, están programados a unos niveles macroestratégicos, difícilmente conectados a cambios específicos en la condición y situación de las mujeres en el corto plazo de duración de un proyecto. Por ello, hay que relativizar la lectura de las calificaciones de Gen 0.

Los proyectos de gobernabilidad que apoyan los procesos de arquitectura institucional, ajustes de organigramas, etc., no son susceptibles de incorporar la variable de género. Además, siendo proyectos de implementación nacional, dejan muy poco margen al PNUD para atender las variables de género. Otros proyectos, como los de fortalecimiento de la descentralización a través del

gobierno electrónico, si bien no contienen metas de género en su diseño, tienen efectos positivos no previstos desde un punto de vista de género, como es el impacto positivo sobre el uso del tiempo de las mujeres (según la opinión de los/as funcionarios/as de estas nuevas dependencias de gobierno descentralizadas, son más mujeres que hombres las que dedican tiempo a resolver los trámites en las ventanillas).

Según se aprecia en los planes de trabajo de la Red Local del Pacto Global, los temas de género no han sido la prioridad de esta iniciativa, mucho más decantada a temas ambientales. Excepto las empresas públicas participantes de esta red, que han sido protagonistas activas del Sello de Calidad con Equidad, las empresas privadas de la Red del Pacto Global no han sido específicamente convocadas para esta temática⁶¹. Probablemente, las condiciones de implementación del programa de calidad con equidad no permitieron profundizar las metodologías a otras empresas privadas por falta de estructura, capacidades en recursos humanos y financieros, entre otros. En todo caso, se abre una oportunidad para agregar valor con esta red local de Pacto Global, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que ha dejado el Sello de Calidad con Equidad en Uruguay y la región latinoamericana. Para ello, el PNUD podría coordinar con ONU Mujeres la aplicación de los Principios de Empoderamiento de las Mujeres elaborados para el Pacto Global y expandir, en la medida de las capacidades, los logros del programa del Sello de Calidad con Equidad.

4.7.2 EFICACIA

La eficacia en el cumplimiento de las metas de género establecidas de manera explícita en proyectos e iniciativas ha sido muy elevada, lográndose en muchos casos el 100% de efectividad. Las capacidades de la Oficina en el país de transversalizar la perspectiva de género en toda la programación se han visto limitadas. Aun considerando el amplio mandato del PNUD, la

Oficina en el país siempre mantuvo una agenda de género bastante focalizada, muy estratégica, en la participación política de las mujeres y las inequidades sociolaborales en organizaciones empresariales, públicas y privadas. Esta agenda se ha sostenido a lo largo de los años, acumulando experiencia y buenos resultados e innovando en las metodologías de trabajo. Se reconoce la capacidad de diálogo, negociación, articulación y programación de los oficiales que han asumido la responsabilidad de la agenda de género en la Oficina. En el mismo sentido, **el avance de la agenda de género no hubiera sido posible sin el apoyo institucional brindado a la temática por la dirección del PNUD** y sin la promoción activa realizada por los coordinadores residentes que han asumido el cargo en los últimos dos ciclos de programación.

No han sido tan efectivas las capacidades de transversalizar la perspectiva de género en todo el programa, aspecto que tiene una explicación estructural en el sentido de que no existen voluntades contrarias a la dimensión de género dentro de la institución, pero **la fragmentación del mandato del PNUD en portafolios temáticos, en silos diferenciados, no facilita los ejercicios de transversalización.** Esta dinámica operativa hace más eficiente la gestión administrativa de la Oficina, aspecto relevante para el PNUD, y se ve potenciada por la dinámica nacional de programación sectorial. Sin embargo, se reconoce que –asumidos una serie de logros nacionales y de buenos resultados en materia de género dentro del programa– se requiere dar un salto cualitativo para justificar, basados en evidencia, la pertinencia del enfoque de género en todos los procesos de desarrollo sin excepción.

Respecto al **fortalecimiento de capacidades**, se han concretado procesos de institucionalización en materia de igualdad de oportunidades y políticas de corresponsabilidad dentro de empresas públicas y privadas, resultado de la asistencia técnica del PNUD a través de la implementación del Sello de

61 La excepción es la empresa NUVO, que tiene un acuerdo con el InMujeres y con ONU Mujeres para trabajar en temas de violencia en el ámbito de sus estrategias de responsabilidad social empresarial.

Calidad con Equidad, cuyo socio nacional fue el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres). La metodología propuesta por el PNUD, asistida por un equipo técnico de alto nivel, permitió estructurar, capacitar y acompañar el área de transversalidad de dicha institución nacional. En relación al apoyo a InMujeres, la planificación estratégica de género se ha revelado como una apuesta del Instituto de las Mujeres en el sentido de que ese proceso acompase la Planificación Nacional del Gobierno, llevada a cabo por la OPP. Esto significa realizar una planificación de género por resultados que no tiene precedentes y en la que el PNUD podría colaborar.

El Sello de Calidad con Equidad, en opinión de los actores nacionales y empresas vinculados, constituye una **iniciativa emblemática** que ha mostrado un dinamismo extraordinario, tanto a nivel de empresas como de instituciones públicas comprometidas en su implementación (Instituto Nacional de las Mujeres, Laboratorio Tecnológico del Uruguay, Sindicatos, Instituto Nacional de Calidad). Asimismo, el programa ha propiciado un espacio de intercambio regional a través del Área Práctica de Género del Centro Regional de Panamá, que se mantiene anualmente dado el interés de las propias empresas. El programa ha desencadenado además otras iniciativas, como el proyecto de Conciliación con Responsabilidad Social: por una Ciudadanía Plena para las Mujeres, implementado con la empresa nacional de transporte CUTCSA y el Sindicato de la Construcción, en coordinación con el Ministerio de Trabajo⁶².

En relación al fomento de la participación política de las mujeres, el PNUD ha sido un actor clave junto a ONU Mujeres. La generación de espacios de diálogo interpartidario ha sido una característica de la acción de PNUD, al igual que la generación de conocimiento para leer los parlamentos nacionales en clave de género y la formación de mujeres políticas, articuladas en la Bancada Bicameral Femenina. También se ha

contribuido de manera sustantiva al fortalecimiento de las capacidades de la Red de Mujeres Políticas (en la que están participando todos los partidos con representación parlamentaria) en la elaboración de estrategias de comunicación política, a través de iniciativas muy innovadoras que el PNUD ha apoyado.

La eficacia del PNUD para el logro de las metas de género ha estado en función de la eficacia de las instituciones nacionales, en especial el InMujeres, en avanzar hacia políticas públicas integrales sensibles al género. La posición del InMujeres dentro del organigrama del Estado, siendo una institución dependiente en jerarquía del Ministerio de Desarrollo Social, ha limitado en alguna medida las capacidades de actuar en otros ministerios. Asimismo, reconociendo los avances obtenidos en el país en los temas de género, no se puede afirmar que estos estén integrados en la matriz de políticas sociales. En otro orden, el Plan Nacional de Igualdad presenta brechas importantes de desfinanciamiento. Este aspecto ha condicionado la profundización de algunas propuestas promovidas por la cooperación internacional, incluso por el PNUD. En definitiva, como todos los procesos que requieren cambios culturales profundos, avanzar hacia sociedades más igualitarias toma tiempos sociales e institucionales de largo aliento.

La perspectiva de género ha tenido un rol catalizador en el enfoque de trabajo del PNUD. El sesgo de género de los indicadores de desempleo, informalidad en el empleo y acceso al sistema de cuidados ha demandado y legitimado la inclusión de la perspectiva de género en los programas nacionales y, por ende, en las iniciativas en que los socios nacionales han solicitado la cooperación del PNUD. Desde el área de pobreza y desigualdades del PNUD, el enfoque de género se ha evidenciado en el ámbito programático así como en los objetivos y resultados específicos de muchas de las iniciativas puestas en marcha.

62 En opinión de la responsable del InMujeres, el Sello es la iniciativa más estratégica que ha llevado a cabo hasta ahora la institución desde su creación en 2006, en cumplimiento de las directrices de transversalidad de género en el Estado, contenidas en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

El arranque del debate nacional sobre el Sistema de Cuidados constituye un ejemplo de cómo desde el enfoque de género se aglutinan e integran diferentes estrategias sectoriales (dirigidas a la infancia, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los cuidadores/as en el sector informal, etc.). El PNUD tuvo un rol relevante de apoyo a la coordinación nacional de este debate. A partir de esta iniciativa, el PNUD ha ido ampliando la perspectiva de las políticas de cuidados desde el enfoque de género, generando articulaciones intersectoriales con actores no tradicionales, como el departamento de movilidad y tránsito de la Intendencia de Montevideo. En materia de medición de la pobreza multidimensional, la perspectiva de género ha sido también estratégica. El indicador de pobreza y tiempo, presentado por el PNUD al Consejo de Políticas Sociales, es otro ejemplo del efecto catalizador del enfoque de género en el entramado de políticas públicas que forman parte del Sistema de Protección Social del Uruguay.

En materia de **colaboración con los actores principales**, el PNUD ha colaborado con el InMujeres y el Ministerio de Desarrollo Social como actores principales en el avance de las metas de género a nivel nacional. El apoyo y colaboración con estas instituciones se ha consolidado en los últimos años. Sin embargo, son escasas las alianzas establecidas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el avance de las metas de género. Sólo en el ámbito de la participación política de las mujeres se han coordinado algunas líneas de trabajo. En un próximo ciclo sería muy deseable fortalecer este vínculo.

El Área Práctica de Género de la Oficina Regional de Panamá ha brindado un apoyo relevante a la Oficina del PNUD en el país, generando y/o promoviendo sinergias regio-

nales, intercambio de experiencias e identificación de buenas prácticas, que han permitido ampliar la eficacia de las iniciativas llevadas a cabo por Uruguay y, al mismo tiempo, han fortalecido el liderazgo de la Oficina del PNUD en la región. El PNUD ha mostrado dinamismo en su interacción con otras áreas y secciones de la institución. La experiencia del Sello de Calidad con Equidad es un ejemplo emblemático, pues es una iniciativa gestada a nivel regional y aplicada posteriormente a los países. La Oficina del PNUD ha mantenido liderazgo en la comunidad de prácticas en esta materia, asesorando a las autoridades nacionales, fundamentalmente al Instituto Nacional de las Mujeres, en la implementación progresiva de este sello. La experiencia uruguaya ha sido un espejo para otras iniciativas similares en la región, innovando en materia de políticas de conciliación con el sector empresarial e incorporando a actores como los sindicatos. Otras temáticas han sido impulsadas por la Oficina Regional, como el tema de la participación en bancadas parlamentarias de mujeres políticas. De manera más reciente, el Área Práctica de Género ha estado promoviendo, en el marco de la profundización de los sistemas de protección social con enfoque de género, metodologías de medición de la pobreza multidimensional, como el indicador de pobreza de tiempo.

En lo relativo a la **generación de conocimiento**⁶³, es una práctica común del PNUD ayudar a producir evidencia que, en materia de género, sirva para mejorar el enfoque de las políticas públicas de reducción de la pobreza y las inequidades. Como ya se ha mencionado, el PNUD ha sido bastante activo en generar conocimiento a través de sus redes corporativas, promoviendo el intercambio de experiencias y el aprendizaje colectivo. El PNUD ha publicado y difundido cada año algún informe, documento, encuesta, producto audiovi-

63 En 2014, la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales y el PNUD grabaron un anuncio para promover la Ley N° 18.476 “Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de Dirección de los Partidos Políticos”, que se debía aplicar en las elecciones siguientes y que establece que cada terna de candidatos en una lista electoral debe tener personas de ambos sexos. En el 2013, se publicó la *Guía para trabajar en la empresa. Conciliación con Responsabilidad. Fortaleciendo derechos y generando oportunidades de mejora en el ámbito laboral*. En 2012, con la Intendencia de Montevideo, el PNUD apoyó la realización y publicación del estudio *Políticas de Tiempo, Movilidad y Transporte Público: rasgos básicos, equidad social y de género*.

sual, etc., enfocado en la equidad de género y en el empoderamiento de las mujeres.

En definitiva, **la capacidad de la Oficina de cristalizar la perspectiva de género en su programación se mostró muy eficaz a pesar de que no existía un área de género y, por tanto, había limitados recursos humanos. A esto ha contribuido la dirección del PNUD y la Coordinadora Residente, que han promovido los asuntos de género de manera sistemática, tanto desde el propio PNUD como desde el Sistema de las Naciones Unidas.** El rol desempeñado por la dirección del PNUD ha sido fundamental para poder avanzar en la agenda de género y contribuir, junto a los socios nacionales, a las metas recogidas

en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Cabe destacar también que la perspectiva de género es un factor relevante para el conjunto de agencias del Sistema, el cual es promovido adecuadamente por la figura de la Coordinadora Residente.

El PNUD ha establecido relaciones de coordinación con ONU Mujeres que han resultado altamente efectivas desde el punto de vista de la movilización de recursos y la definición de metas programáticas de género incluidas en el PNUAD. Esta articulación mantenida con ONU Mujeres precede *DaO* y constituye un modelo de articulación interagencial que no se ha identificado con otras agencias.

EL POSICIONAMIENTO DEL PNUD

En este capítulo se evalúa el posicionamiento estratégico del PNUD en Uruguay. Se analiza la relevancia de las estrategias y los enfoques en respuesta a los principales problemas de desarrollo del país, la capacidad del PNUD para adaptarse a los cambios de contexto y su capacidad de mantener un equilibrio entre las respuestas a corto y largo plazo. También se examina en qué medida el PNUD ha podido maximizar sus fortalezas institucionales y las ventajas que tiene en el país, y se evalúa su desempeño y los factores que desempeñaron un rol en la promoción de los valores de las Naciones Unidas, incluyendo los aspectos de coordinación en las áreas transversales de género, derechos humanos, desarrollo humano y a nivel de actividades de cooperación Sur-Sur.

5.1 RELEVANCIA ESTRATÉGICA Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN

Las intervenciones de la Oficina del PNUD en Uruguay se enmarcan en las prioridades nacionales y están orientadas a desarrollar las capacidades de los asociados en la implementación de políticas, contemplando actividades de formación, la contratación de expertos internacionales cuando se requería apoyar las capacidades nacionales y la elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de procesos de diálogo multiactoral y multinivel. **El proceso desarrollado por el PNUD para definir sus líneas de trabajo es reconocido como adecuado en cuanto a la relevancia de los temas seleccionados que han sido acordados con las autoridades nacionales.** La elaboración del UNDAF 2011-2015 y su Plan de Acción (PNUAD), con el que se encuentra alineado el CPD para ese mismo periodo, constituyó un proceso en el que participaron instancias de gobierno nacionales y subnacionales, la sociedad civil y el SNU. **El PNUD ha puesto en la mesa de negociación temas provenientes de la experiencia**

internacional y que responden a demandas de actores clave. Incluso antes del periodo analizado, algunas temáticas fueron de gran relevancia para el Gobierno y, dada su novedad y escasa experiencia previa en el país, se solicitó el apoyo del PNUD. Tal es el caso de la temática sobre áreas protegidas, en la que el PNUD ha apoyado el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), del SINAE y experiencias piloto con financiamiento externo que se transformaron en instituciones integradas al quehacer del Estado.

El PNUD se ha podido involucrar en procesos estratégicos nacionales de alto impacto, reaccionando con rapidez y calidad a los cambios institucionales que se fueron dando desde 2005 en torno a las políticas de combate a la pobreza y la desigualdad. El PNUD ha sabido aprovechar estratégicamente las oportunidades que se generaron; ha sido precursor de iniciativas muy bien valoradas por los actores nacionales, como el apoyo a las políticas de reversión de las inequidades territoriales, a través de diferentes estudios y del Programa ART; contribuyó a acercar temas de alta resonancia para las políticas sociales, como los análisis de pobreza desde la perspectiva multidimensional, los estudios de casos de grupos vulnerables en su acceso a los sistemas de protección social o las políticas de conciliación en el ámbito de las empresas. El PNUD también ha facilitado apoyo a las organizaciones de personas portadoras de VIH-Sida, lo que se hizo de manera coordinada con el UNFPA y con las iniciativas propuestas por ONUSIDA.

El PNUD resultó ser un socio estratégico de relevancia en diferentes niveles. En algunos casos desde un enfoque administrativo, colaborando en agilizar los procesos, dando garantías de

transparencia y ecuanimidad, generando capacidades administrativas en los socios implementadores y dando respuestas a sus contrapartes. **En otros casos, interviniendo desde la propia formulación del proceso de intervención** con aportes técnicos, contratando consultores nacionales o internacionales e intercambiando puntos de vista. Por último, como en el caso del Programa ART o del proyecto de apoyo a las instituciones del sistema penitenciario, involucrando a su personal en las asesorías específicas de derechos humanos. Los propios funcionarios de gobierno ponen de relieve que el **PNUD cuenta con un equipo técnico con capacidad de movilizar recursos financieros** (por ejemplo, Fondos Globales temáticos para Gobernabilidad, Pobreza, ODM, Juventud y recursos del Área Práctica de Género del Centro Regional de Panamá) **y recursos técnicos (expertise) internacionales afines** con los planes de desarrollo del país. Tanto la calidad de los recursos humanos a nivel central y en el territorio como de las asistencias técnicas nacionales e internacionales son, por lo general, reconocidas por los socios nacionales y valoradas como un factor del buen desempeño de la Oficina en el país. Cabe destacar, de igual modo, las capacidades de los socios nacionales, con lo que se ha logrado potenciar al máximo la cualificación técnica en las diferentes iniciativas llevadas a cabo.

La larga trayectoria del PNUD en el país ha permitido a la organización acumular experiencias y conocimientos que benefician su desempeño, potenciado por la interacción con las contrapartes nacionales. El **conocimiento institucional** acumulado que tiene el PNUD de los procesos históricos en el país y la **presencia internacional que aporta** (y el hecho de que sea la única agencia del SNU con presencia significativa en el territorio a través de programas específicos y de estrategias de trabajo descentralizado incipientes) **le permiten trasladar temáticas emergentes en la región con buen potencial de adaptación a la realidad uruguaya**. De hecho, se destaca el rol del PNUD como impulsor de temas de agenda que se establecen en las convenciones y que el Gobierno solicita, o como introductor de temas a partir de las intervenciones en áreas que no

habían tenido la misma relevancia previamente (como ocurrió con los debates sobre el sistema de pensiones, la minería, la reforma penitenciaria y el cambio climático).

Se destaca el rol de apoyo del PNUD a las capacidades del Gobierno **y sobre todo de algunos sectores de la sociedad civil**, por ejemplo, con el PPD y en su rol asociado a estrategias ambientales del MVOTMA. En términos de formulación de documentos específicos (manuales, planes operativos, etc.), los profesionales de distintas áreas del Estado, como el SNAP, el SINAE y el SNRCC, lograron cumplir con los requisitos y estándares exigidos por el PNUD y el FMAM, y se estableció un proceso de fortalecimiento institucional, mejorando sus capacidades y generando institucionalidad a nivel central y territorial.

El alineamiento entre el Gobierno y el PNUD es valorado como de beneficio mutuo, con agendas propias, pero complementarias. El **diálogo de las contrapartes con la oficina del PNUD ha sido permanente**. El Gobierno reconoce que en ningún momento hubo una fractura ni una imposición de agenda por parte del PNUD. Esto permite concluir que este diálogo y el hecho de estar **alineados a las prioridades nacionales** se han visto favorecidos por una clara voluntad política de trabajo conjunto de las autoridades.

En **temas de medio ambiente**, siguen existiendo asimetrías entre los impactos del Uruguay y de los países desarrollados. Son necesarias políticas compensatorias, atendiendo a las asimetrías existentes. El **SNU está trabajando en este sentido, pero aún quedan muchas cuestiones por mejorar y la necesidad de adoptar medidas concretas**. Ha habido declaraciones en pos de abordar varios de estos desafíos, pero se deberían incluir de manera detallada los recursos financieros y humanos destinados a este fin. El SNU tiene una influencia progresiva en la agenda medioambiental internacional y se espera que Uruguay intervenga activamente en los debates internacionales con el apoyo de sus instituciones ambientales. **Estas requieren una fuerza política especial por el tipo de intereses que enfrentan y por repre-**

sentar una “novedad” institucional para el establecimiento de una nueva cultura política en temas ambientales, tanto en el nivel nacional como en un eventual rol internacional que podría ser respaldado por el PNUD.

El amplio mandato del PNUD, que abarca muchas temáticas del desarrollo, es valorado por los actores nacionales como una ventaja en la medida que lidera o coordina ciertas agendas sobre desarrollo dentro del SNU. Sin embargo, desde la perspectiva del resto de las agencias y fondos, llama la atención la **dispersión y/o falta de especificidad del mandato del PNUD en un contexto de agendas especializadas**, que trabajan para aportar particularidades a la esfera del desarrollo. En la práctica, la implementación de DaO es un buen referente. **El PNUD ha mostrado sus capacidades en el abordaje de diferentes temáticas**, complementando los aportes especializados, por lo que es la única agencia que ha participado en casi todos los proyectos conjuntos del Fondo de Coherencia. El amplio mandato del PNUD ha permitido a las autoridades nacionales solicitar la colaboración de dicha institución en temas muy diferentes (pobreza, energía, cambio climático, paridad democrática, etc.). Esta ventaja constituye también un enorme desafío para el proceso de programación del próximo ciclo, tomando en cuenta las características actuales del Uruguay en cuanto a su consolidación económica (país de renta alta) y democrática, y considerando las capacidades instaladas de otras agencias y fondos del SNU. En este sentido, sería interesante que el PNUD pudiera, con apoyo de los socios nacionales, perfilar con profundidad su valor agregado en algunos sectores o temáticas que se valoraron como de alto impacto, lo que probablemente conlleve un ejercicio de focalización estratégica hasta ahora no ensayado.

La **continuidad**, basada en las buenas prácticas del ciclo de programación anterior y favorecida por el proceso de acumulación del PNUD, constituye un factor importante de su desempeño. El PNUD ha mostrado **versatilidad y capacidad de adaptación** en un escenario institucional muy dinámico en cuanto a la generación de normas,

planes, reglamentos y orientaciones programáticas. La capacidad de respuesta ha sido muy estratégica y se ha producido en el momento adecuado a pesar de la reducción y de la reestructuración del PNUD.

Un factor clave reconocido ampliamente es el de la **imagen de neutralidad e independencia** del PNUD con relación a los actores involucrados en diferentes temáticas. Esto se valora en los relacionamientos entre actores de diferente posición política (entre partidos o entre niveles de gobierno). El PNUD resulta ser un socio clave en la gestión de los proyectos, en temas conflictivos, y **tiene un papel importante compartido con otros actores del sistema de cooperación**. Su sola presencia **genera un espacio de cooperación entre actores** internos (a nivel público y privado) que es más difícil de obtener sin el PNUD.

5.1.1 IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El efecto de las normas y prácticas de gestión administrativa de la Oficina del PNUD ha tenido un papel importante a la hora de explicar los logros de los objetivos programáticos durante el periodo correspondiente al cambio que provocó la concreción del Fondo de Coherencia (que comenzó en 2010), asociado al DaO. Para el logro de los objetivos programáticos del CDP y del UNDAF/PNUAD, el PNUD desplegó sus capacidades administrativas al servicio de una mejor eficiencia. El paulatino proceso de reducción de fondos regulares y del Fondo de Coherencia ha requerido de enormes esfuerzos de gestión de los recursos técnicos y humanos por parte de la Oficina del PNUD. Lo que se destaca del análisis de la Encuesta Mundial del Personal (GSS, por sus siglas en inglés) del PNUD es que, en general, se mantuvo el compromiso de los empleados, quienes percibieron que continuaron adquiriendo nuevas competencias. También hubo una variación relevante de la carga de trabajo, que no siempre se consideró como distribuida equitativamente. Esto no parece haber producido demoras mayores (además de lo comentado en la sección de

eficiencia) en la ejecución de proyectos y en la consecución de sus efectos. **Durante el periodo del cambio, el PNUD en Uruguay mantuvo la calidad de su ejecución del programa, a pesar de haber pasado por una reestructuración operativa de la Oficina que impactó en la plantilla.**

El análisis del proceso de cambio permite destacar unas buenas prácticas de gestión, que incluyen:

- **Compromiso personal del Representante Residente (RR):** Tempranamente analizó los escenarios de futuro y vio la necesidad de reducir y reestructurar la Oficina, asumió la responsabilidad por dicho cambio validando su liderazgo y dando credibilidad al proceso.
- **Comunicación abierta y directa:** la RR abrió canales de comunicación individual y colectiva con el personal. Esto redujo la ansiedad de los empleados y aumentó su confianza en la transparencia del proceso.
- **Reducción del personal en fases:** la reducción de personal de la Oficina del Coordinador Residente no coincidió con el ejercicio de reestructuración, sino que fue llevado a cabo con antelación. La cantidad de puestos afectada por la reestructuración fue menor y, por tanto, se mantuvo la serenidad de los empleados y en los resultados.
- **Diseño y ejecución de un Plan de Transformación:** el personal directivo superior preparó y ejecutó un Plan de Transformación que analizó los distintos escenarios financieros posibles. Con ello, el proceso ganó objetividad y transparencia.
- **Tratamiento personal de negociaciones con empleados en edad de retiro anticipado:** el personal directivo fue flexible al tratar los casos de retiro anticipado, especialmente en el área de Recursos Humanos, logrando un balance entre el reconocimiento a los empleados salientes y las medidas para asegurar el traspaso de funciones a los nuevos empleados, apoyándolos con una misión

de Honduras. Esto evitó conflictos con el personal y garantizó que la Oficina pudiera seguir cumpliendo con los procedimientos.

- **Diseño de una reestructuración que impactó sólo las operaciones:** en Uruguay, la reestructuración impactó mayormente al área de Operaciones y en menor medida a la de programas. Esto posibilitó que no hubiera cambios en los contactos con las contrapartes y el personal no experimentara un giro tan radical.

5.2 CAPACIDAD DE CAPITALIZAR EN SUS REDES Y SUS FORTALEZAS

El uso de las redes del PNUD **ha sido una de sus principales fortalezas.** Probablemente, debido a su amplio mandato, es la agencia que se muestra más activa en la agenda de desarrollo desde un punto de vista integral. El PNUD es visto como un **buen articulador** en una amplia variedad de temas. Además de las redes corporativas en Latinoamérica, ha sabido potenciar los espacios nacionales de seguimiento de los proyectos conjuntos en favor de una mejor coordinación y articulación interinstitucional. Tal es el caso de los Comités de Gestión que están integrados por diferentes actores. Esta capacidad del PNUD se da en diferentes niveles, tanto con los poderes del Estado como en otros ámbitos nacionales (interministeriales), subnacionales (entre intendencias y con el Congreso de Intendentes) y locales (plenario de municipios, RADEL y otros), aunque no es percibido de manera homogénea por todos ellos. Resta fortalecer aún más los vínculos con la sociedad civil y con algunos gobiernos subnacionales en cuanto al involucramiento en los diferentes procesos, para que tengan no sólo un rol consultivo, sino que también participen en el diseño de las políticas públicas.

En general, hay un **reconocimiento de la marca (brand) PNUD asociada a los valores de las Naciones Unidas** y se constata una alta valoración tanto de los socios estratégicos como de los beneficiarios. La buena imagen que tiene el

PNUD deriva de su **reputación**⁶⁴, ganada con los años y a fuerza de **mantener un equipo técnico especializado, solvente y estable**, al cual se le reconoce un **fuerte compromiso** con lo que hace y una **cercanía** a la hora de trabajar diferentes temas. El equipo técnico del PNUD tiene claro cuáles son los lineamientos de la cooperación y las necesidades del país; está valorado como dinámico, con experiencia y **flexible** para poder entender la situación a la que se enfrenta y dar respuesta desde el punto de vista de las varias necesidades. Más allá de algunos problemas de lentitud de los procesos, logra responder a los desafíos que se plantean en procesos de crecimiento del país.

En temas de **administración de fondos de terceros**, tanto el Gobierno como otras entidades (la cooperación francesa en el caso de SNAP, la Unión Europea en el caso de la reforma penitenciaria, otras agencias del SNU en los Fondos de los Objetivos del Milenio) aprecian las capacidades del PNUD para asegurar una gestión de fondos ágil y transparente. Esa capacidad sirve no sólo en términos de sostenimiento económico de la estructura y, por consiguiente, del cumplimiento de su mandato, sino también como un vínculo eficaz con actores claves, que pueden verse influidos a considerar otras cuestiones a partir de la relación con el PNUD (como la transversalización del tema ambiental, el de Derechos Humanos o el de género) y del rol de diseñador e implementador de alternativas de financiamiento a través de fondos fiduciarios depositados en instituciones financieras internacionales (IFI) y de fondos con finalidades específicas, administrados o no por el PNUD (FMAM, fondo de sostenibilidad, ex FODM, etc.). El PNUD tiene flexibilidad operativa en sus procedimientos, descentralización desde su sede y autonomía de decisión respecto a la gestión de su programa. Otros actores y otras agencias necesitan recurrir más a sus sedes para obtener autorizaciones. El rol de administrador de recursos del Estado es cuestionado en algunas esferas institucionales y por algunas agencias del SNU que expresan la necesidad de ir reduciendo esa función.

La promoción de la asociación y articulación con otros actores está en la génesis del PNUD, especialmente en relación al proceso de DaO. Sin embargo, la articulación con la academia (de manera similar a la articulación con la sociedad civil) es percibida en muchas instancias como débil. De ahí, surge la necesidad de reforzar y/o ampliar las alianzas del PNUD, incorporando actores nuevos de manera más sostenida, como se ha mencionado, con la academia, la sociedad civil y el sector privado. En su área de **reducción de la pobreza y las desigualdades**, el PNUD ha mostrado extraordinarias capacidades para generar **articulaciones y conexiones estratégicas**.

En algunas ocasiones, el PNUD ha movilizado recursos técnicos especializados de las plataformas regionales para brindar servicios y/o asesoría. Esto ha sido claro en materia de desigualdades de género, estableciendo articulaciones con el Área Práctica de Género del Centro regional en Panamá y en materia de medioambiente con el FMAM. El uso de las redes del PNUD ha sido útil para facilitar el intercambio de experiencias entre actores estatales y de organizaciones sociales, que podrían identificarse como modalidades de cooperación Sur-Sur; el área práctica del Sello de Calidad con Equidad es un ejemplo, al igual que las experiencias de intercambio en áreas de biodiversidad y cambio climático.

La Oficina en el país ha brindado apoyo estratégico a las autoridades nacionales, recurriendo a expertos vinculados a redes temáticas, grupos temáticos (*clusters*) y plataformas de formación del PNUD. Durante 2012, el PNUD apoyó la presentación de la experiencia uruguaya del Plan Nacional de Juventudes en la III Reunión de la Comunidad de Práctica del Área de Gobernabilidad Democrática. Desde esta comunidad práctica, se ha brindado formación a jóvenes en temas de participación política e incidencia política a través de una plataforma virtual, persiguiendo, entre otros objetivos, la

64 Si bien la presencia del PNUD en Uruguay a nivel de cooperación es escasa, la organización goza de prestigio entre los actores y la AUCI, y cuenta con las credenciales de las Naciones Unidas. En ese sentido, legitima cualquier tipo de intervención.

incidencia de los jóvenes latinoamericanos en las agendas nacionales de sus países y en la futura agenda post 2015. En otras ocasiones, ha conectado iniciativas existentes con intereses nacionales, favoreciendo sinergias muy interesantes en materia de análisis de la pobreza multidimensional. Este ha sido el caso de la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (University of Oxford), que ha incorporado la experiencia uruguaya para la medición del Índice de Pobreza Multidimensional.

5.3 PROMOCION DE LOS VALORES DE LAS NACIONES UNIDAS

La promoción de los valores de las Naciones Unidas siempre está implícita en los temas tratados, los documentos y las publicaciones elaboradas (como los informes de desarrollo humano), así como en el conjunto de acciones del PNUD. Las intervenciones del PNUD han contribuido a incorporar **o a transversalizar** el enfoque de género (sección 4.7) y el de derechos humanos (sección 4.5) **en los procesos de intervención desde el propio diseño**. La reforma en los organismos de las Naciones Unidas representados en el Uruguay ha contribuido a reforzar la coherencia de los programas y a reducir posibles duplicaciones y superposiciones. Para alcanzar los efectos directos determinados en el UNDAF en el Uruguay, el SNU se apoya en el enfoque basado en los derechos humanos, tanto desde el punto de vista conceptual como en su aplicación práctica. Los ejes de género, trabajo decente y sustentabilidad ambiental son también transversales al trabajo de las distintas organizaciones que componen el Sistema.

El Gobierno percibe al PNUD como un socio fuerte que puede colaborar en el análisis de propuestas para la remoción de desigualdades, haciéndolo visible y aportando experiencia internacional y propuestas de soluciones. Aunque Uruguay ha ingresado en la categoría de país de renta alta, aún se observan grandes desigualdades en su interior, tanto expresado de manera territorial como de inclusión de grupos vulnerables. La cuestión de **equidad** en la programación está avanzando mucho, por ejemplo en temas de medio

ambiente; en proyectos del FMAM, **transversalizar el tema de género** es obligatorio, aunque haya sido difícil incorporarlo. Las instituciones creadas tienen un amplio efecto en toda la población, además de tener incidencia directa sobre el desarrollo socioeconómico y productivo.

El **fortalecimiento de las capacidades** de las organizaciones públicas y privadas, y el rol desempeñado por el PNUD para articular y agregar los intereses en lo relativo a la planificación, la administración y la participación en el diálogo con el Gobierno han permitido promover líderes entrenados en el lenguaje de proyectos y en los principios de conservación, que se establecen en consonancia con criterios productivos, lo que fomenta una participación calificada en el diseño de estrategias y el acompañamiento informado a los ejecutores en cada tramo del ciclo de proyecto. Las instituciones educativas involucradas en los proyectos de ambiente (escuelas, universidades, centros de formación) aseguran cambios de conciencia, sensibilización en los jóvenes e impacto en los ámbitos familiares que hacen sostenibles a mediano plazo las iniciativas abordadas.

Es indudable el rol de la Oficina en el país en la promoción de los principios del **Desarrollo Humano. La adhesión consistente de las instituciones nacionales a la agenda amplia del PNUD, basada en los principales preceptos de Desarrollo Humano**, ha permitido innovar y/o profundizar políticas sociales relacionadas con la reducción de la pobreza y las inequidades. El ámbito del Desarrollo Humano ha mostrado un progreso paulatino, trayendo al debate nacional, en alianza con otros actores, dimensiones y/o variables de análisis que tienen un particular interés para el contexto uruguayo. Varias iniciativas se han llevado a cabo con la universidad para generar una masa crítica sobre el concepto de desarrollo humano entre los estudiantes de último grado de varias disciplinas académicas. Si bien se han dado procesos interesantes de formación, es un ámbito que habría que profundizar y explorar mejor junto, por ejemplo, la academia. Asimismo, el PNUD ha propuesto una serie llamada Cuadernos de Desarrollo Humano: El

Futuro en Foco⁶⁵, centrados en alguna temática concreta a fin de aportar nuevos debates y pistas para el desarrollo humano en Uruguay. Las consultas nacionales sobre el escenario post 2015 fueron participativas, inaugurando un debate renovado sobre los desafíos de desarrollo del Uruguay.

El PNUD ha prestado especial atención a los aspectos de **multiculturalidad**. La Oficina en el país ha recibido apoyo del Programa Regional del PNUD para el Desarrollo de la Población Afrodescendiente de América Latina, a fin de generar conocimiento sobre este grupo de población, especialmente las mujeres, a partir de los censos nacionales⁶⁶. El PNUD también ha contribuido en el desarrollo de mesas de trabajo de organizaciones afrouruguayas para establecer temas de agenda sustantivos. Por último, son relevantes los aportes del PNUD a la elaboración del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación.

El marco de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** constituye para el PNUD una referencia permanente, con independencia de la valoración que el Gobierno ha ido dando a dicha agenda internacional desde el 2000 hasta la actualidad. El ODM 1 y el ODM 3 han constituido una referencia muy importante, particularmente para el área 3. Dentro del UNDAF 2011-2015, los tres efectos directos propuestos para el área prioritaria 2 se propusieron contribuir a alcanzar las metas del ODM 7 definidas en el Informe País 2009 de los ODM⁶⁷. Un eje de trabajo continuado en el tema de los ODM ha sido el apoyo al Consejo de Políticas Sociales para realizar los informes nacionales de avance de los ODM. Con el último publicado, que data de 2013, el Instituto Nacional de Estadística ha institucionalizado el

procesamiento de datos anualmente (para una discusión más amplia y más exhaustiva sobre los resultados y las conclusiones principales sobre los aspectos de la consecución de los ODM, véase la sección 4.6).

El PNUD trabajó junto a la AUCI en la definición de la estrategia de cooperación Sur-Sur (CSS), promoviendo el intercambio de experiencias y otras iniciativas para posicionar al país como referente. Es así como, dentro de los propios proyectos del PNUD, se ha establecido una modalidad de cooperación Sur-Sur muy flexible y más bien de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Un buen número de iniciativas de intercambio, con buenos resultados en la mayoría de los casos, se ha promovido a través de las plataformas regionales/globales corporativas del PNUD de buenas prácticas, que cuentan con expertos de alto nivel de la organización. Sin embargo, la demanda de este tipo de intercambios ha estado muy acotada a la acción de los proyectos. Por tanto, y a pesar de la positiva valoración que los socios participantes han hecho de estas instancias, **no se puede afirmar que hayan respondido a la estrategia de CSS delineada por el Gobierno a través de la AUCI en la medida en que no han sido iniciativas gestadas desde la demanda de las instituciones nacionales; por tanto, tampoco han atendido en todos los casos el protocolo que exige la estrategia de CSS con el Ministerio de Relaciones Exteriores** y los acuerdos binacionales priorizados por la estrategia de CSS con Paraguay, por ejemplo, o con México. Cuando el Gobierno ha participado activamente en la elaboración y negociación de los proyectos, estas iniciativas han sido negociadas y evaluadas por puntos focales del Gobierno antes de ser integradas a la CSS. El PNUD puede aportar temas, pero no determina la agenda. **Aún**

65 Se publicaron recientemente: 1. "Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano". 2. "Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes". 3. "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay".

66 PNUD (2013). *Situación socio-económica y mapa político y liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay*. Panamá.

67 Para el logro de los efectos directos en esta área se incluyeron esfuerzos conjuntos con organismos competentes en la materia, entre ellos: la academia, ANEP, Gobiernos Departamentales, INE, MEF, MGAP, MIDES, MIEM, MINTUR, MVOTMA, OPP, Presidencia de la República, SNAP, SNE, SNRCC, la sociedad civil. Por su parte, las Agencias que se involucraron en el logro de los efectos directos propuestos son: FAO, ONUDI, OIM, PNUD, PNUMA, UNESCO y UNICEF.

es necesario terminar de definir la estrategia de CSS en el marco del PNUD y de las agencias del SNU, lo que supone una definición a nivel de sus órganos regionales. En este sentido, cabe reiterar la necesidad de alinearse con las directrices de CSS promovidas por la AUCI. A partir del diálogo con los socios nacionales y con las autoridades del PNUD, se ha podido constatar que la estrategia de CSS tampoco está claramente identificada en el marco de programación del PNUD analizado, aunque sí se constata el apoyo de la organización a la implementación del Proyecto marco de apoyo a la estrategia de CSS, que tiene como propósito apoyar a la AUCI en la estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular y en la implementación de iniciativas específicas, particularmente del Fondo Conjunto México-Uruguay. Sin bien existen alusiones a constituir una estrategia transversal para el logro de los resultados del CPD, no se identifica claramente un marco teórico-práctico del PNUD en torno a la CSS, ni se describen las líneas de trabajo específicas más adecuadas al contexto de país de renta media-alta que es Uruguay. Este aspecto habrá de ser profundizado en un próximo ciclo de programación dado que la CSS es una estrategia priorizada por el nuevo Plan Estratégico del PNUD para los países de renta media-alta.

Algunos ejemplos en materia de CSS son más destacados y merecen ser mencionados: el Gobierno de El Salvador fue invitado por el Gobierno de Uruguay en 2011 a participar en la IV Conferencia Intergubernamental de Alto Nivel sobre DaO en Montevideo, donde expresó su interés en aplicar por iniciativa propia el programa DaO, hecho confirmado a principios de 2012. Los Gobiernos de El Salvador y Uruguay celebraron numerosas reuniones a diferentes niveles para entender las lecciones aprendidas de la implementación de DaO en Uruguay. También destaca el apoyo del PNUD en la Feria del Saber del Sur, en la que compartió con los países de la región los aprendizajes y buenas prácticas del Plan Ceibal (One laptop per child) en Uruguay, así como el impacto en términos de reducción de la brecha digital e inclu-

sión social. Igualmente, generó buenos impactos la cooperación de Chile y Colombia con Uruguay para compartir experiencias de modelos de atención integral a la primera infancia: Chile crece contigo y el colombiano De cero a siempre. Otro caso exitoso fue el gestionado entre el área de Medio Ambiente de Chile, MVOTMA y sus agencias⁶⁸. En el marco del Proyecto SNAP, se realizaron acciones de capacitación para guardaparques junto con Argentina y Brasil. Asimismo, el PNUD propició el intercambio de experiencias con proyectos de la región, como la reconstrucción del SNAP de Chile y el sistema regional en los lagos y ríos al sur de Chile, que tenían al PNUD como organismo ejecutor. Destaca también el taller de encuentro de proyectos del área ambiental (biodiversidad) de toda América Latina y el Caribe, celebrado en Panamá. Actualmente, se están gestionando acciones con Paraguay en temas de energía renovable a fin de hacer una transferencia de conocimientos sobre los proyectos realizados en Uruguay. En relación a los proyectos FREPLATA, se percibe que podría haberse explorado la presencia binacional del PNUD en su potencial rol de articulador y asesor de ambos países y sus respectivas cancillerías, aunque esto excede el concepto de CSS establecido por la AUCI. La experiencia del PNUD como agencia de implementación de proyectos del FMAM en Uruguay y a nivel internacional ha sido una ventaja comparativa a efectos del respaldo a la unidad ejecutora del proyecto SNAP, y lo mismo ha ocurrido con el PPD, donde la experiencia como “país laboratorio” podría potenciarse a través de la CSS. Por otra parte, la implementación por la AUCI, con el apoyo del PNUD, de un proyecto de cooperación con México ha permitido el desarrollo de iniciativas bilaterales en diversas áreas de interés común en el marco de un acuerdo de asociación estratégica con dicho país y de la conformación de un Fondo México-Uruguay.

Coordinación interagencial en materia de género: La cuestión de género es un enfoque de trabajo relevante para el PNUD, que participa activamente del Grupo Interagencial de Género.

68 Donde la cooperación francesa fue producto de una sinergia de acción con el PNUD en Uruguay y el MVOTMA.

Los proyectos e iniciativas que se impulsaron desde el área 3 han sido sustantivos desde esta perspectiva. Por otra parte, el Consejo de Políticas Sociales ha ido progresivamente dando relevancia al enfoque de género, lo que se refleja claramente en diferentes iniciativas de gobierno en torno al Sistema integrado de Cuidados o el diseño de mediciones de pobreza sensibles al género. La coordinación del PNUD con el UNIFEM se vio plasmada en un acuerdo formal de trabajo entre ambas entidades en el año 2006. Desde entonces, el PNUD ha mantenido su agenda de género en acuerdo y colaboración con ese fondo y después con ONU Mujeres⁶⁹. Con la creación de ONU Mujeres en 2010 y con DaO en pleno apogeo, las coordinaciones en materia de género han sido más sustantivas, vinculando a otras agencias, como el UNFPA, la OPS, el UNICEF y la OIT.

El PNUD es la agencia que mejor ha entendido y ha facilitado el rol de coordinación dentro del SNU que debía asumir ONU Mujeres según su mandato constitutivo. En este sentido, el PNUD abrió su red de alianzas institucionales a ONU Mujeres, lo que permitió niveles de articulación entre ambas agencias que tuvieron resultados muy importantes dentro de las instituciones. Un claro ejemplo se dio en el ámbito de las políticas de juventud. El PNUD facilitó el diálogo de ONU Mujeres con el Instituto Nacional de Juventud y se transversalizaron aspectos de género en el Plan Nacional de Juventudes con el apoyo del PNUD. Entre los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en las iniciativas del área, se promovió la desagregación de información y datos por sexo para analizar desde esta perspectiva el comportamiento de usuarios de trámites estatales, dentro del programa de acercamiento a la ciudadanía. En el marco del proyecto de conciliación con corresponsabilidad social, junto con ONU Mujeres, el PNUD continuó implementando una estrategia de promoción y acción para la corresponsabilidad social con el objetivo de distribuir mejor tiempos, tareas y salarios entre hombres y muje-

res, con acciones en el Estado, el mercado y las familias. Mediante la incidencia directa en sectores productivos (transporte, movilidad, forestal, comercio etc.), se buscó implementar acciones demostrativas para su replicación e incorporación en las acciones de los diferentes actores involucrados. En el marco del proyecto Más mujeres, más política, se han desarrollado acciones orientadas a fortalecer las capacidades de las mujeres de cara a las elecciones de 2014 y sensibilizar a la opinión pública ante la ley de cuotas.

La práctica de planificación conjunta, e incluso de financiación conjunta, a través de recursos regulares entre el PNUD y ONU Mujeres al inicio de cada año ha favorecido mucho la articulación con los socios nacionales y ha permitido focalizarse en temas estratégicos según la coyuntura del país, como la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones. El Debate sobre Sistema de Cuidados es otro ejemplo de la acción interagencial en la que participaron el PNUD, ONU Mujeres, el UNICEF, la OPS/OMS, el UNFPA y la OIT.

El Área Práctica de Género del PNUD ha sido estratégica para los fines en materia de género y tuvo, y aún tiene, gran potencialidad para contribuir a las metas nacionales, fortaleciendo las capacidades en las oficinas y, por ende, contribuyendo a fortalecer las capacidades de los principales socios nacionales. En el momento actual de limitación de recursos financieros, que hace poco viable la creación de unidades o áreas de género, el área regional permite optimizar los recursos, prestando servicios de especialización a los programas en el país. El Plan Estratégico del PNUD a nivel regional, en consonancia con el Plan Estratégico Global, establece la priorización del tema de género a través de la identificación de un efecto (*outcome*). A nivel institucional, por tanto, el contexto actual es de oportunidad para avanzar en las metas de género. Dado su nivel de consolidación, el Área de Género constituye una ventaja comparativa para el PNUD frente a otras agencias.

69 UNIFEM fue siempre una agencia muy pequeña en Uruguay por lo que PNUD complementó con recursos financieros y capacidades técnicas las líneas de trabajo que UNIFEM impulsaba.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo incluye las principales conclusiones de la ERD, en términos de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en Uruguay. Estos aspectos se examinan en términos de relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, así como del posicionamiento estratégico del PNUD. Las recomendaciones formuladas a continuación se basan en los resultados y las conclusiones.

6.1 CONCLUSIONES

El PNUD es reconocido en Uruguay por sus múltiples ventajas comparativas. El Programa del PNUD en el País **constituyó un instrumento eficaz en su contribución a las metas del Uruguay**, aun considerando que hubo algunas diferencias en el desempeño de los logros sectoriales y/o transversales, mostrando capacidades más limitadas en el área temática 1. Se valora la **flexibilidad y capacidad de adaptación** a lo largo de un proceso de reformas institucionales y reformas programáticas todavía en curso. Se destacan sus estrategias de trabajo (asistencia técnica especializada, diálogo democrático, promoción de intereses y generación de conocimiento), **combinando el nivel central, con el nivel departamental y el local.** El PNUD ha dinamizado procesos de participación y diálogo interinstitucional difícilmente accesibles desde otros organismos y agencias de cooperación. El marco del Desarrollo Humano, **principal activo del PNUD, ha agregado valor al debate público sobre el desempeño de las políticas sociales y ambientales del país.** El PNUD es reconocido como **buen administrador y gestor de proyectos.** El rol de administrador de fondos (el PNUD administra fondos públicos y fondos de cooperación, como los fondos del FMAM, del Protocolo de Montreal, fondos temáticos y provenientes de contratos de préstamo con instituciones financieras internacionales) está bien valorado, si bien hay un debate

interno y externo sobre la pertinencia de mantener este enfoque y esta función. En opinión de los actores gubernamentales, es previsible que, en el futuro, **el rol de administrador de fondos sea subsidiario, particularmente cuando se trate de fondos del Estado** y, en todo caso, responda a demandas concretas de las instituciones uruguayas, considerando la robustez de las instituciones y las características de país de renta media-alta. El papel del PNUD que más ha destacado es el de articulador de diferentes actores para llevar adelante distintas iniciativas. Su neutralidad, su capacidad técnica, de producción de conocimiento y como entidad de gobernanza global, así como su seriedad en la gestión han contribuido a la buena imagen del PNUD, que es reconocida tanto por actores gubernamentales como de la sociedad civil. Sin embargo, la visibilidad de los resultados del PNUD en algunos casos se consideró como limitada. Se constató el desconocimiento de algunos actores, fundamentalmente en el interior del país, sobre la colaboración del PNUD en la consecución de políticas y/o metas nacionales.

Las conclusiones específicas son las siguientes:

Conclusión 1. La relevancia del programa es elevada. En general, hay un alto nivel de alineamiento con las necesidades nacionales, los planes y programas del país, con el marco normativo nacional e internacional y con el plan estratégico global, las estrategias y los planes corporativos del PNUD.

En general, y a pesar de sus limitados recursos, el PNUD en Uruguay mantiene un alto nivel de alineamiento con las necesidades nacionales y una gran capacidad de respuesta. Sin embargo, los esfuerzos destinados a la diversificación productiva (área 1), a diferencia del aspecto de inclusión o los temas ambientales, no se corresponden con

el enfoque y los objetivos delimitados. Asimismo, la sociedad civil no ha sido involucrada de manera relevante en la definición de las políticas ni en la implementación del programa.

Conclusión 2. La eficacia y el desempeño son altos, en algunos casos superando las expectativas. El PNUD y el Gobierno han logrado conciliar resultados de desarrollo, enfoques y metodologías. Las estrategias de promoción (*advocacy*) se han mostrado eficaces. En el área 1, la eficacia fue intermedia.

En materia ambiental la modificación de la matriz energética se logró antes de lo esperado. Otros logros se refieren a la celeridad de la institucionalización de los servicios en el caso del Sello de calidad con equidad, del programa Canelones Crece Contigo, de la creación del SNAP o del INR, de la articulación entre actores y la generación de espacios de diálogo en múltiples formatos. El PNUD y el Gobierno han logrado conciliar fácilmente los resultados de desarrollo con los enfoques y las metodologías. Las estrategias de promoción han demostrado alta eficacia con relación a los resultados esperados, por ejemplo, en materia de cambio climático o en la reforma del sistema penitenciario. En el área 1, la eficacia fue intermedia, no logrando alcanzar resultados de envergadura considerando la importancia que tiene la temática en términos de desarrollo. En esta misma área, el Programa ART-PNUD ha sido una de las excepciones, logrando resultados altamente valorados, particularmente en el ámbito subnacional y local.

Conclusión 3. El desempeño en términos de eficiencia es medio-alto, con algunas variaciones que dependen de las actividades de oficinas del PNUD localizadas fuera del país. El PNUD ha contribuido a movilizar recursos del Estado y de otros actores del sistema multilateral de cooperación.

La variabilidad se corresponde principalmente con actividades que dependen de oficinas del PNUD localizadas fuera del país (Centro Regional en Panamá). En algunos casos, el apoyo adminis-

trativo del PNUD ha incidido en generar capacidades institucionales transfiriendo, de manera mayor a la esperada, el conocimiento y métodos de trabajo. El PNUD ha contribuido a movilizar recursos del Estado y de otros actores del sistema multilateral de cooperación para el cumplimiento de algunas metas de la organización. El rol de administrador de fondos del Estado que tiene el PNUD contribuye a la eficiencia administrativa de las instituciones públicas.

Conclusión 4. La sostenibilidad de las intervenciones del PNUD es alta gracias a que ha logrado desde los inicios un proceso de institucionalización y/o de legislación importante, el fortalecimiento de capacidades y la institucionalización de resultados, sin generar dependencia económica.

Se ha contribuido a la aprobación de leyes de gran impacto nacional, como la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, la Ley Marco de Defensa Nacional y la Ley de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, entre otras. El PNUD no ha generado dependencia económica gracias al fortalecimiento de capacidades y la institucionalización de resultados. Se ha logrado un apalancamiento de recursos nacionales incluso en los niveles subnacionales. Otro elemento clave es que una parte importante de los técnicos que han trabajado en diferentes proyectos se han ido incorporando a la estructura de la administración pública. También la continuidad del Gobierno ha sido una ventaja, potenciada además por las buenas sinergias en el trabajo entre el PNUD y las instituciones. En el escenario futuro de nuevos gobiernos, el PNUD debería invertir esfuerzos en reposicionarse y generar las nuevas alianzas institucionales que puedan ser necesarias.

Conclusión 5. Se observan, de manera incipiente, iniciativas puntuales diferentes bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur (CSS). Sin embargo es un área de oportunidad poco explorada todavía por el PNUD en el Uruguay y, en este sentido, es integrada parcialmente en su propuesta programática.

Diferentes iniciativas puntuales bajo la modalidad de cooperación Sur-Sur (CSS) se han dado, por ejemplo, dentro del marco de Unidos en la Acción (DaO), entre ellas, la cooperación en el FREPLATA, de manera binacional, y en el SNAP, con Argentina, Chile y Colombia. Sin embargo, esta parece ser un área de oportunidad todavía poco explorada por el PNUD en Uruguay y, en este sentido, la CSS no constituye todavía una estrategia integrada a la propuesta programática del PNUD. A pesar de la positiva valoración que los socios participantes han hecho de estas instancias, no se puede afirmar que hayan respondido a la estrategia de CSS delineada por el Gobierno a través de la AUCI, en la medida en que no han sido iniciativas gestadas desde la demanda de las instituciones nacionales y, por tanto, tampoco han atendido en todos los casos el protocolo que exige la estrategia de CSS con el Ministerio de Exteriores. Sin embargo, aún es necesario terminar de definir qué es la CSS en el marco del PNUD y de las agencias del SNU y cómo implementarla. En sus diversos documentos sobre enfoques y modalidades de cooperación, el PNUD destaca la CSS como un elemento clave que contribuye a promover el desarrollo humano y el logro de los objetivos de desarrollo, incluyendo los ODM. Como ejemplos de orientaciones prácticas del PNUD para la CSS en temas de género, destacan: orientar los esfuerzos Sur-Sur hacia el logro de los compromisos internacionales en materia de género; promover asociaciones inclusivas de CSS, incluidas alianzas triangulares y público-privadas, y mejorar la coherencia del SNU en relación a sus mandatos y prácticas y a la colaboración interagencial. Sin embargo, se ha podido constatar que la estrategia de CSS tampoco está claramente identificada en el marco de programación del PNUD analizado y no se identifica claramente un marco teórico práctico del PNUD en torno a la CSS, ni se describen las líneas de trabajo específicas más adecuadas al contexto de país de renta media-alta que es Uruguay.

Conclusión 6. Dentro del área 1, las iniciativas de desarrollo inclusivo han prevalecido sobre las de diversificación productiva, la cual muestra menores resultados. Esta línea de trabajo

es fundamental y reclama mayores esfuerzos, posiblemente transversalizándola en el futuro.

El rol del PNUD en la área 1 ha sido importante en el plano de lo inclusivo, pero ha sido débil en la promoción de la discusión sobre la necesidad de transformar la estructura productiva desde el punto de vista de la diversificación y de vincular esta con los logros en las áreas de gobernabilidad democrática, de desarrollo inclusivo y medioambiental. La labor correctiva frente a hechos consumados ha predominado sobre la anticipación de la agenda. Se aprecia que los esfuerzos del PNUD en materia de recursos financieros y humanos fueron menores respecto a otras áreas. Se priorizaron más los aspectos de microfinanzas y los programas de desarrollo en el territorio que el de la diversificación productiva, donde destaca solamente el programa de energías renovables, un programa sumamente exitoso con impacto en la sostenibilidad, la cuestión ambiental, la soberanía energética y la balanza comercial. Las acciones en esta área tendieron a subordinarse a los desarrollos en otras, como en el caso de la megaminería y el medio ambiente. El desarrollo es un proceso integral y los logros democráticos, sociales y ambientales serán poco sustentables si no se apoyan en una estructura productiva dinámica, diversa e innovadora; esta línea de trabajo es fundamental y reclama que se le dedique mayores esfuerzos. Además esta área cobra relevancia desde la perspectiva integral del desarrollo inscrita en la lógica de DaO. La cooperación Sur-Sur puede ser un instrumento para promover iniciativas innovadoras y de diversificación productiva.

Conclusión 7. Los procesos de consecución de los ODM apoyados por el PNUD gozaron de un marco de institucionalidad importante. El escenario post 2015 ha revitalizado el debate sobre la agenda internacional y los desafíos nacionales más urgentes, posicionando la discusión sobre los ODM. La coordinación del PNUD con otras agencias fue destacada.

La agenda de los ODM a nivel nacional fue impulsada por el MIDES, y el PNUD cooperó con iniciativas, proyectos e instancias importantes

en relación a la elaboración de informes de progreso. Algunos de los proyectos ODM llevados a cabo sobre el terreno fueron poco sustantivos. Las consultas nacionales post 2015, lideradas por el Gobierno y apoyadas por el PNUD en coordinación con otras agencias, fueron sustantivas y reavivaron el debate sobre la nueva agenda internacional, todavía en curso. Los principales roles de apoyo asumidos por el PNUD han sido adecuados en aplicación de su mandato y han atendido las necesidades nacionales. El posicionamiento de los ODM en la agenda nacional tuvo algunos momentos álgidos de incidencia, como fue la realización y divulgación de los Informes de Progreso, en los que el rol del PNUD fue relevante. Las actividades enfocadas en los ODM han mostrado distintos niveles de efectividad respecto a su incidencia en la movilización de actores, alianzas e integración de los mismos en las políticas y planes de desarrollo nacionales. Aunque en algunos casos los resultados fueron marginales, los procesos apoyados por el PNUD gozaron de un marco de institucionalidad importante. El escenario post 2015 ha revitalizado el debate sobre la agenda internacional y los desafíos nacionales más urgentes, posicionando la discusión sobre los ODM. El rol de coordinación del PNUD ha sido muy destacado.

Conclusión 8. La capacidad del PNUD de concretar la perspectiva de género ha sido en general eficaz, contribuyendo a promover los asuntos de género de manera sistemática, con algunas limitaciones en la concreción de la transversalidad de género a las áreas de medio ambiente y gobernabilidad. El PNUD ha establecido buenas relaciones de coordinación con otras agencias y buenos resultados.

La capacidad de la Oficina en el país para cristalizar la perspectiva de género en su programación se ha mostrado eficaz en el área 3 y con algunas limitaciones en las otras áreas. En todo caso, si se considera que no existe un área de género y que los recursos humanos de género se reducen a una persona, se valoran positivamente los esfuerzos realizados por el PNUD. La dirección del PNUD y la oficina de la Coordinadora Residente

han contribuido a promover los asuntos de género de manera sistemática, lo cual ha sido muy beneficioso para el trabajo. El PNUD ha establecido relaciones de coordinación con otras agencias, produciendo buenos resultados. De hecho, la perspectiva de género ha jugado un rol catalizador en el enfoque de trabajo de esta organización. El Área Práctica de Género del PNUD ha sido estratégica para los fines en esta materia y tuvo y tiene gran potencialidad para contribuir a las metas nacionales, fortaleciendo las capacidades en las oficinas y, por ende, contribuyendo a fortalecer las capacidades de los principales socios nacionales. El Área Práctica de Género de la Oficina Regional de Panamá ha brindado un apoyo sustantivo, generando y/o promoviendo sinergias regionales, intercambio de experiencias e identificación de buenas prácticas. El contexto actual es de oportunidad para avanzar en las metas de género. En este escenario, el Área de Género constituye una ventaja comparativa frente a otras agencias dado su nivel de consolidación.

Conclusión 9. Los resultados obtenidos en temas medioambientales por el país con apoyo del PNUD fueron significativos y con buena institucionalización. La contribución del PNUD en la introducción de nuevas temáticas colaboró en movilizar recursos para una nueva institucionalidad ambiental.

En materia ambiental, el Uruguay ha logrado resultados significativos con apoyo del PNUD. Estos resultados destacan por su sostenibilidad y se han construido en base a la concurrencia de acciones con proyectos exitosos, conformados por diversas fases de ejecución, institucionalizadas como políticas de estado a nivel nacional y subnacional, y movilizand o alianzas con la sociedad civil y el sector privado. El compromiso de los actores políticos más relevantes del país se ha visto reflejado en la intervención directa en apoyo a la creación de leyes ambientales, en las intervenciones en las áreas productivas con criterios ambientales y en la decisión del país de cumplir con las convenciones internacionales ratificadas. El PNUD ha contribuido asumiendo riesgos al introducir nuevas temáticas, a veces no

reconocidas como claves para el país, generando conocimiento para sustentar las discusiones e intercambios de experiencias con otros países de la región, y ha colaborado en movilizar recursos para generar una nueva institucionalidad ambiental en el país. Los grandes desafíos futuros sobre el equilibrio entre productividad y sostenibilidad ambiental requieren un tipo de discusión de alto nivel técnico y garantías de ecuanimidad política para las que se recomienda la intervención del PNUD en Uruguay y el ejercicio de un rol activo de cooperación Sur-Sur en la proposición de soluciones a los problemas del país que sean eficaces en relación con los costos. En cuanto a las áreas de trabajo ya abordadas (cambio climático, biodiversidad, aguas internacionales, minería, forestación, nueva matriz energética), se requiere profundizar los resultados alcanzados por actividades efectuadas en el período analizado para afianzarlos y concitar compromisos transpartidarios, que abarquen todo el territorio y que incorporen activamente a los gobiernos subnacionales, a la sociedad civil y a las empresas con un compromiso para las próximas generaciones.

Conclusión 10. El PNUD fue eficaz en crear sinergias entre actores, coordinación interinstitucional en temas de gobernabilidad democrática y fortalecimiento de los derechos humanos, integrándolos en las políticas públicas. También ha contribuido a favorecer la inclusión en la agenda nacional de las demandas de grupos vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos.

El país está en vías de consolidar la gobernabilidad democrática a nivel nacional, subnacional y local, logrando un amplio fortalecimiento de los derechos humanos y la integración de los mismos en las políticas públicas. El PNUD fue altamente eficaz creando sinergias entre diferentes actores, logrando el acercamiento entre los mismos y generando instancias de coordinación interinstitucional para el abordaje de algunos temas, como el de la megaminería. También ha contribuido a generar instancias de intercambio entre los poderes del Estado para una mejor legislación nacional y ha logrado articular las relaciones entre los

actores locales públicos y privados a través de la RADEL y las agencias de desarrollo económico local con el apoyo del Programa ART. El PNUD ha contribuido al diálogo entre actores clave, lo que ha favorecido la inclusión en la agenda nacional de las demandas de grupos vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos. Se destacan, entre otros, los diálogos multiactorales de derechos humanos, defensa nacional, megaminería y acceso al agua. La participación del PNUD contribuyó a la armonización de la legislación nacional en materia de derechos humanos, prescindiendo de la atención a los grupos más desfavorecidos. En cuanto a la multiculturalidad, la Oficina en el País ha recibido apoyo del Programa Regional del PNUD para el Desarrollo de la Población Afrodescendiente de América Latina. Los socios nacionales se han comprometido con el nuevo enfoque de reinserción laboral y de educación de personas privadas de libertad, y se ha profundizado en la reforma penitenciaria.

6.2 RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Fortalecer la capacidad de manejar los riesgos y de enfrentarse a los cambios, identificando las oportunidades que brinda el nuevo periodo de gobierno y ciclo programático. En el contexto actual, hay necesidad de estar alerta ante cambios que pueden afectar algunas prioridades, diversificar las fuentes de financiamiento, incentivar la movilización de recursos conjunta y, al mismo tiempo, renovar y/o diversificar algunas alianzas estratégicas de desarrollo.

En el contexto actual, el PNUD debería considerar algunos elementos: la condición de país de renta alta de Uruguay y lo que eso implica en términos del valor agregado del PNUD, la necesidad de estar alerta ante un eventual cambio de gobierno que pueda afectar el **énfasis en su programación futura y cambiar algunas prioridades**, y las previsiones de financiación limitada. Se hace necesario diversificar las fuentes de financiamiento e incentivar la movilización de recursos conjunta (para proyectos conjuntos) y, al mismo tiempo, diversificar las alianzas estratégicas de

desarrollo. Para alcanzar esto, se sugiere ampliar los programas de voluntariado, pasantías y convenios interinstitucionales, y potenciar al máximo las sinergias con otras agencias de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Recomendación 2. Profundizar en el futuro algunos logros destacados (en varios temas, como, por ejemplo, la energía, los derechos humanos y las inequidades de género), incorporando la perspectiva territorial y/o de descentralización en las temáticas que se prioricen, procurando asegurar la innovación y nuevos enfoques para ámbitos de alta sensibilidad nacional, como es la diversificación productiva.

En un escenario de continuidad político/institucional, se deberían profundizar algunos logros de este periodo, sintetizando la acción del próximo programa en contribuir a resolver dilemas como el del crecimiento económico sostenible y los derechos humanos, los sistemas de protección social y el desarrollo humano o la transición política y el desarrollo humano. Esto se debe realizar pensando en las elecciones departamentales de 2015 –lo que conllevará, previsiblemente, un despliegue político/institucional del nivel municipal de gobierno– y considerando las capacidades financieras, probablemente más restringidas, y las actuales capacidades administrativas y de recursos humanos. En la discusión sobre áreas estratégicas que las contrapartes consideran como áreas de posible focalización en el futuro y cuya inclusión o fortalecimiento podría ser contemplada, se destaca la necesidad de profundizar los procesos de descentralización y de participación ciudadana, de tratar las inequidades territoriales como un vector catalizador de las diferentes iniciativas que el PNUD promueva, de seguir alentando los logros en temas de derechos humanos, de reforma judicial, de matriz energética y biodiversidad, de educación, de protección social, y de gobernanza, y seguir impulsando las iniciativas innovadoras y las actividades de diversificación productiva.

Recomendación 3. Mejorar cualitativamente las prácticas piloto para convertirlas en casos emblemáticos de desempeño eficaz de políticas

públicas identificados por el Gobierno como parte de su estrategia de cooperación Sur-Sur, posiblemente como eje transversal del próximo ciclo de programa e incluyendo un mayor número de acciones que involucren más a la sociedad civil. Asimismo, se sugiere desarrollar instrumentos específicos de cooperación Sur-Sur en los temas que se valoraron como más exitosos.

En el marco de la cooperación Sur-Sur, se necesita un salto cualitativo de prácticas piloto a casos emblemáticos de desempeño eficaz de políticas públicas, poniendo a disposición del Gobierno un abanico de servicios (en metodologías de sistematización, de evaluación de políticas, de mecanismos de gobernanza técnica y administrativa) que constituyan un aporte sustantivo a la estrategia de cooperación Sur-Sur del país. De hecho, la realización de este catálogo nacional de cooperación Sur-Sur (de demanda y de oferta) puede constituir un producto al que PNUD puede contribuir. Por las características del país, dentro del contexto de países de renta alta, y por ser un país DaO, los debates y logros del PNUD en Uruguay pueden servir como modelo para otros. El Uruguay cuenta, por tanto, con unas características muy particulares que el PNUD puede aprovechar. Se necesita reforzar la estrategia de cooperación Sur-Sur, posiblemente como eje transversal del próximo ciclo de programa, incluyendo más a la sociedad civil cuando se analicen los temas de cooperación Sur-Sur. Estos aspectos habrán de ser profundizados en un próximo ciclo de programación dado que esta es una estrategia priorizada por el nuevo Plan Estratégico del PNUD para los países de renta media-alta.

Recomendación 4. Fortalecer las oportunidades para desarrollar estrategias de equidad de género y los mecanismos de programación y de monitoreo de género que permitan contribuir de manera más sustantiva a los resultados estratégicos. Se pueden crear instancias para tratar este aspecto de manera sectorial y transversal desde una estrategia más integral e integrada del SNU.

La Oficina en el país debe fortalecer el proceso de programación y de seguimiento desde el enfoque de género, propiciando instancias internas de trabajo en esta dirección. El contexto institucional actual global y regional del PNUD constituye un ámbito de oportunidades en materia de género sin precedentes. Las directrices corporativas en materia de género, plasmadas en el Plan Estratégico 2015-2017, son muy explícitas respecto a la contribución del PNUD a la reducción de la desigualdad de género, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de programación y de monitoreo de género que permitan contribuir de manera más sustantiva a los resultados estratégicos. Además, no es previsible que se incrementen los recursos humanos especializados en esta materia, por lo que el rol de punto focal de igualdad de género se verá fortalecido a través del trabajo conjunto y articulado con los otros oficiales del programa. El grupo interagencial de género ha de asumir un rol más sustantivo en la materia. Se pueden generar instancias para tratar este aspecto de manera sectorial y transversal desde una estrategia más integral e integrada del SNU. Como sucede en otros países de la región, existen instituciones promovidas por el Gobierno (por las agencias de cooperación o similares y los mecanismos nacionales de igualdad) dedicadas específicamente al tema de la reducción de las desigualdades e inequidades basadas en género.

Recomendación 5. Consolidar la función del PNUD de liderar la inclusión de ciertos temas en la agenda y como articulador de diálogos en temas críticos y controvertidos, perseverando para incorporar una visión integral del desarrollo con un amplio abanico de actores del sector privado y de la sociedad civil.

Siguiendo el ejemplo de diferentes diálogos propiciados por el PNUD, su rol como interlocutor confiable y su neutralidad pueden ayudar a generar espacios de articulación, incluso en situaciones conflictivas, con un amplio abanico de actores del sector privado y de la sociedad civil. Esta función puede ser clave para el Gobierno (nacional y subnacional) a la hora de revisar temas controvertidos en los que el carácter multifacético del

PNUD ofrece un valor añadido. Como facilitador de diálogo en materia de políticas sociales y sistemas de cuidados, se requiere que el PNUD vincule a la sociedad civil de manera sistemática dentro de la pluralidad de los actores. La sociedad civil debería participar en el análisis de los resultados del Marco Estratégico del PNUD, considerar las lecciones aprendidas y discutir su propio rol para el próximo Marco de Resultados. En particular en las temáticas medioambientales, se tienen que profundizar los resultados alcanzados por las actividades efectuadas en el período analizado de manera que conciten compromisos transpartidarios y abarquen todo el territorio, incorporando activamente a los gobiernos subnacionales, a la sociedad civil y a las empresas privadas con un compromiso para las próximas generaciones.

Dado el contexto de desarrollo humano en el Uruguay, **el PNUD podría tener (entre otros) un rol muy relevante como grupo de estudios (*think tank*) para enriquecer el debate nacional sobre el desarrollo productivo y sus vínculos con el desarrollo humano, y recabar, a su vez, la experiencia uruguaya para enriquecer el debate internacional en torno al desarrollo humano. El PNUD, en articulación con otros actores y agencias, puede liderar procesos de investigación sobre desarrollo (Informes de Desarrollo Humano) y promover el debate sobre estrategias que puedan responder a sinergias y dilemas tales como los existentes en las áreas de desarrollo y medio ambiente, diversificación de la base primaria de producción y, más allá de ella, el rol del Estado y del sector privado, los instrumentos de ciencia y tecnología, la política fiscal, las políticas productivas y el desarrollo productivo e inclusivo. El PNUD ha demostrado ya su capacidad para liderar la inclusión de ciertos temas en la agenda y debe perseverar para que se incluya una visión integral del desarrollo, enfatizando más la diversificación productiva. Si bien este tema se encuentra presente en todas las áreas, deben establecerse garantías para que no desaparezca de la agenda. El PNUD también debería hacer más esfuerzos para ampliar las posibilidades que tiene de gestión del conocimiento, creando sinergias con agencias del**

SNU y del Gobierno, con la academia y con las organizaciones de la sociedad civil para contribuir a su fortalecimiento. El PNUD podría dirigir su acción a la elaboración de diagnósticos, contribuir a la elaboración de políticas y promover la formación técnica y profesional en estos campos, tanto para el análisis como para la gestión. Para ello, deberá contar con las capacidades técnicas y financieras necesarias y específicas y, de esta manera, evitar el riesgo de que esta temática se instale de manera residual o subsidiaria

en el próximo ciclo programático. Este objetivo se puede alcanzar logrando un mayor compromiso de algunas de las agencias del SNU y/o ubicando los temas básicos del área 1 como un área transversal. Finalmente, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación más efectivo constituye, no solo en temas de género, sino en sentido general, una limitación para la capacidad de informar con evidencia y de manera oportuna de los resultados de desarrollo del PNUD en Uruguay, por lo cual se tendrá que reforzar.

TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LA ERD EN URUGUAY (MAYO DE 2014)

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza evaluaciones denominadas “Evaluación de los Resultados de Desarrollo” (ERD) para recabar y mostrar evidencias evaluativas de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en los países donde opera, así como de la eficacia de la estrategia adoptada por el PNUD para facilitar y movilizar esfuerzos nacionales a fin de lograr los resultados de desarrollo. El propósito de una ERD es:

- Proporcionar un apoyo sustantivo a la función de rendición de cuentas del Administrador del PNUD al informar a la Junta Ejecutiva.
- Apoyar una mayor rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas y los asociados nacionales en el país donde se implementa el programa.
- Servir como garantía de calidad de las intervenciones del PNUD en el país.
- Contribuir al aprendizaje a escala corporativa, regional y nacional, y a la elaboración del nuevo programa para el país.

Las ERD son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD⁷⁰. La OIE es independiente de la Administración del PNUD y está liderada por un Director que

informa a la Junta Ejecutiva del PNUD. La responsabilidad de la OIE es doble: a) proporcionar a la Junta Ejecutiva información válida y creíble obtenida de las evaluaciones para la rendición de cuentas, la toma de decisiones y la mejora corporativas; y b) reforzar la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función de evaluación, así como su coherencia, armonización y alineamiento en apoyo a la reforma de las Naciones Unidas, y la apropiación nacional. La OIE busca realizar las ERD en colaboración con el Gobierno del país y otras contrapartes nacionales relevantes.

Esta es la primera ERD que se realiza en Uruguay. Se lleva a cabo en estrecha colaboración con el Gobierno de Uruguay, la Oficina del PNUD en ese país latinoamericano y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC). La ERD valorará los resultados del programa del PNUD durante el último ciclo programático (2007-2010) y, con mayor énfasis, los primeros tres años y medio del ciclo actual (2011-2015) a fin de contribuir a la preparación en 2015 del próximo Documento del Programa para el País (CPD, por sus siglas en inglés), así como a otros ejercicios de planificación estratégica.

2. CONTEXTO NACIONAL

La República Oriental del Uruguay tiene una población de 3,286 millones de habitantes, de los cuales 3,110 millones (el 94%) viven en zonas

70 Véase Política de Evaluación del PNUD: www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf. La ERD se realizará siguiendo las Normas, Estándares y el Código de Conducta Ético por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (www.uneval.org).

urbanas, principalmente en Montevideo y su área metropolitana. Según el umbral establecido por el Banco Mundial (BM), Uruguay ha alcanzado el estatus de país de altos ingresos, con una renta per cápita de 13.580 dólares estadounidenses (método Atlas, precios actuales, BM 2012). El país ha experimentado recientemente un crecimiento económico considerable, con tasas promedio de 5,8% entre 2004 y 2012; se destaca el crecimiento de 8,9% en 2010 y 6,5% en 2012. Sin embargo, la frágil situación económica internacional figura entre las causas de la reciente desaceleración económica, con tasas de crecimiento en 2012 del 3,9% y del 4,5% en 2013. Las previsiones de crecimiento para 2014 muestran signos de desaceleración, con una tasa prevista de crecimiento anual del PIB del 3,5%. Hay un alto grado de concentración económica en Montevideo, donde se genera el 55% del valor agregado del país. La economía uruguaya ha sido tradicionalmente altamente dependiente de las economías de Argentina y Brasil. La crisis económica de 2002, una de las más severas que ha sufrido el país, tuvo como una de sus causas las dificultades experimentadas por la economía de Brasil en 1999 y, en mayor medida, la grave crisis que golpeó a la economía argentina en 2002. Una de las características macroeconómicas de Uruguay de la segunda mitad del siglo XX ha sido la persistencia de altos niveles de inflación. Si bien la misma se redujo de manera consistente a partir de la segunda mitad de la década del 90, en los últimos años se ha configurado como un desafío macroeconómico relevante en la medida en que el índice de precios al consumo se ha acercado al 10%. El mercado laboral tiene una alta tasa de desempleo entre los jóvenes, lo que constituye uno de los principales desafíos para la política social del país.

En 2013, Uruguay tenía un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,792, con lo que se situaba entre los países con un alto desarrollo humano, en la posición 51 dentro de una lista de 187 países para los que se calcula este índice. En los últimos años, el Gobierno ha introducido diversos planes y políticas con un alto contenido social. Dado el incremento de la incidencia de la pobreza a raíz de la crisis de 2002, se estableció en 2005 un Plan

de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). En 2008, entró en vigor un Plan de Equidad que afronta con mayor profundidad y de manera sistemática las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, así como las estructuras e instrumentos de protección social y de mejora del suministro y regulación de los servicios sociales. Los indicadores de pobreza han disminuido consistentemente: la pobreza se redujo de 35% en 2002 a 12% en 2013, mientras que la indigencia pasó de 2,5% en 2004 a 0,3% en 2013 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2014).

La crisis económica y financiera que afecta a varios países donantes ha acelerado la disminución de los fondos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Además, la calificación de Uruguay como un país de renta alta a partir de julio de 2013 de acuerdo a los criterios de clasificación del Banco Mundial afectará sensiblemente el acceso a los fondos de AOD.

En las áreas de medio ambiente y recursos naturales, los carburantes importados representan 19,1% de las importaciones totales, mientras que el 38% del suministro de energía procede de fuentes renovables (2010). Un plan estratégico para la energía establece objetivos a corto plazo en los que el componente de energías renovables representa el 50% del total para el año 2015, con una cuota de la generación energética basada en el viento, la biomasa o los sistemas hidroeléctricos del 15% de la producción, y una reducción del consumo de petróleo en el sector del transporte del 15%. Los principales objetivos de la estrategia energética de Uruguay incluyen reducir la dependencia de fuentes energéticas basadas en los combustibles fósiles, explotar el potencial que ofrecen las energías renovables y no renovables, y una mejor integración con los sistemas energéticos de los países vecinos.

Las elecciones de 2004 dieron una amplia mayoría al Frente Amplio, liderado por Tabaré Vázquez; era la primera vez en la historia que el país tenía un gobierno de izquierda. El nuevo Gobierno inició una serie de reformas importantes en el ámbito económico (particularmente una reforma tributa-

ria) y social (reforma del Sistema de Salud, creación del Ministerio de Desarrollo Social e implantación del Plan de Emergencia primero y luego el de Equidad). José Alberto Mujica fue elegido presidente en noviembre de 2009, lo que determinó una fase de significativa continuidad política.

En enero de 2007, el Uruguay fue elegido como país piloto para llevar adelante la iniciativa de reforma del pilar de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) denominada “Unidos en la Acción” (DaO, por sus siglas en inglés) para lograr una mayor coherencia programática, una mayor armonización y complementariedad entre las agencias, los fondos y programas de las Naciones Unidas y, en definitiva, mejorar la coherencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones del SNU en el terreno. El PNUD desempeñó un papel fundamental en el desarrollo e implementación de la iniciativa DaO, en el diseño del marco institucional para la gestión de la misma y ofreció sus conocimientos técnicos en el manejo y administración de un Fondo de Coherencia piloto (hasta 2011), creado para cubrir la brecha de financiamiento del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD o UNDAF, por sus siglas en inglés).

3. EL PNUD EN URUGUAY

En diciembre de 1985, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo suscribieron un Acuerdo Marco de Cooperación en las diversas áreas de desarrollo, que fue ratificado por la ley nacional No.15.957 del 2 de junio de 1988 (Diario Oficial del 5 de octubre de 1988). La articulación con el Gobierno se realiza, a nivel programático, a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). La Ley No 18.719 de diciembre de 2010 (Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014), en su art. 98, creó la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional que establece: Créase en el Inciso 02 “Presidencia de la República”, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), como órgano desconcentrado, actuará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de

la Presidencia de la República (...) Tendrá cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.

Durante los dos últimos periodos programáticos, el programa del PNUD en el país ha estado guiado por el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) de 2007-2011 y de 2011-2015, el cual establece las respuestas conjuntas de la ONU a los desafíos de desarrollo en el país. El Documento de Programa de País (CPD) del PNUD en Uruguay fue elaborado en un proceso de consulta con el Gobierno del Uruguay –a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)– y con los organismos del SNU en el país. Para su elaboración se tuvieron en cuenta los documentos de definición estratégica del Gobierno; el segundo informe del país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); la evaluación de mitad de período del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007-2010 (UNDAF para Uruguay); la Evaluación o Análisis Común para el País (CCA); el UNDAF 2011-2015, el Plan Estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2011 y el Programa Regional para el mismo período.

En el Programa de País del PNUD se identificaron cuatro áreas de cooperación para el PNUD:

1. Crecimiento inclusivo, diversificación e innovación (incluye la inserción internacional).
2. Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad (incluye la equidad de género y el desarrollo local).
3. Lucha contra la pobreza y las inequidades (incluye desarrollo social equitativo y equidad de género).
4. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito local y nacional (incluye derechos humanos).

Los aspectos de derechos humanos, igualdad de género, desarrollo local y desarrollo de capacidad

para una gestión pública eficiente están considerados temas transversales dentro de las áreas del programa.

4. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Una ERD estándar valora dos ciclos de programa en el país: el ciclo de programa para el país actual y el anterior a éste. Durante la misión preparatoria a Montevideo (del 10 al 14 de marzo de 2014) se acordó que esta ERD se centraría en los últimos 3,5 años de actividad del programa actual (2011-2015, con una fecha límite para la evaluación de resultados establecida al 30 de junio de 2014) y el último ciclo del programa (2007-2010) a fin de tomar también en consideración el periodo de implementación de DaO (iniciado en 2007). La evaluación garantizará, en la medida de lo posible, el examen de una muestra de proyectos y actividades que se extiendan desde el ciclo anterior al actual (puesto que los proyectos nuevos y actuales se basan en resultados y lecciones del pasado), retrocediendo hasta 2004, cuando tuvieron lugar cambios importantes a nivel nacional que contribuyeron a crear las condiciones para la implementación de “Unidos en la Acción”. La evaluación se centra en la rendición de cuentas del PNUD respecto a un conjunto de resultados y en la valoración de su desempeño con relación a

esos resultados. En el caso de Uruguay, los resultados establecidos en el Documento de Programa de País (CPD) son gestionados a través de cuatro áreas programáticas basadas en la estructura actual de la Oficina, como muestra la tabla 1 que figura a continuación.

La ERD es oportuna no solo como un insumo en la planificación del próximo CPD, en línea con el nuevo ciclo de planeamiento nacional, sino especialmente como un insumo estratégico para varios procesos clave, incluidos los debates con el Gobierno y las contrapartes nacionales sobre la agenda post 2015, sobre el desafío que supone para el Uruguay pasar de una calificación de país de ingreso medio a país de ingreso alto y, en conexión con lo anterior, al reducirse drásticamente los fondos de AOD. Además, Uruguay está con frecuencia considerado un modelo o laboratorio de innovaciones en temas como el apoyo de las políticas públicas o en Derechos Humanos. Teniendo en cuenta las especificidades del contexto nacional dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y del mundo, Uruguay es un país piloto para DaO, del que también se pueden aprender muchas lecciones en términos de cooperación Sur-Sur. La ERD es vista, por tanto, como útil no sólo por el PNUD, sino también por las contrapartes nacionales para reflexionar y aprender sobre aspectos estratégicos más amplios para el futuro.

Cuadro 1. Marco de Resultados del PNUD en Uruguay⁷¹ (antes de 2011 y de 2011 a 2015)

Resultados Previos a 2011	UNDAF 2011-2015	CPD del PNUD 2011-2015
ÁREA 1: Crecimiento inclusivo, diversificación productiva e innovación tecnológica (e inserción internacional)		
El país habrá promovido iniciativas productivas diversificadas de base tecnológica y sectores de conocimiento intensivo que apoyen procesos económicos innovadores y competitivos en favor del empleo de calidad.	1.1. El país habrá diseñado políticas y acciones para diversificar su estructura productiva y promover el comercio y las inversiones con miras a mejorar su inserción internacional, de manera equitativa y sustentable. 1.2. El país habrá promovido la incorporación de innovaciones tecnológicas en la estructura productiva. 1.3. El sector público y el privado habrán avanzado en la promoción del trabajo decente y la equidad de género en el mercado laboral.	El país habrá diseñado y aplicado políticas y acciones para diversificar la estructura productiva, incorporar innovaciones científicas y tecnológicas y crear empleos de calidad.

⁷¹ Los datos financieros se basan en las informaciones del sistema Atlas de marzo de 2014 y reflejan el presupuesto acumulado de todos los proyectos para cada resultado.

Cuadro 1. Marco de Resultados del PNUD en Uruguay (antes de 2011 y de 2011 a 2015)		
Resultados Previos a 2011	UNDAF 2011-2015	CPD del PNUD 2011-2015
ÁREA 2: Medio ambiente y reducción de la vulnerabilidad (incluye equidad de género y desarrollo local – transversales)		
El país habrá promovido una gestión integrada del territorio y el medio ambiente, haciendo hincapié en el desarrollo local.	<p>2.1. El Estado, con la participación de la sociedad civil, habrá diseñado, implementado y/o fortalecido políticas, programas y planes para la gestión sustentable de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, y habrá reducido las vulnerabilidades socioambientales y las inequidades intergeneracionales.</p> <p>2.2. El Estado, con la participación de la sociedad civil, habrá diseñado e implementado planes nacionales y departamentales para la respuesta al cambio climático y la reducción y prevención del riesgo de desastres.</p> <p>2.3. El Estado, con participación de la sociedad civil, continuará incrementando la generación de energías renovables y sustentables y el uso responsable y eficiente de la energía, promoviendo el acceso de todos los sectores sociales y la mitigación del cambio climático.</p>	El país habrá logrado un modelo de desarrollo que contemple la preservación del medio ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo para las generaciones actuales y futuras.
ÁREA 3: Lucha contra la pobreza y las inequidades (y desarrollo social equitativo) (incluye equidad de género – transversal)		
El país habrá avanzado en la superación de situaciones de pobreza e inequidad mediante la formulación y la aplicación de políticas de reducción de la reproducción social de la pobreza; la reducción de las discriminaciones y la promoción de la integración.	<p>3.1. El Estado habrá avanzado en el diseño y la implementación de políticas de protección social dirigidas a la primera infancia y a su entorno familiar.</p> <p>3.6. El Estado habrá implementado políticas de cohesión social (en particular hábitat e integración residencial) dirigidas a reducir las brechas de exclusión expresadas territorialmente y con la diáspora.</p>	El país habrá formulado y aplicado políticas sostenidas de reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia, de integración y cohesión social dirigidas a combatir situaciones de exclusión generacional, de género, raza o lugar de residencia.
AREA 4: Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel nacional y local (incluye derechos humanos – transversal)		
El país habrá mejorado los mecanismos legales e institucionales de protección de los derechos humanos; las instituciones públicas y la sociedad civil habrán fortalecido su capacidad de planificación, gestión y coordinación de iniciativas en consonancia.	<p>4.1. El Estado, con amplia participación de la sociedad civil, habrá avanzado en el diseño y la implementación, con enfoque de derechos humanos, de políticas e instrumentos para la promoción y la protección integral de los derechos humanos con énfasis en los grupos más vulnerados.</p> <p>4.3. Las instituciones públicas, con la más amplia participación de la sociedad civil, habrán mejorado la calidad, el acceso, la transparencia de la información y la rendición de cuentas para el diseño, la implementación y el control de la gestión pública.</p> <p>4.4. Los poderes del Estado y el sistema político en su conjunto habrán avanzado en la implementación de la reforma del Estado, la descentralización política y la participación ciudadana en aras de la gobernabilidad democrática.</p> <p>4.5. El Estado habrá avanzado en el diseño y la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana, y control democrático de la defensa.</p> <p>4.6. El Estado habrá avanzado en la implementación de las políticas tendientes a mejorar la participación, la representación y la incidencia política de mujeres y jóvenes.</p>	El Estado, con participación de la sociedad civil, habrá avanzado en la puesta en práctica de la reforma del Estado y la descentralización política para la promoción y protección de los derechos humanos y el ejercicio pleno por parte de la ciudadanía.

5. METODOLOGÍA

La evaluación tiene dos componentes principales: 1) el análisis de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en todas sus áreas temáticas/programáticas, y 2) el posicionamiento estratégico del PNUD. Para cada componente, la ERD presentará sus hallazgos conforme a los criterios mencionados abajo, tal y como están definidos en el Manual Metodológico de la ERD⁷².

- 1) Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en todas las áreas temáticas/programáticas.

Se analizará la contribución de los resultados de desarrollo del PNUD en Uruguay a través de sus actividades de programa. El análisis será presentado por área temática y programática conforme a los cuatro criterios siguientes:

- Relevancia de los proyectos, productos y resultados del PNUD.
- Eficacia de las intervenciones del PNUD en términos del logro de los objetivos fijados.
- Eficiencia de las intervenciones del PNUD en términos del uso de los recursos financieros y humanos.
- Sostenibilidad de los resultados a los que contribuye el PNUD.

Al evaluar lo anterior, se deberá prestar atención a la identificación de los “factores” (véase abajo una lista de factores principales) que influyen en el desempeño del PNUD.

- 2) La contribución del PNUD a los resultados de desarrollo, a través de su posicionamiento estratégico.

La evaluación valorará el posicionamiento estratégico del PNUD tanto desde la perspectiva del mandato de la organización como de las necesidades y prioridades de desarrollo en el país. Esto implicará un análisis sistemático de la posición y del nicho del PNUD dentro del espacio de

desarrollo y las políticas del país, así como de las estrategias y enfoques utilizados por el PNUD para maximizar su contribución. Se aplicarán los siguientes criterios:

- Relevancia y capacidad de respuesta del programa en su conjunto.
- Utilización de las ventajas comparativas del PNUD.
- Promoción de los valores de las Naciones Unidas desde la perspectiva del desarrollo humano.

Los criterios de evaluación constituyen la base del proceso metodológico de la ERD. Esta también valorará el desempeño del PNUD respecto a sus enfoques globales. Bajo cada una de las áreas temáticas y programáticas, se incluirán varios aspectos como parte del análisis: la integración de los derechos humanos, la igualdad de género, el desarrollo de capacidad para una gestión pública eficaz, la promoción de la cooperación Sur-Sur, el tipo y grado de apropiación nacional, y el apoyo a la coordinación y a la asociación de las Naciones Unidas. La ERD estudiará también con un énfasis particular las buenas prácticas y las lecciones extraídas del apoyo y las intervenciones de tipo *soft*, actividades que incluyen apoyar, facilitar, promover, propugnar y apalancar procesos de desarrollo y fortalecimiento de las políticas públicas y las instituciones. Estos procesos tradicionalmente llevan más tiempo para establecerse y ser operativos, y muchas veces no se encuentran dentro del ámbito de “proyectos” específicos, ampliamente asociados a la contribución que ha hecho el PNUD a través de su papel de posicionamiento estratégico y que pueden ser aplicados a otros países y regiones.

Al evaluar lo anterior, se prestará atención a la identificación de aquellos factores que han influido, o están influyendo, en el desempeño del PNUD. Se considerarán ciertos aspectos en el análisis, a saber:

- Uruguay se ha “graduado” recientemente como un país de ingreso alto; esto implica que dis-

72 PNUD, Oficina de Evaluación, Manual Metodológico de la ERD, enero de 2011.

minuirá dramáticamente la cantidad de ayuda internacional. El PNUD, en el contexto más amplio de las agencias del SNU, está definiendo cuál será su papel en los países de ingreso medio e ingreso alto.

- Desde 2004, un nuevo Gobierno ha estado deseando y se ha comprometido a cambiar las condiciones de desarrollo en el país y, en línea con lo anterior, ha solicitado el apoyo de la ONU.
- Como país, Uruguay ha evolucionado en todas las áreas y también ha fortalecido sus capacidades institucionales y sus mecanismos nacionales de gestión. En este contexto, necesita del PNUD un tipo de apoyo diferente del que reciben otros países.
- El nuevo Plan Estratégico 2014-2017 aprobado por la Junta Ejecutiva del PNUD supone repensar el trabajo sobre el terreno de la agencia
- La implementación desde 2007 en Uruguay de Unidos en la Acción (DaO) como mecanismo de prestación de la ayuda en forma interagencial e interinstitucional.
- Uruguay es un país pequeño, altamente centralizado, que presenta grandes niveles de vulnerabilidades e inequidades (de género, generaciones, raciales, territoriales, etc). También cuenta con una cultura participativa fuertemente arraigada en el país.
- La sociedad civil en Uruguay pide un papel más activo del PNUD para obtener acuerdos tripartitos (sociedad civil, Gobierno y Sistema de las Naciones Unidas) y más

espacio para que la sociedad civil desempeñe un papel abierto en la sociedad.

A nivel de programa, la Oficina en el país recibe una asignación de fondos regulares (TRAC) y moviliza fondos de diversas fuentes de financiamiento, entre ellos de gobierno, instituciones financieras internacionales, FMAM, Protocolo de Montreal, fondos temáticos y fondos de terceros. Si se miran los programas de la Oficina en el país, los arreglos institucionales del programa de medio ambiente (área 2), que tienen una alta dependencia de las actividades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), parecen diferir de los de otros programas. Al mismo tiempo, el área 1, sobre el crecimiento inclusivo y diversificado, no tiene un oficial de programa específico y sus actividades pasan por otras áreas programáticas.

La ERD considerará también cuidadosamente el hecho de que otras agencias bilaterales, multilaterales y donantes necesitan tener una alianza con el PNUD y que el país ha desarrollado en diversas áreas, junto con sus instituciones y su capacidad para gobernar, esta vocación por un tipo de apoyo del PNUD diferente, más innovador.

El análisis del programa del PNUD en Uruguay, en línea con el modelo adoptado recientemente por la OIE, quedará reflejado en la elaboración de cuatro Documentos de Resultados que examinarán los avances realizados para alcanzar los cuatro resultados del programa del país y la contribución del PNUD a los cambios buscados. Se usó un enfoque de Teoría del Cambio (TdC)⁷³ para orientar la reflexión del equipo de evaluación, en consulta con el PNUD y las partes interesadas

73 La Teoría del cambio (TdC) es un enfoque basado en resultados que aplica un pensamiento crítico al diseño, la implementación y la evaluación de iniciativas y programas dirigidos a apoyar cambios en sus contextos. Si bien no hay una metodología definida, se considera que, como mínimo, la TdC abarca un debate de los siguientes elementos:

- Contexto de la iniciativa, incluidas las condiciones sociales, políticas y ambientales.
- Cambios de largo plazo que la iniciativa busca apoyar o a quiénes va a beneficiar.
- Proceso/secuencia de cambios previstos para llegar a los resultados de largo plazo deseados.
- Supuestos sobre cómo esos cambios pueden ocurrir, como una forma de verificar si las actividades y productos son adecuados para inducir cambios en la dirección deseada en este contexto.
- Diagrama y resumen narrativo que capta los resultados de la discusión.

Fuente: Vogel, Isabel, "Revisión del uso de la Teoría del Cambio en el Desarrollo Internacional". Abril 2012, DfID.

nacionales. De esta forma, se espera que aparezcan claramente los supuestos sobre los cambios deseados del programa y los lazos causales, y que estos supuestos formen una base para el enfoque de la recopilación de datos. Cada documento de resultados usará los criterios de evaluación e identificará los factores que han influido en la contribución siguiendo una plantilla estándar que facilitará la síntesis de los resultados y la identificación de conclusiones. Los documentos de resultados estudiarán cuidadosamente la contribución estratégica (de tipo *soft*) del PNUD durante el periodo de evaluación y las áreas de trabajo transversales más importantes del PNUD y de sus asociados. Los hallazgos y valoraciones de cada documento de resultados serán después sintetizados en un informe final de la ERD.

El énfasis de esta ERD será, en primer lugar, fundamentar un proceso de reflexión estratégica de cara al futuro (utilizando lecciones aprendidas y recomendaciones) y a la rendición de cuentas. Para ello, realizar el enfoque de la Teoría del Cambio puede ayudar a la Oficina del PNUD en el país a elaborar, con datos evaluativos en la mano, una estrategia con el personal del programa y administrativo clave.

Desde un punto de vista más técnico, la presencia de un buen mecanismo de “evaluabilidad” del programa (véase la siguiente sección) permitirá evaluar los avances y la contribución en el logro de los efectos a nivel de programa, y comparar la línea de referencia y los indicadores de resultados declarados en el CPD 2011-2015. El avance en este caso se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos en la fecha límite de junio de 2014, por consiguiente, después de haber transcurrido el 70% del ciclo del programa actual (3,5 años de los 5 previstos). La información provendrá de entrevistas semiestandarizadas para permitir la cuantificación de los avances (con una base porcentual) en función de las percepciones de los encuestados, y mediante observaciones objetivas (cuantitativas) cuando sea aplicable, así como la evaluación cualitativa del progreso en base a las percepciones de los interesados y beneficiarios. Sin embargo, no se puede esperar que el avance en el logro de los

resultados, como en la mayoría de las intervenciones de desarrollo, tengan un trazado lineal (p.ej., 50% una vez transcurrido el 50% de la duración del programa), sino que, a menudo, puede ser más lento ya que puede seguir un tipo de curva exponencial, en la que la mayoría de resultados se producen relativamente tarde, dependiendo del tipo de intervención. Esto es especialmente cierto en el caso de Uruguay, donde el papel del PNUD ha sido, con frecuencia, de un tipo *soft* para procesos que tradicionalmente llevan más tiempo para que se establezcan y sean operativos. A esta valoración cuantitativa a nivel de programa, validada por observaciones a nivel de proyectos, una valoración cualitativa –similar a las de la mayoría de las ERD– permitirá apreciar las contribuciones de tipo *soft* del PNUD. Todas las valoraciones (cuantitativa y cualitativa) tendrán que explicar la contribución de los diferentes asociados. A este respecto, las intervenciones del PNUD estarán divididas entre aquellas en las cuales el PNUD ha tenido un rol líder (como los proyectos DaO) y aquellas en las que solo ha tenido un papel asociado dentro de programas y proyectos conjuntos.

La misión preparatoria permitió reunirse con un amplio número de contrapartes nacionales e internacionales, que formularon algunas preguntas generales para la evaluación que formarán parte de la matriz de evaluación (véase más en la sección 6). Las más destacadas preguntas clave incluyen:

- ¿Cuáles son las implicaciones (para la Oficina en el País [OP]) de que Uruguay haya pasado de tener un estatus de país de ingreso medio a país de ingreso alto?
- ¿Qué habría pasado si el PNUD no hubiera realizado operaciones en el país (hipótesis contrafactual)?
- ¿Cuánto más se ha logrado con el trabajo interagencial de DaO comparado a lo que se habría logrado si nada hubiera cambiado?
- ¿Qué relación existe entre los cambios en la estructura y el papel del PNUD y los cambios en el país?

- ¿Cuáles son las razones fundamentales y los mecanismos favorables para los logros del PNUD?
- ¿Cuáles son los resultados del trabajo de tipo soft dentro del programa realizado por el PNUD?

La principal cuestión a plantear dentro del componente de la administración es cuál ha sido el impacto de las prácticas de gestión de la Oficina en el país en el logro de objetivos programáticos. Además, se estudiará cómo las dinámicas entre DaO y la Administración produjeron consecuencias inesperadas en los resultados finales obtenidos cada año. Esta información puede ser obtenida del análisis cruzado de los objetivos fijados en la Gestión Mejorada Basada en Resultados (RBM, por sus siglas en inglés), los resultados financieros en el *Executive Snapshot*, los resultados de la Encuesta Global del Personal (GSS), complementada con entrevistas.

6. RECOPIACIÓN DE DATOS

El enfoque detallado para la recopilación de datos estará definido en la Matriz de Evaluación antes de la misión de recogida y análisis de datos. La matriz incluirá lo siguiente para cada criterio de evaluación:

- Los temas de evaluación clave para análisis (basada también en la lista de preguntas generales) y específicos.
- Los métodos de recopilación de datos y sus fuentes (véase más abajo; p. ej. revisión de documentos, entrevistas, visitas sobre el terreno, etc.).
- Los lugares para la recopilación de datos: nacional (principalmente en Montevideo) y/o en departamentos del país.
- Los indicadores y resultados para determinar el éxito: en comparación con la línea de base y las metas en el CPD.
- Los métodos de análisis de datos; por ejemplo analizando:
 - La coherencia entre los resultados y las metas con respecto a las políticas de desarrollo seguidas por el país.
 - El nivel de entrega de productos por proyectos y actividades de fortalecimiento institucional.
 - Los argumentos en favor o en contra de la sostenibilidad de los resultados obtenidos en las áreas temáticas.
 - Los factores que facilitan (o limitan) la obtención de resultados de programa.
 - El posicionamiento desde el punto de vista de las ventajas comparativas y las limitaciones.
 - Los cambios estratégicos que han tenido lugar en el programa y las reorientaciones que todavía son pertinentes para el contexto de desarrollo de Uruguay y de países similares.

Valoración de las limitaciones a la recopilación de datos y de los datos existentes. El gerente de evaluación (GE), el gerente de operaciones (GO) y el experto adjunto (EA) realizaron una investigación preliminar para examinar el contexto del país, los principales desafíos de desarrollo, las estrategias nacionales y el perfil del programa del PNUD a fin de comprender las limitaciones y oportunidades de la recopilación de datos mediante discusiones con los gestores del programa en la OP y los asociados nacionales. Este proceso fundamenta la identificación de los métodos de recopilación de datos y ayuda a tener una idea preliminar de las necesidades de la ERD respecto a los recursos requeridos y el calendario para reunir los datos. La lista presentada abajo ofrece un resumen de algunos elementos sobre la evaluabilidad:

1. Un buen marco de resultados: las descripciones del foco del programa y los resultados son consistentes en los documentos del programa y fluyen de manera bastante lógica desde el ciclo del programa anterior al nuevo, por tanto, evaluar los resultados debería ser

bastante sencillo. Hacer esto está también en línea con la redacción de “documentos de resultados” de los cuales se extraerá el informe final de la ERD. Sin embargo, los lazos de las actividades del área 1 con las actividades de otras unidades necesitan clarificación.

2. Una buena disponibilidad de documentos del PNUD y una buena sistematización de la información.
3. Hay disponibles una docena de evaluaciones de proyectos, además de la evaluación de DaO de 2010 y evaluaciones lideradas por el país. Sin embargo, no hay evaluaciones de resultados.
4. El mapeo de asociados en el CPD es claro para cada área de intervención, utilizando también un estudio solicitado por la AUCI en 2013⁷⁴ que ayudará a analizar las contribuciones.
5. El CPD tiene un conjunto de indicadores de resultados muy bueno, al igual que líneas de base y metas, lo que potencialmente permite una mejor evaluación y la posibilidad de llegar a evaluar impactos en algunas áreas de intervención. También tiene indicadores bien articulados de los resultados del programa que se pueden usar para evaluar las contribuciones del PNUD a los resultados de tipo *soft*.
6. No se esperan impedimentos importantes para llegar a las regiones y a los beneficiarios, ni para verificar y triangular sobre el terreno los resultados y hallazgos de otras evaluaciones de proyectos.
7. No hay problemas de seguridad significativos, aparte de las precauciones que se tomarían en cualquier otro país. Sin embargo, sólo se puede llegar a áreas de proyectos remotas en automóvil (8-9 horas) puesto que no hay red aérea.

8. Una buena memoria histórica, puesto que, frecuentemente, el personal de la OP y los asociados han estado en sus puestos al menos desde 2007. Sin embargo, los “equipos de programa” del PNUD consisten principalmente en una sola persona, por tanto su disponibilidad durante la misión principal es esencial, de ahí la misión en el periodo acordado.

La muestra de proyectos incluirá tanto proyectos sólo del PNUD (y de asociados nacionales), etiquetados “URU” en el sistema Atlas, como programas conjuntos DaO con otras agencias de las Naciones Unidas (y nacionales), etiquetados como “ONU” en Atlas, identificando claramente las actividades de DaO en las que el PNUD era agencia ejecutora y aquellas en las que era agencia asociada a fin de valorar la contribución. La muestra de proyectos se elaborará con dos bases: una lista intencional sugerida por la OP y una lista semialeatoria presentada por el equipo de evaluación, a fin de asegurar un equilibrio en la representación y que esté basada en los criterios establecidos:

- Cobertura de programa (proyectos que cubren varios componentes y áreas transversales).
- Nivel presupuestario (proyectos de todos los tamaños, no solo los grandes, sino también proyectos piloto más pequeños).
- Cobertura geográfica⁷⁵ (no solo a nivel nacional y con base urbana, sino también en los departamentos).
- Madurez (que cubran tanto proyectos completados como activos).
- Cobertura de todos los ciclos (proyectos del ciclo 2007-2010 y del ciclo actual 2011-2015).
- Calidad percibida (que cubran proyectos exitosos y proyectos que presentan dificultades).

74 “Cadena de Valor de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Uruguay”. AUCI. Noviembre de 2013.

75 Dadas las desigualdades territoriales y las diferencias entre áreas urbanas y rurales, el análisis validará los resultados y las desigualdades de desarrollo a escala departamental allí donde interviene el PNUD (y los asociados de la ONU y nacionales).

Métodos de recopilación de datos: Se usará un enfoque metodológico múltiple que incluirá lo siguiente:

- Revisión de documentos y material de referencia: se consultará cierto número de documentos, incluidos los documentos del programa en el país, documentos de proyectos/programas e informes del PNUD y del Gobierno de Uruguay, documentos corporativos del PNUD (p.ej., las Encuestas Mundiales del Personal, el plan estratégico, los marcos de financiación multianual, los informes anuales orientados a los resultados), informes de evaluación antiguos disponibles a nivel de proyectos y cualquier otro documento de investigación y publicación disponible para el país, a fin de comparar indicadores y metas.
- Entrevistas: se realizarán entrevistas en persona y telefónicas con las partes interesadas nacionales relevantes (p. ej., representantes del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, de agencias de las Naciones Unidas y de desarrollo, de donantes y beneficiarios del programa en el país).
- Visitas sobre el terreno: El equipo de evaluación emprenderá visitas a lugares donde se implementan los proyectos seleccionados para una observación de primera mano. Se espera que se consideren las regiones en las que hay una concentración de proyectos del PNUD sobre el terreno y en las que se ejecutan proyectos fundamentales.

Validación: Todos los hallazgos de la evaluación serán apoyados con evidencias. Se realizará un análisis coherente y consistente de los temas sujetos a evaluación mediante una triangulación de los hallazgos.

Implicación de las partes interesadas: se realizará un análisis en profundidad de las partes interesadas para identificar a todos los asociados relevantes del PNUD, especialmente aquellos que han desempeñado un papel de asociado clave en los proyectos de DaO. También está disponible el

estudio solicitado en 2013 por la AUCI sobre el mapeo de la “cadena de valor” de la cooperación de los asociados. Además, la evaluación de DaO liderada por el país en 2010 (Country Led Evaluation [CLE]) es un documento de referencia para discernir la contribución (en términos de recursos humanos y financieros) de las agencias del SNU, tanto para las áreas temáticas como para las áreas transversales. La evaluación usará un enfoque participativo para el diseño, la implementación y la presentación del informe de la ERD. A fin de facilitar el proceso, y para aumentar la apropiación de los resultados de la evaluación, la AUCI será la institución de referencia nacional para la ERD. La Oficina en el país también involucrará en el proceso a las partes interesadas del Gobierno, la sociedad civil, las agencias de la ONU, los donantes y otros asociados.

7. IMPLEMENTACIÓN Y DISPOSICIONES DE GESTIÓN

Oficina Independiente de Evaluación. La OIE del PNUD realizará la ERD en colaboración con la Oficina en el país y el Gobierno de Uruguay. La OIE ha establecido estos Términos de Referencia para la evaluación y preparará un esquema para cada uno de los documentos de resultados que serán incorporados al informe final, seleccionará al equipo de consultores, liderará el equipo que recopilará los datos, ofrecerá orientación, organizará sesiones de retroalimentación y reuniones con las partes interesadas, preparará el primer borrador del informe, finalizará el informe y gestionará los procesos de revisión y seguimiento. La OIE cubrirá los costos directamente relacionados con la realización de la ERD.

Oficina del PNUD (OP) en Uruguay. La OP deberá dar apoyo a la evaluación mediante las siguientes acciones: 1) servir de enlace con el Gobierno nacional y con otras partes interesadas en el país; 2) ayudar al equipo de evaluación en la identificación y recopilación del material de referencia necesario y relevante para el programa del PNUD y el país; 3) proporcionar de manera oportuna cualquier apoyo logístico y administrativo que necesite el equipo de evaluación durante

la recopilación de datos; 4) revisar el borrador del informe de la ERD y proporcionar cualquier corrección factual necesaria y retroalimentación y 5) facilitar la organización de un taller final de las partes interesadas.

Institución Nacional de Referencia. La participación y apropiación nacional del proceso de la ERD y de sus resultados se garantizará mediante la participación de la AUCI, la principal contraparte gubernamental del PNUD, de la que también se espera que: 1) revise los Términos de Referencia (TR) de la evaluación, 2) facilite la recopilación de datos, 3) proporcione comentarios al segundo borrador del informe de la ERD y 4) facilite la organización del taller final con objeto de obtener las reacciones de las partes interesadas junto con la Oficina en el País y de utilizar el documento para facilitar una discusión más amplia.

Grupo nacional de referencia. El establecimiento de un “grupo de referencia” (GR) para la ERD de Uruguay parece ser muy útil dado el fuerte interés hacia el trabajo del PNUD mostrado por los participantes durante la misión preparatoria y por las contrapartes nacionales. Esto exigirá prever en el calendario de la ERD suficiente tiempo para asegurar que se reciben los puntos de vista del GR. Se sugiere que entre los miembros del GR estén: la AUCI, la Asociación de organizaciones no gubernamentales (ANONG), la Universidad de la República, la Oficina en Suramérica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC, por sus siglas en inglés). El GR deberá: 1) comentar estos TR y el primer borrador del informe y 2) participar en unas entrevistas y en el taller final de las partes interesadas.

Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (RBLAC). La RBLAC apoyará la evaluación mediante el intercambio de

información, la revisión de los TR y del primer borrador de la ERD, así como con su posible participación en el taller final con las partes interesadas. La RBLAC también es responsable de monitorear y supervisar la implementación de acciones de seguimiento en el Centro de Recursos de Evaluación (ERC)⁷⁶.

El Equipo de Evaluación: la OIE creará un equipo de evaluación para la ERD compuesto por los siguientes miembros:

- Gerente de evaluación (GE): un funcionario de la OIE con la responsabilidad general de realizar la ERD, coordinar, recopilar datos en la capital así como el campo, llevar la formación del equipo de evaluación, revisar los proyectos de documentos de resultados, dirigir y facilitar el proceso de análisis y síntesis de la información, preparar y revisar el borrador y el informe final, cofacilitar el taller de las partes interesadas y proporcionar cualquier aclaración solicitada por la Oficina en el país durante la preparación del itinerario de control para el primer borrador de la ERD y de la respuesta de la gerencia (que se subirá al Centro de Recursos de Evaluación junto con el informe final de la ERD).
- Gerente de operaciones (GO): un miembro del personal de la OIE responsable de proporcionar un apoyo sustantivo para los aspectos contextuales y administrativos de la evaluación, participar en la misión preparatoria y proporcionar garantías de calidad al borrador de los TR y los borradores del informe final de la ERD.
- Experto adjunto (EA): responsable de reunir el material de referencia, preparar partes de los capítulos 2 y 3, y redactar partes de los Documentos de Resultados, del reporte final y las conclusiones principales.
- Asesor en ERD (consultores regionales o nacionales): expertos independientes de perfil destacado, con una amplia experiencia en los

76 <http://erc.undp.org/>

temas del programa de país en Uruguay. Sus responsabilidades incluyen, esencialmente, agregar valor al análisis de información y a la reflexión estratégica mediante el respaldo y la cofacilitación del proceso de reflexión en equipo. También será(n) coautor(es) de informes de resultados y revisará(n) con mirada crítica los otros informes de resultados.

- Tres Especialistas Nacionales para el Equipo de evaluadores: se reclutarán tres consultores (nacionales) independientes especializados en las áreas temáticas de trabajo del PNUD en Uruguay, que además tengan una amplia experiencia en algunas de las otras áreas de trabajo del PNUD, especialmente las transversales.

Los consultores tendrán un conocimiento profundo de los temas que se les haya asignado y cada uno será responsable de la redacción de uno o dos informes de resultados.

En síntesis (tabla 2), cada miembro del equipo contratado será responsable de coordinar la redacción de un documento de resultados (dos en un caso). El GE se concentrará en coliderar el resultado 2 y supervisará a los otros miembros del equipo. Uno de los asesores apoyará especialmente al GE en el análisis de los aspectos estratégicos y será desplegado, incluso sobre el terreno, para reunir información relevante sobre las áreas prácticas relacionadas y los resultados.

Cuadro 2: Responsabilidades del equipo de evaluación en los informes de resultados

Fase		GE	GO	EA	Asesor	Especialistas
Preparación	Capítulo 2 (borrador)	X		X		
	Capítulo 3 (borrador)	x	x	x		
	Misión	X	x			
	Términos de Referencia	X	(x)			
	Preparación de los Documentos de Resultados	(x)		X		
Reclutamiento	Identificación	X	x			
	Entrevistas	X	X			
Recopilación de datos, análisis y síntesis	Misión	X	-		X	X
	Síntesis	X	(x)		X	X
	Retroalimentación de la OP	X	-			
Elaboración del informe	Capítulo 1	X				
	Capítulo 2	x		X		
	Capítulo 3	X	x	x		
	Capítulo 4	X			x	
	Capítulo 5	X		(x)	x	
	Capítulo 6	X	(x)	(x)	X	
Taller de partes interesadas	Preparación	X				
	Participación	X			x	X
Documentos de resultados Área práctica		GE	GO	EA	Asesor	Especialistas
Resultado 1	Crecimiento inclusivo	(x)	-		x	X
Resultado 2	Sostenibilidad ambiental	X	-			X
Resultado 3	Reducción de la pobreza	(x)	-		x	X
Resultado 4	Gobernabilidad democrática	(x)	-		x	X

* El asesor se centrará principalmente en los aspectos estratégicos, de DaO y transversales, además de las áreas temáticas.

Nota: X significa "papel principal/líder"; x es el "colider" y (x) el contribuyente a las actividades.

8. PROCESO DE EVALUACIÓN

La evaluación será realizada conforme a la guía de proceso aprobada por la OIE. A continuación se presenta un sumario de los elementos del proceso. Cuatro fases principales proporcionan el marco para realizar la evaluación.

Fase 1: Preparación. La OIE preparará documentos de antecedentes con el apoyo de la OP y obtendrá información de la RBLAC. El GE y el GO efectuaron una misión preparatoria de una semana en Montevideo para reunirse con la Oficina en el país, el Gobierno y las principales partes interesadas, lo que condujo a la preparación de estos TR. Los objetivos de la misión eran: a) asegurar que las partes interesadas clave comprendían el propósito, el proceso y la metodología de la evaluación, b) obtener los puntos de vista de las partes interesadas clave respecto a temas destacados que deberán ser cubiertos por la evaluación, y c) determinar el alcance de la evaluación, los enfoques, el calendario y los parámetros para la selección del equipo de evaluación. En base a los TR finales de la ERD, y de acuerdo con las directivas sobre reclutamiento interno, la OIE contratará consultores nacionales/regionales (véase la sección 7 y la tabla 2) que sean expertos en el país y en las áreas temáticas cubiertas por la evaluación.

Fase 2: Recopilación de datos y análisis. El objetivo es emprender la recopilación de datos en función de estos TR y analizar los datos reunidos de varias fuentes en relación a los criterios de evaluación establecidos en la sección 5.

- Actividades previas a la misión: los miembros del equipo de evaluación revisarán el material de referencia y, guiados por el GE, prepararán documentos de resultados (con las partes introductorias redactadas previamente por el EA) antes de la misión. Estos documentos ayudarán a definir las preguntas de la evaluación sobre resultados concretos e identificar las lagunas existentes y los temas que necesitarán validación durante la fase sobre el terreno. Los capítulos 2 y 3 del documento final de la ERD tendrán que estar redactados antes de la misión principal para verificarlos con la OP.
- Misión de recopilación de datos y validación: El equipo de evaluación, liderado por el GE, realizará una misión en el país para llevar a cabo actividades de recopilación de datos sobre el terreno. La duración estimada de la misión es de 3 semanas, del 18 de mayo al 7 de junio de 2014. Las dos primeras semanas de la misión serán para recabar los datos.
- Análisis y síntesis: una vez completada la recopilación de datos, el equipo se reunirá para reflexionar sobre los principales hallazgos y recomendaciones de cara a una reunión informativa y para avanzar en la redacción de los resultados. Los asesores contratados, junto con el GE, facilitarán la reflexión para llegar a las conclusiones más importantes.
- Reunión informativa al final de la misión: el equipo de evaluación celebrará una reunión informativa principalmente con la OP al final de la misión (alrededor del 6 de junio) para debatir los hallazgos y las recomendaciones preliminares. El equipo asegurará que se verifique tanto como sea posible cualquier inexactitud factual y error de interpretación en esta fase temprana.
- Finalización, para el final de junio, de los documentos de resultados por los consultores, así como de las conclusiones y recomendaciones preliminares por el GE y los asesores (con apoyo del EA).

Fase 3: Síntesis, redacción del informe y revisión. Sintetizar los documentos de resultados para llegar a hallazgos, conclusiones y recomendaciones sólidos basados en las evidencias de la evaluación.

- Redacción del informe: el borrador del informe y el informe final se elaborarán en conformidad con los TR, el Manual Metodológico para las ERD y los estándares de calidad establecidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.
- Revisión: Para asegurar la calidad, el borrador “cero” del informe será examinado primero internamente por la OIE. El coordinador

de la ERD en la OIE realizará una revisión sobre el grado de cumplimiento, tras la cual el informe será sometido, para su autorización, al Director/Director Adjunto de la OIE. Antes de ser presentado a las partes interesadas, el borrador del informe será enviado a la OP, la RBLAC y otras oficinas centrales de la sede, si procede, para la verificación factual y la identificación de errores u omisiones. Una vez revisado de manera que refleje los cambios necesarios, el informe será distribuido a los miembros del Grupo de Referencia (a través de la OP). Se preparará entonces un itinerario de control con los comentarios y respuestas.

- Taller de las partes interesadas: se organizará una reunión con las partes interesadas nacionales clave, en estrecha colaboración con la OP y la AUCI, para presentar a los asociados nacionales los resultados de la evaluación y examinar el camino a seguir. Los participantes en esta reunión serán directivos de la OIE, el GE, representantes de la RBLAC y de las partes interesadas nacionales, incluidos los miembros del Grupo de Referencia. El principal objetivo de la reunión es facilitar una mayor adhesión nacional para impulsar las lecciones y recomendaciones del informe, así como para fortalecer la apropiación nacional del proceso de desarrollo y la necesaria rendición de cuentas de las intervenciones del PNUD a nivel de país. El informe será finalizado antes del taller.

Fase 4: Producción, difusión y seguimiento.

El objetivo es producir un informe accesible (máximo 50 páginas, más los anexos, publicado en español en línea e impreso, y disponible en línea en inglés) que llegue a una audiencia muy diversa. Una vez concluido el proceso de pro-

ducción, con la edición, traducción y diseño, el informe final estará disponible en el sitio web de la OIE. Esta fase garantizará que los resultados y lecciones formulados en el informe de la ERD serán plenamente tenidos en cuenta para mejoras operacionales futuras y que se difundirán ampliamente al público. El informe será sometido al Administrador del PNUD, quien pedirá a la OP y la RBLAC respuestas formales a la evaluación (respuesta de la gerencia). La Dirección Regional para América Latina y el Caribe es responsable del seguimiento y de supervisar la ejecución de acciones de seguimiento en el ERC. El informe de la ERD es distribuido a audiencias internas y externas mediante copias impresas y versiones electrónicas. Los resultados de la evaluación son presentados a los altos funcionarios de la RBLAC en una sesión formal. También se pueden celebrar debates con otras oficinas (p. ej., dentro del contexto más general de las Naciones Unidas, dada la presencia en el programa del país de elementos de DaO) a fin de facilitar el aprendizaje institucional.

9. CALENDARIO DEL PROCESO DE LA ERD

Bajo estas líneas, se puede ver el calendario provisional del proceso de evaluación y las responsabilidades correspondientes. La OP y la RBLAC iniciarán el proceso de preparación de un nuevo CPD en 2015, de manera que la realización ahora de la ERD permitirá aprovechar las conclusiones y recomendaciones derivadas de la ERD en el proceso de planificación. De esta forma, se garantiza que los mensajes clave de la evaluación puedan ser validados de manera adecuada y tenidos en cuenta durante la formulación del nuevo programa para el país. La OP y la RBLAC deberían disponer del informe final en 2014.

Cuadro 3. Calendario de trabajo de la ADR

	Actividad	Responsable	Fecha
Preparación y alcance	Inicio de la ERD y trabajo preparatorio	GE/GO/EA	Febrero
	Misión preparatoria; identificación de consultores nacionales	GE/GO	10-14 Marzo
	Envío del borrador de TR a la OIE para comentarios y aprobación	GE (GO) + AE	25 Marzo
	Retorno del borrador de los TR a la OIE para revisión y traducción (Esp.)	GE	4 Abril
	Envío de los TR para comentarios a la OP/RBLAC/Gobierno de Uruguay	GE (OP/RBLAC)	21 Abril
	TR finales completados y aprobados por el Director de la OIE	GE	5 Mayo
	Contratación de los miembros del equipo de evaluación (incluidos asesores)	GE + GO	5 Mayo
	Borradores de los cap. 2 y 3 (inglés), revisión de la OIE, traducción al español	GE/GO/AE	5 Mayo
Recopilación de datos y análisis	Desarrollo de herramientas de evaluación, protocolos, muestras de proyectos, matriz de evaluación, borradores de los documentos de resultados, programa de la misión	GE + Consultores + OP	15 Mayo
	Misión de recopilación de datos (con sesión informativa final) en Uruguay Sesión informativa final (conclusiones preliminares) con la OP: 7 de junio	GE/EA / Consultores	18 Mayo al 7 Junio
	Análisis y sumisión de los documentos de resultados al GE	Consultores	22 Junio
Síntesis y elaboración del informe	Primer borrador para aprobación interna de la OIE	GE/GO+AE	31 Julio
	Primer borrador para comentarios de la OP/RBLAC + Gobierno	OP/RBLAC	20 Agosto
	Sumisión del segundo borrador revisado a la OP/RBLAC y Gobierno	GE (/EA)	15 Septiembre
	Taller de partes interesadas en Uruguay	OIE/OP/RBLAC	Noviembre
Producción y seguimiento	Edición y formateo	OIE	Septiembre
	Emisión del informe final, preparación de la respuesta de la gerencia	OIE/ OP/RBLAC	Octubre
	Difusión del informe final (y disponibilidad de versión electrónica en ERC)	OIE	Noviembre

Anexo 2

INDICADORES ODM Y CUADROS DE CUMPLIMIENTO DE METAS (JUNIO DE 2014) POR CADA ÁREA TEMÁTICA⁷⁷

Lista de indicadores ODM	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre							
Población por debajo de \$1 (PPP) al día (%)		0,5	1,4	0,2			
Población por debajo de la línea de pobreza nacional (%)			29,2	18,6	13,7	12,4	
Ratio de empleo sobre la población para ambos sexos (%)				58,4	60,7	59,9	
Población desnutrida (%)		0	0	5,2	5,7	6,2	
Objetivo 2: Alcanzar la educación primaria universal							
Tasa de inscripción en educación primaria para ambos sexos			97,6	99,8			
Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y alcanzan al menos el último grado de primaria para ambos sexos	95,9	86,7	92,4				
Tasa de finalización de primaria	94,6	97,3	95,5	104,3			
Índice de alfabetismo de la población entre 15 y 24 años para ambos sexos (%)				98,8	98,9	99	
Índice de paridad de mujeres en relación a hombres (ratio de tasas de alfabetización para población entre 15-24 años de edad)				1,01	1,01	1,01	
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer							
Índice de igualdad de género en la inscripción a la educación primaria	0,99	0,98	0,98	0,97			
Índice de igualdad de género en la inscripción a la educación secundaria		1,14	1,15	1,14			
Índice de igualdad de género en la inscripción a la educación terciaria		1,76	1,74	1,73			
Porcentaje de mujeres con empleo asalariado en el sector no agrícola	42,3	46,4	48,8	49,3		48,2	
Porcentaje de asientos en el Parlamento nacional ocupados por mujeres	6,1	12,1	12,1	14,1	15,2	12,1	12,1
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil							
Mortalidad infantil (menores de 5 años) por cada 1000 nacimientos	23,1	16,2	15,5	9	7,9	7,2	
Mortalidad infantil (0-1 año) por cada 1000 nacimientos	20,3	14,1	13,4	7,7	6,8	6,2	
Porcentaje de niños de un año vacunados contra el sarampión	97	89	95	95	95	96	

⁷⁷ Fuente: propia, análisis de los consultores de los ROAR del PNUD y otros documentos claves, y triangulación con entrevistas efectuadas por el equipo evaluador y análisis documental

Lista de indicadores ODM	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Objetivo 5: Mejorar la salud materna							
Tasa de mortalidad materna por cada 100 000 nacimientos	42	35	32	23			14
Tasa de embarazo adolescente por cada 1000 mujeres		67	61,5				
Cuidado prenatal, al menos una visita (%)			97,1				
Objetivo 6: Combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades							
Personas entre 15 y 49 años viviendo con SIDA (%)	0,1	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7	
Tasa de cobertura de terapia antirretroviral entre personas con grados avanzados de infección del SIDA				48,8	41,2		
Tasa de prevalencia de la tuberculosis por cada 100 000 habitantes (punto medio)	33	22	22	24	28	27	
Éxito de tratamientos de la tuberculosis bajo DOTS (%)		85	84	85	85		
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad medioambiental							
Proporción de la cubierta forestal en relación al territorio	5,3	8,1	8,7	10			
Uso de energía (Kg equivalentes de petróleo) por cada 1000 USD del PIB (dólares PPP constantes de 2005)	76	75	71	76	75		
Consumo de sustancias que agotan el ozono (en toneladas métricas ODP)		141	119	30,6	23,6	34,1	
Consumo de sustancias que agotan el ozono CFC (en toneladas métricas ODP)		107	97,6	0	0	0	
Porcentaje de la superficie terrestre y marina protegida	1,96	1,96		2,57		2,57	
Proporción de la población con acceso a fuentes de agua mejoradas	95	97	95	99	99	99	
Proporción de la población con acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas	92	94	95	96	96	96	
Objetivo 8: Fomentar el partenariado global para el desarrollo							
Pago de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios e ingreso neto	35,3	22,5	31,7	12,1	9,2		
Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes	13,4	28	30,3	28,53	28,52	29,78	30,77
Líneas de teléfono móvil por cada 100 habitantes	0	12,4	34,7	131,6	140,6	147,1	154,6
Usuarios de internet por cada 100 habitantes	0	10,5	20,1	46,4	51,4	54,45	58,1
Porcentaje de importaciones en los países desarrollados procedentes de países en desarrollo libres de tarifas		57,2	43,3	62,4	58,8	56,5	

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas

Área 1 – Cuadro Cumplimiento de metas		
Metas 2011-2015	Junio 2014	Notas
<p>I: Número de instituciones públicas y privadas fortalecidas en su capacidad para diseñar y aplicar coordinadamente estrategias cuyo objetivo es la diversificación de la estructura productiva junto con un crecimiento equitativo y sustentable;</p> <p>NBR: Limitada capacidad de las instituciones públicas y privadas para diseñar y aplicar estrategias de crecimiento inclusivo; M: Al menos 10 en 2015.</p>	100% alcanzado	Cumplimiento notorio a nivel de OPP, a través de la actual Área de Políticas Territoriales (APT). De los Programas con los que ha contribuido directamente el PNUD, confluyen en esta área lo que fuera el Programa de Microfinanzas, el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas y el PDGS, entre otros. También existe evidencia en el fortalecimiento de capacidades del MIDES, de cooperativas de clasificadores y de algunos gobiernos locales. Asimismo, se colaboró con la Red del Pacto Global.
<p>I: Número de políticas o programas de fomento de la productividad y la competitividad que integran la promoción de la calidad del empleo; NBR: Limitada capacidad de las instituciones nacionales o subnacionales para integrar el fomento de la productividad y competitividad con la promoción de la calidad del empleo; M: Al menos 2 en 2015.</p>	100% alcanzado	Esto puede visualizarse tanto a través de los resultados del Programa de Microfinanzas como del Programa ART y el acompañamiento a las Agencias de Desarrollo, así como a la creación de la RADEL; asimismo, contribuyeron a alcanzar esta meta tanto la Ley de Empleo Juvenil como las mesas de empleo.
<p>I: Porcentaje de la población que cuenta con información sobre la Ciencia y la Tecnología (CyT) en el Uruguay; NBR: 72% de la población se considera poco o nada informada sobre la CyT en el Uruguay (Encuesta de Percepción Pública sobre C y T, 2008); M: Aumentar al menos a la mitad el porcentaje de la población muy informada o bastante informada sobre la CyT en el Uruguay para 2015.</p>	Meta aún no alcanzada	Según la II Encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación hecha por ANNI en 2011, el 35% de la población se encuentra muy informada o bastante informada (en 2008, año base, era el 27%).
<p>I: Tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años); NBR (2008): tasa de desempleo 14 a 19 años, 30,2%; tasa de desempleo 20 a 24 años, 17%; M: en 2015, reducción de un 50% en la tasa de desempleo de jóvenes de 20 a 24 años y del 25% en la de jóvenes de 15 a 19 años.</p>	Meta aún no alcanzada	La tasa de desempleo en jóvenes menores de 25 años es en promedio, para el año 2013, de 19,6%; en 2008, era 22,3%.
<p>I: Porcentaje (desglosado por sexo) de población empleada en el sector privado no amparada por la Seguridad Social; NBR: 41,2 % en 2006; M: 30 % en 2015.</p>	100% alcanzado	Se superó la meta de reducir al 30% la población empleada en el sector privado no amparada por la Seguridad Social, llegando a ser 27% en el año 2013.

I: Indicadores; NBR: Nivel básico de referencia; M; metas

Área 2 – Cuadro Cumplimiento de metas⁷⁸		
Indicadores	Observaciones	
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) implementado con áreas protegidas incluidas y planes de manejo elaborados y aprobados. Un total de 10 áreas protegidas incorporadas al SNAP y 3 planes de manejo elaborados y aprobados.	En la línea base 2008, se contaba con 2 áreas protegidas y ningún plan elaborado.	
Número de instrumentos de gestión ambiental rediseñados para la mejora de la eficiencia en el control y evaluación de la calidad ambiental. Sistema de permisos (AAP, AAE, AAO y ADI) y plan de control rediseñados y en fase de prueba. Prediseño del Sistema Nacional Ambiental elaborado y presentado al MVOTMA.	En la línea base 2008, los instrumentos de gestión ambiental no se adecuaban a las necesidades del país ni a la demanda productiva nacional.	
Cantidad de potencia de origen eólico (MW) instalada y siendo generada. 10 MW adicionales públicos instalados en el sector público (50% de aumento con respecto a inicios de 2010) y primeras licitaciones del llamado de 150 MW adjudicadas.	Línea base 2008 muy por debajo del valor esperado.	
Cumplimiento del Protocolo de Montreal con respecto a la eliminación de las Sustancias Agotadoras del Ozono (SAO), manteniendo una reducción del 85% de los niveles de consumo de CFC y el tetracloruro de carbono con respecto a la línea de base, y el consumo de bromuro de metilo bajo 14,83 TM, apuntando a la eliminación total de los CFC para el 2010 y de bromuro de metilo para 2013.	Durante el periodo, se trabajó con el sector de técnicos en refrigeración, capacitando y dando incentivos a más de 600 técnicos para la reconversión y sustitución de gases.	
Centros coordinadores de emergencias departamentales instalados en todo el país con enfoque de gestión de riesgo y en el marco de la Ley del SNE.	Ley de Emergencia aprobada y en implementación.	
Metas 2011-2015	Avances a 2013	Notas
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) consolidado con la incorporación de áreas protegidas y aprobación de planes manejo. 12 áreas protegidas incorporadas al SNAP y 4 planes de manejo elaborados.	Progreso significativo	10 áreas incorporadas al SNAP, 1 plan de manejo aprobado, 1 elaborado y en fase de aprobación oficial, 6 en proceso avanzado de elaboración.
Porcentaje de energía renovable no tradicional en la oferta energética nacional. Porcentaje esperado 23%.	100% alcanzado (o meta superada)	28,8% (si no se considera el componente de biomasa vinculado a la utilización de leña, el porcentaje cae a 7,7%).
Cumplimiento de metas del Protocolo de Montreal para la eliminación de sustancias que afectan la capa de ozono (SAO).		Uruguay continúa en cumplimiento con las metas del Protocolo de Montreal.
Dos planes departamentales de reducción del riesgo o adaptación al cambio climático aprobados.		Plan Climático de la Región Metropolitana (incluye tres planes departamentales: Montevideo, San José, Canelones).
Número de trámites ambientales bajo los nuevos instrumentos. Nº de autorizaciones, permisos y controles ambientales implementados en programas pilotos. Nueva estructura del Sistema Nacional Ambiental aprobado e implementado. Sistema de permisos (AAP, AAE, AAO y ADI) aprobado y en funcionamiento.		Estructura y decreto 255/013 sobre estructura y puestos de trabajo del MVOTMA aprobados. Sistema de permisos aprobado y en funcionamiento.

78 Alcanzado parcialmente, se continuó y completó en el siguiente período

Área 3 – Cuadro Cumplimiento de metas		
Metas 2011-2015	Junio 2014	Notas
I: % de niños de 0 a 2 años con desnutrición crónica; NBR: 11,3 %; M: 2,3 %	Medio/bajo	Se ha logrado la meta en déficit de peso y emaciación.
I: % de niños de 0 a 5 años de edad, por debajo del límite de indigencia; NBR: 3,9%; M: 0	Avanzado: 0,5%	La contribución del PNUD es indirecta.
I: No de planes nacionales realizados para reducir las inequidades de género, generacionales y raciales; NBR: 1; M: En 2015, al menos 3.	100% alcanzado	Ley de Acciones Afirmativas hacia la población afrouruguaya. Programa Uruguay Trabaja 2014.
I: N° de programas sociales para reducir las inequidades de género, generacionales y raciales; NBR: 15; M: En 2015, 20 programas.	100% alcanzado	El MIDES, el Ministerio de Trabajo y las intendencias, han sido muy prolíficos en la puesta en marcha de programas para reducir las inequidades. Entre ellos, figuran: Plan Nacional de Juventudes 2011-2015; Plan de Acción de Juventudes 2015-2025; Ley de Empleo Juvenil; Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación; III Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo.
I: N° de programas nacionales que atienden a la población vulnerable en materia de segregación residencial y mejora del hábitat; NBR: un programa nacional de integración de asentamientos irregulares; M: un programa adicional en 2015.	100% alcanzado	Programa de Mejoramiento de Barrios.

Área 4 – Cuadro Cumplimiento de metas		
Metas 2011-2015	Junio 2014	Notas
I: Nivel de reglamentación de la Ley de creación de la INDDHH; NBR: Ley de creación de la INDDHH promulgada en diciembre de 2008; M: En 2012, la INDDHH 100% en funcionamiento.	100% alcanzado	Ley 18.446. Creación de la INDDHH.
I: Grado de armonización de la legislación nacional de conformidad con los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país; NBR: 50% de las recomendaciones del Estudio 2006 armonizadas; M: 75% de las recomendaciones armonizadas.	---	Se desconoce la forma de medición del indicador. Sin embargo, el estudio sobre armonización legislativa enumera 79 recomendaciones contempladas y 76 no contempladas.
I: Porcentaje de mujeres en el Parlamento; NBR: 10,8%; M: Para 2015, al menos 33% de mujeres en el Parlamento.	---	Se aprobó la Ley 18.476 de Integración Equitativa de Cargos Electivos Nacionales y Departamentales y en la Dirección de los Partidos Políticos, por lo que existe una alta probabilidad de que la meta se cumpla.
I: Nivel de aplicación de la Estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario; NBR: Diseño incompleto (Plan de acción sobre política carcelaria no aplicado); M: Para 2013, estrategia interinstitucional diseñada y, para 2015, en funcionamiento al 100%.	100% alcanzado	Existe la estrategia interinstitucional diseñada y en funcionamiento.

Área 4 – Cuadro Cumplimiento de metas		
Metas 2011-2015	Junio 2014	Notas
I: Nivel de ampliación del Marco normativo en materia de control democrático de la defensa; NBR: Ley Marco de Defensa Nacional aprobada en febrero de 2010; M: Ley Marco de Defensa Nacional reglamentada y al menos una nueva Ley de control democrático promulgada antes de 2015.	100% alcanzado	Leyes aprobadas (Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional).
I: Número de Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana; NBR: 32 Mesas en 6 departamentos; M: al menos una Mesa local por Departamento; mínimo 19 Mesas.	100% alcanzado	Existen Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en todos los departamentos.
I: Número de dependencias del Poder Ejecutivo que cuentan con sistemas de información estratégica (tableros de mando ministerial); NBR: 5 dependencias; M: para 2015, todos los Ministerios cuentan con sistemas de información estratégica para la gestión instalados y en funcionamiento con sendos módulos de acceso a la ciudadanía.	7 incisos/ Unidades Ejecutoras del Poder Ejecutivo han culminado sus proyectos de tableros de mando ministerial	Baja probabilidad de cumplimiento de la meta. Los incisos/UE son: MVOTMA, MIEM, MI, MIDES, MSP, INAU y ANEP.
I: Grado de avance en la aprobación de proyectos de ley y decretos vinculados con la reforma del Estado; NBR: 0 en la actual legislatura; M: sistema normativo que posibilita la reforma del Estado aprobado con al menos el decreto de creación de una modalidad única de ingreso a la función pública; Ley de creación del Ministerio de Gobierno, Ley de presupuesto y rendiciones de cuentas anuales con disposiciones que transformen la estructura del Estado.	Grado alto de cumplimiento.	El sistema normativo que posibilita la reforma del Estado, con al menos el decreto de creación de una modalidad única de ingreso a la función pública, fue aprobado. Ley de creación del Ministerio de Gobierno no fue aprobada. Ley de presupuesto y rendiciones de cuentas anuales con disposiciones que transformen la estructura del Estado han sido aprobadas.
I: Cantidad de departamentos que cuentan con servicios de atención de trámites e información; NBR: 9 departamentos, 14 servicios; M: cobertura nacional.	Grado alto de cumplimiento.	Baja probabilidad de alcanzar el 100% (cobertura nacional).
I: Número de mecanismos de participación ciudadana diseñados y puestos en marcha en las alcaldías; NBR: Ley de Descentralización política aprobada; M: sendos mecanismos de participación ciudadana en funcionamiento en los 19 departamentos para 2015.	100% alcanzado	Un mecanismo de participación ciudadana en funcionamiento en todas las alcaldías, en los 19 departamentos (cabildos abiertos).

Derechos Humanos – Cuadro Cumplimiento de metas		
Metas 2011-2015	Junio 2014	Notas
Nivel de reglamentación de la Ley de creación de la INDDHH; Ley de creación de la INDDHH promulgada en diciembre de 2008; M: en 2012, la INDDHH 100% en funcionamiento.	100% alcanzado	Ley 18.446. Creación del INDDHH.
Grado de armonización de la legislación nacional de conformidad con los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país: 50% de las recomendaciones del Estudio 2006 armonizadas; M: 75% de las recomendaciones armonizadas.	---	Se desconoce la forma de medir el indicador. El estudio sobre armonización legislativa enumera 79 recomendaciones contempladas y 76 no contempladas.
Se han elaborado propuestas de adecuación del marco normativo e institucional de personas privadas de libertad.	Avance parcial en la Reforma del código del proceso penal pues continúa en estudio en el Poder Legislativo. I NR puesto en marcha.	Progresos: tres documentos con propuestas sobre: i) reforma del código penal y código del proceso penal; ii) diseño y puesta en marcha de un instituto de rehabilitación adolescente y iii) insumos para la elaboración de un plan de educación en cárceles y articulación de actores elaborado y elevado a consideración de las autoridades competentes.

ODM – Cuadro Cumplimiento de metas		
1. Erradicar la pobreza y el hambre		
Meta mundial 1A	Meta nacional 1A	Nivel de logro
Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.	Erradicar la indigencia y reducir a la mitad el porcentaje de personas pobres para el año 2015.	Alcanzado
Meta mundial 1B	Meta nacional 1B	Nivel de logro
Alcanzar el pleno empleo productivo y un trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes.	Reducir la tasa de desempleo global y femenino a menos del 9%, y la tasa específica de desempleo de los trabajadores del 1er quintil y de los jóvenes a menos del 15%. Reducir la falta de cobertura de la seguridad social entre el total de ocupados a menos del 25% y la de los ocupados del 1er quintil a menos del 50%.	Alcanzado (6,4%) Alto (26%)
Meta mundial 2	Meta nacional 1C	Nivel de logro
Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que sufren hambre.	Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3 como valor de referencia).	Bajo (en obesidad y retraso de crecimiento). Alcanzado (déficit de peso y delgadez extrema).
2. Lograr la enseñanza primaria universal		
Meta mundial 3	Meta nacional 3	Nivel de logro
Asegurar que para 2015 todos los niños y niñas tengan la posibilidad de culminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	Universalización de la educación inicial (4 y 5 años). Universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior.	Alcanzado Bajo

Alto: la meta se logrará en 2015.

Medio: la meta va avanzando progresivamente, aunque no se logrará para 2015.

Bajo: la meta avanza lenta a pesar de los esfuerzos y no se logrará en 2015.

ODM – Cuadro Cumplimiento de metas		
2. Lograr la enseñanza primaria universal		
Meta mundial 3	Meta nacional 3	Nivel de logro
Asegurar que para 2015 todos los niños y niñas tengan la posibilidad de culminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	Universalización de la educación inicial (4 y 5 años). Universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior.	Alcanzado Bajo
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer		
Meta mundial 4	Meta nacional 4	Nivel de logro
Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.	Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo así como en los niveles decisorios públicos y privados.	Medio
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años		
Meta mundial 5	Meta nacional 5	Nivel de logro
Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	Alto
5. Mejorar la salud materna		
Meta mundial 6A	Meta nacional 6A	Nivel de logro
Reducir entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en un 75%.	Reducir entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en un 75%.	Alto ⁷⁹
Meta mundial 6B	Meta nacional 6B	Nivel de logro
Lograr, entre 1990 y 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.	Cobertura y acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva en condiciones de equidad para hombres y mujeres.	100% cobertura Medio-alto: acceso
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades		
Meta mundial 7A	Meta nacional 7A	Nivel de logro
Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.	Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/SIDA.	Medio
Meta mundial 7B	Meta nacional 7B	Nivel de logro
Alcanzar, para 2010, el acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten.	Alcanzar, para 2010, el acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten.	Alcanzado

Alto: la meta se logrará en 2015.

Medio: la meta va avanzando progresivamente, aunque no se logrará para 2015.

Bajo: la meta avanza lenta a pesar de los esfuerzos y no se logrará en 2015.

79 La meta nacional es muy exigente porque la muerte materna en Uruguay es muy baja: 20 muertes por cien mil nacidos vivos (2012).

ODM – Cuadro Cumplimiento de metas		
7. Garantizar la sustentabilidad ambiental		
Meta mundial 9A	Meta nacional 9A	Nivel de logro
Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	Alcanzado
Meta mundial 9B	Meta nacional 9B	Nivel de logro
Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida.	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida.	Alto
Meta mundial 10	Meta nacional 10	Nivel de logro
Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.	Tender a reducir la proporción de personas sin acceso a agua potable y reducir a la mitad aquella sin acceso a saneamiento.	Alcanzado (acceso al agua). Alto (saneamiento en la vivienda).
Meta mundial 11	Meta nacional 11	Nivel de logro
Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas residentes en condiciones habitacionales precarias (cantegriles, tugurios, asentamientos irregulares).	Medio

Alto: la meta se logrará en 2015.

Medio: la meta va avanzando progresivamente, aunque no se logrará para 2015.

Bajo: la meta avanza lenta a pesar de los esfuerzos y no se logrará en 2015.

RECUADROS DE ESTUDIOS DE CASOS O METODOLÓGICOS

Recuadro 1. Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

A nivel internacional, Uruguay es signatario de una serie de acuerdos y convenciones relevantes para la conservación de la biodiversidad, incluidos el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre Humedales (Ramsar) y CITES. En conformidad con el CBD, Uruguay desarrolló una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1999). Esta estrategia considera las áreas protegidas (AP) como “pilares esenciales” para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de la nación, sitúa al SNAP como una prioridad fundamental para la conservación in situ en Uruguay y lo considera indispensable para cumplir con los compromisos internacionales. La ley 17.234 (2000) otorgó a la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas la categoría de “interés general”, definió al SNAP y las categorías de manejo para las AP, asignó al MVOTMA, a través de la DINAMA, la competencia de regulación del SNAP y planteó la creación de Comisiones Asesoras y del Fondo de Áreas Protegidas.

El Decreto Reglamentario (52/005) que regula el SNAP fue aprobado en febrero de 2005. Ese mismo año, se puso en marcha la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas y, en 2008, se constituyó la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas –dentro de la cual se creó el Departamento de Biodiversidad y Departamento de Áreas Protegidas– en el marco de una reestructuración institucional amplia.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aprobó en 2007 el Proyecto URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, diseñado como un soporte al proceso de implementación del SNAP.

El Proyecto contó con una dotación próxima a los 8 millones de dólares para un período total de ocho años, comprendiendo dos años de formulación (2005-2006) y seis años de ejecución (2007-2013).

Resultados efectivamente obtenidos: El proyecto ha mostrado una evolución notoria respecto a la línea de base. Las metas establecidas en general no han sido cumplidas, aunque, a estas alturas, puede considerarse que fueron muy ambiciosas. Los niveles que muestran avances más notorios y cercanía al cumplimiento de las metas son el técnico, el de supervisión y el de los trabajadores de campo. Los mayores déficits se detectan en la capacidad de monitoreo y conservación de recursos naturales de los niveles gerenciales y, en especial, de los guardaparques. En general, hay progresos en todos los indicadores que apuntan a constatar compromiso e involucramiento del público. Desde la perspectiva de la efectividad del manejo, medida a través de la Herramienta de Seguimiento de la Efectividad de Manejo, el resultado en las cuatro áreas piloto consideradas es el siguiente: el 100% logra niveles de “aceptable”, cuando, en la línea de base, sólo una de ellas llegaba a ese nivel y las tres restantes se calificaban como “pobre”. El objetivo era alcanzar el nivel de “bueno” en las cuatro.

Recuadro 2. Fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias (SNE)

El objetivo del proyecto era amplio y ambicioso y se pudo abordar en su totalidad. El proyecto permitió una situación de cambio y de confianza para romper la inercia histórica de inactividad en la materia y estrechar vínculos de comunicación y organización entre los diferentes organismos. El proyecto se enmarcaba en una política de Estado, cuyos logros se verán en el futuro, y no dependía del sector político de gobierno. Todo lo referente al SNE está relacionado con el desarrollo productivo y económico del país.

Estrategia: impulsar un proceso para desarrollar el SNE a partir de un marco de políticas, de estrategias, de normas legales y de un programa de gestión de riesgo conducente a incorporar la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo del país. Los objetivos a corto plazo incluían una ciudadanía informada sobre riesgos, instituciones con programas de previsión de riesgos, información fluida y transparente de los organismos, un sistema de alerta temprana en funcionamiento, personal capacitado con instrucciones claras para hacer frente a las emergencias y gestión de riesgos institucionalizado en leyes.

El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático se creó en 2009, a partir del decreto 238/009. El organismo rector y coordinador es el MVOTMA. Su objetivo era coordinar y planificar las acciones necesarias públicas y privadas de prevención de riesgos, mitigación y adaptación al cambio climático.

Su desafío era convertir el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático en un instrumento operativo, donde se ordenaran las acciones de forma priorizada, se tradujeran en un calendario de actividades y se estudiara su financiación.

El Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático es el principal instrumento del SNRCC (Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático) y constituye un sistema de acuerdos y compromisos sobre un conjunto de orientaciones y directrices elaboradas de forma interinstitucional y participativa. Consiste, fundamentalmente, en un marco estratégico que identifica las líneas de acción y medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en el Uruguay y para lograr la adaptación de la sociedad y sus principales sectores de desarrollo a los impactos derivados de la variabilidad y el cambio climático.

Recuadro 3. Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)

Durante el Período 2006-2014, el PPD brindó apoyo financiero a organizaciones de la sociedad civil en proyectos de gestión ambiental con fondos del FMAM, del MVOTMA y del MINTUR. El fin del Programa era fortalecer las capacidades de dichas organizaciones en el desarrollo de proyectos locales de gestión ambiental y mejorar la calidad de vida de las comunidades. Estas iniciativas procuraban contribuir al diseño de políticas públicas, a través de la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía. El PPD se ha constituido en un mecanismo efectivo para lograr el fortalecimiento de las comunidades locales en temas ambientales y de desarrollo local. En total, son más de 114 proyectos distribuidos en 17 de los 19 departamentos del país. Es un Programa que ha logrado una repercusión muy significativa en el seno de las organizaciones de la sociedad civil y que generará sin duda un fuerte y positivo impacto sobre el desarrollo local con proyectos de gestión ambiental ejecutados por grupos de base comunitarios.

Educación ambiental para el desarrollo sustentable. *Período 2006-2014. Fondos MVOTMA.*

Tiene por objetivo apoyar a las ONG para el desarrollo de iniciativas de educación ambiental que redunden en el mejoramiento de la gestión integrada del territorio y el medio ambiente mediante convocatorias en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones.

Recuadro 4. La Cárcel De Punta de Rieles

En 2009, el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, realizó una visita oficial a Uruguay. En su informe, señaló severas carencias en el sistema penitenciario y el sistema de justicia juvenil, dando impulso a que, en 2010, el Gobierno declarara una “situación de emergencia de las instituciones de las personas privadas de la libertad”. A partir de ahí se diseñó, con ayuda del PNUD y de otras agencias del Sistema, un Plan de Acción con medidas urgentes para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones de vida en las cárceles. En diciembre de 2012, el nuevo Relator Especial, Juan Méndez, realizó una visita tras la cual elogió las mejoras logradas, pero señaló la necesidad de profundizar las reformas institucionales, legislativas y de infraestructura que se venían llevando adelante. La reforma incluyó la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación y de una escuela penitenciaria, dotando a los penales de una administración civil. Adicionalmente, para combatir la situación de superpoblación de las cárceles, se efectuaron numerosas reformas edilicias.

Punta de Rieles está a catorce kilómetros de Montevideo, sobre el camino de Maldonado. Desde 1968, el antiguo noviciado fue convertido en lugar de reclusión de presos políticos varones y luego fue destinado a cárcel de alta seguridad para detenidas políticas. Con el golpe de Estado del 1973, se convirtió en un recinto militarizado de reclusión de mujeres. Hasta 1985, cuando las presas fueron liberadas por la Ley de Amnistía, pasaron unas 700 mujeres por el recinto. Luego de la reforma del sistema penitenciario, fue convertida en una cárcel modelo.

Con ocasión de la misión para la ERD en mayo de 2014, se realizó una visita y recorrido por la remozada prisión, tomando contacto con personas privadas de libertad allí recluidas, autoridades civiles y de las fuerzas de seguridad, operadores penitenciarios, responsables de los servicios de salud y los nuevos medios de comunicación de la prisión, un boletín y una radio. El establecimiento tiene un perfil notablemente diferente al concepto tradicional de una cárcel. Hay numerosos espacios organizados para la educación y la formación laboral de los reclusos (vivero, planta de armado de juegos para plazas, panadería, rotisería y restaurante, entre otros), así como para el esparcimiento (gimnasio y sala de informática). Las áreas de visitas han sido acondicionadas para tener un estilo lo más semejante a un comedor popular; la requisa de los visitantes sólo se realiza en casos de sospechas, aunque regularmente y por muestreo se hace una revisión de quienes ingresan, atendiendo así a uno de los mayores reclamos de las PPL. Muchos de los reclusos obtienen permisos para estudiar, inclusive en el nivel universitario, y salidas laborales, sobre la base de un esquema normado y no clientelar. La impronta es reeducar y rehabilitar, escapando de la tradición de “vigilar, castigar y sancionar”. El trabajo de los operadores penitenciarios en el cambio de actitud hacia los reclusos es notable; buena parte de los operadores penitenciarios son mujeres con un alto nivel de formación (psicólogas y trabajadoras sociales, entre otras disciplinas) que han recibido formación sobre Derechos Humanos y que tienen un concepto muy innovador sobre su rol y la equidad de género en un penal de varones. Durante las horas en las que la especialista de la ERD permaneció en el lugar, pudo recorrer con total libertad todas las dependencias, constató la relación personalizada de personas privadas de libertad con las autoridades de Punta de Rieles y pudo visualizar el esfuerzo de la reforma por proveer una aplicación práctica del concepto de rehabilitación, comprendiendo razones sociales y económicas que hacen de Punta de Rieles una prisión diferente.

Recuadro 5. Breve descripción del Programa ART-PNUD

El objetivo general del Programa ART es fortalecer el papel activo de los territorios y sus actores (departamentos, juntas locales y, desde 2010, las alcaldías), así como su capacidad de dialogar con las instancias nacionales y detectar las oportunidades de intercambio que ofrece la cooperación descentralizada, promover la cooperación Sur-Sur y los recursos de asistencia técnica especializada. Los objetivos específicos incluyen:

- Promover el desarrollo social institucional mediante la cooperación público-privada, el fortalecimiento de redes territoriales, la coordinación de programas sectoriales, el fomento de la cultura emprendedora local y la participación de la sociedad civil.
- Fomentar el desarrollo económico local a través del fortalecimiento territorial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de servicios de desarrollo empresarial, capacitación, sistemas territoriales para la innovación y coordinación con programas de microfinanzas a nivel nacional.

La Iniciativa ART es una modalidad de cooperación internacional creada para promover un nuevo multilateralismo. Se trata de una herramienta metodológica para facilitar la colaboración entre múltiples actores sobre un mismo territorio, a partir de proyectos impulsados por las comunidades a nivel local.

Actualmente la iniciativa está presente en: Albania, Bolivia, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Líbano, Marruecos, Mozambique, MyDEL Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Serbia y Sri Lanka. El Programa está presente en Uruguay desde fines de 2005. En una primera etapa, predominó un enfoque amplio en la selección del territorio en el que desarrollar las actividades por solicitud de las contrapartes (17 departamentos). En la actualidad, se ha focalizado en los Departamentos de Artigas, Salto, Rivera y Colonia y en los que están las Agencias de Desarrollo Local a través de la RADEL, concentrándose la mayoría de las actividades en los departamentos con menor nivel de desarrollo humano.

Las acciones del Programa en esta nueva etapa se enfocan en la temática del desarrollo económico local con perspectiva de género, profundizando el proceso de institucionalización de la metodología de los Grupos de Trabajo. Para ello, se ha puesto un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las ADEL y de la RADEL.

Además, en acuerdo con otros organismos del Estado, se ha puesto acento en la generación de conocimiento a nivel territorial como insumo básico para la formulación de proyectos de desarrollo económico local y de políticas públicas en general.

Fuentes: <http://arturuguay.org.uy/quienes-somos> y PNUD (2014). Iniciativa Art-PNUD. Apropriación. Sostenibilidad. Replicabilidad. Estudio realizado en cinco países de América Latina: Bolivia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Uruguay.

Recuadro 6. Observaciones sobre el uso del indicador de políticas de igualdad entre géneros en los procesos de evaluación 'ERD'

A nivel de la Oficina en el país, el indicador de políticas de igualdad entre géneros (gender marker) no constituye una referencia para la toma de decisiones. La clasificación de los proyectos en función de los niveles del marcador (0 a 3) constituye un ejercicio rutinario que obedece a las consignas corporativas requeridas cuando se formulan los proyectos. En realidad, el instrumento, si bien puede servir de alerta sobre la pertinencia del marco de resultados en función del género, no permite trascender el momento puntual en que el proyecto es etiquetado. En este sentido, se considera que el indicador de género es una herramienta bastante estática, que no permite ver el dinamismo real de los proyectos durante la implementación. En todo caso, facilita una fotografía de la programación en relación al género y, en este sentido, brinda una información que podría ser objeto de una discusión por parte del equipo de oficiales de programación del PNUD y se tomarán medidas activamente para ir mejorando las prácticas institucionales en la materia. El indicador de género tendría una función más estratégica si la Oficina estableciera pequeños planes de trabajo para corregir, durante el periodo de duración del proyecto, las debilidades (donde sea posible) de los proyectos para incorporar de forma efectiva la perspectiva de género. Esta herramienta es útil en las evaluaciones de resultados a nivel de país dado que:

- El indicador de políticas de igualdad entre géneros se focaliza en la fase de formulación, mientras que las **ERD** buscan valorar los resultados de desarrollo generados a través del Programa en el País del PNUD, es decir, **se focalizan en la fase de implementación**. En este sentido, la calidad del diseño no es evaluada o se valora muy superficialmente, por lo que los defectos, alteraciones u omisiones respecto al género en la planificación tampoco son considerados.
- El indicador no es útil para seleccionar, a priori, los proyectos del Programa para el País a ser evaluados. Por el contrario, es más interesante poder mirar los proyectos seleccionados por los criterios estándar de las evaluaciones (localización, tipo de beneficiarios, monto financiero destinado, temática principal, etc.) desde una perspectiva de género y poder establecer los paralelismos entre el clasificador (Gen 0 a 3) y los resultados del análisis o, por el contrario, las desviaciones entre el clasificador y los resultados de la implementación. Pero, efectivamente, para llevar a cabo una serie de análisis comparativos entre el origen del proyecto y los hallazgos de género a la finalización del mismo, deberían existir unas directrices específicas sobre qué observar y cómo ante cada proyecto; por ejemplo, qué tipo de análisis debe hacerse de los proyectos que muestren en valor Gen 0 o qué tipo de variables se deben ponderar si se comparan los proyectos clasificados con Gen 0 y Gen 3, qué está diciendo ese clasificador, cómo se pueden lograr reflexiones prácticas que alimenten los resultados de desarrollo que se analizan en la ERD.
- La evaluación de país es llevada a cabo por un equipo multidisciplinario y en base a instrumentos metodológicos muy estandarizados; no permite, en realidad, hacer modificaciones o ampliaciones de esos instrumentos metodológicos; por ejemplo, las entrevistas estructuradas en base a los criterios de evaluación son rígidas y no admiten fácilmente la incorporación de preguntas nuevas en base al género. Por otra parte, los equipos multidisciplinarios suelen trabajar desde un enfoque de especialización en las diferentes áreas de trabajo del PNUD, por lo que los enfoques transversales, como es el género, quedan relativamente despegados de este proceso. Una manera de garantizar mayor profundidad sería precisamente asegurar que los equipos multidisciplinarios fueran sensibles al género, es decir, que las capacidades de analizar el programa desde el enfoque de género estuvieran instaladas en todo el equipo.
- Volver a insistir en que los instrumentos corporativos de género, sea la Estrategia Global de Género o el indicador de políticas de igualdad entre géneros, han de servir para orientar pequeños planes concretos a nivel de país. Si esto no se logra, su uso será superficial.

Recuadro 7. Uso del Sello de Certificación de Igualdad entre Géneros

La ERD se propuso incorporar algunos indicadores del Sello de Certificación de Igualdad entre Géneros. Esta herramienta requiere de un proceso propio de realización y, una vez aplicado, brinda una información sintética bastante relevante respecto a la situación en la que se encuentran las oficinas de país en sus capacidades e iniciativas para mejorar las prácticas de género, incluyendo los resultados de género más estratégicos llevados a cabo por el Programa (transformational changes). Para alimentar la ERD a partir de esta herramienta, se sumaron unos indicadores del Sello de Certificación de Igualdad entre Géneros a los indicadores de análisis establecidos en tres de los criterios de evaluación analizados: pertinencia, eficacia y sostenibilidad, tal como es reflejado en este informe. La siguiente tabla refleja esta integración.

Puntos de referencia e indicadores del Sello de Certificación de Igualdad entre Géneros		
Sección	Indicadores	Criterios de evaluación
Sistemas de gestión para la incorporación de la temática de género	Punto Focal para el tema de género activo y eficaz	Eficiencia
	El marcador de Atlas muestra que al menos el 30% del presupuesto del programa CC contribuye a los resultados de igualdad entre géneros. Financiamiento garantizado para al menos un proyecto centrado en el tema de género dentro del programa en el país.	
Capacidades	La Oficina en el país tiene capacidad técnica adecuada para incorporar la perspectiva de género.	Eficiencia Eficacia
Gestión del conocimiento	Productos del conocimiento sobre igualdad entre géneros y empoderamiento de la mujer desarrollados y difundidos.	Eficacia
	El plan y los materiales de comunicación de la Oficina en el país reflejan el compromiso con la igualdad entre géneros.	
Programas/ proyectos	Sistemas para la integración de las preocupaciones sobre género en los ciclos de proyectos establecidos.	Relevancia
	Potencial de igualdad entre géneros de la cartera del programa de la Oficina en el país.	
Partenariados	Colaboración con actores nacionales clave para los objetivos de igualdad entre géneros.	Eficacia
	Participación sistemática en los mecanismos de coordinación interagenciales para la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer.	
Resultados/ impactos*	Los programas del PNUD contribuyen de manera significativa a la igualdad entre géneros.	Eficacia
	La Oficina en el país ha contribuido a la sensibilización pública de los temas de género.	

* Estos están desarrollados ampliamente en el documento principal de la ADR y complementados con este informe.

Anexo 4

LISTA DE PROYECTOS

N° del Proyecto	Nombre del Proyecto	Duración	Presupuesto (USD)	Implementadores
00015440	RLA/99/G31 FREPLATA	Noviembre 2009- Noviembre 2013	5.089.734,55	Comisión Adm. R. de la Plata-C
00015457	URU/01/018 Programa de Integración de Asentamientos Irregulares	Cerrado	11.970.000	MVOTMA
00015466	URU/01/031 Fondo de Desarrollo del Interior		1.695.052,75	OPP
00015475	URU/02/018 Fortalecimiento del Sistema Judicial Uruguayo		10.461.146	Suprema Corte de Justicia
00025938	Biodiversidad en los humedales del este		318.129,84	
00034972	URU/04/007 Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV		15.212.032,55	OPP
00041780	Contribución a una estrategia de comunicación sobre ODM	2006-2011	2.630.844	Inter Press Service
00044535	URU/06/012 Desarrollo Humano en Uruguay - Dialogo Nacional seguridad social		1.344.823	PNUD
00044773	URU/06/016 Gestión integrada de la zona costera uruguaya	Agosto 2006- Diciembre 2011	2.521.385,94	MVOTMA
00044967	URU/06/019 Apoyo al Ministerio de Desarrollo Social		6.640.156	MDS
00045047	URU/06/020 Desarrollo del Plan CAIF	Septiembre 2006- Diciembre 2014	400.000	INAU
00045626	URU/06/G34 Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Agosto 2007- Agosto 2014	6.588.331,88	MVOTMA- Dirección Nacional de Medio Ambiente
00046585	URU/07/M01 Apoyo al diseño e implementación de políticas de seguridad	2007-2008	90.000	PNUD
00046905	URU/07/002 Calidad del gasto y proceso presupuestario	Abril 2007- Junio 2015	11.488.192	OPP
00047249	URU/07/003 Sistema Nacional de Emergencia	Mayo 2007- Diciembre 2009	797.911,4	Secretaría de la Presi- dencia de la República
00047426	URU/07/G31 Programa de Energía Eólica en Uruguay	Junio 2007- Junio 2013	1.979.279	MIEM
00047972	URU/07/G32 Cambio Climático en áreas costeras	2007-Actualidad	1.943.904,33	MVOTMA- DINAMA
00047976	URU/07/009 Apoyo al Programa de País		2.287.664	OPP
00048017	URU/07/007 Objetivos de Desarrollo del Milenio	Junio 2008- Diciembre 2008	169.234	MIDES
00048018	URU/07/008 Población afrodescendiente y desigualdades		45.627	INE

N° del Proyecto	Nombre del Proyecto	Duración	Presupuesto (USD)	Implementadores
00048207	URU/07/011 Fortalecimiento nutricional y desarrollo de proyectos de vida	Julio 2007-Diciembre 2013	986.300	PNUD
00048574	URU/07/013 Microfinanzas para el desarrollo productivo		3.178.150	OPP
00048613	URU/07/012 Gestión y planificación ambiental	Noviembre 2007-Marzo 2014	8.915.846,19	MVOTMA
00050094	URU/08/002 Programa MIDES-FOCEM		4.778.347	MDS
00050305	URU/08/001 Centros de Atención ciudadana: acercamiento del Estado	Junio 2008-Octubre 2010	569.171	PNUD
00050396	URU/08/005 Programa de Gestión de Calidad con equidad de género	Septiembre 2008-Septiembre 2012	551.352	MIDES
00050539	ONU/08/00H Modernización de la gestión pública	Julio 2008-Diciembre 2010	1.153.415	OPP
00051155	URU/08/007 Gestión de Riesgos en Uruguay	Noviembre 2008-Junio 2012	831.754	Secretaría de la Presidencia de la República
00051215	URU/08/009 Apoyo a la gestión del Gobierno Electrónico		7.304.499	Presidencia de la República
00056767	URU/08/010 Desarrollo Humano y Gobernabilidad local (ART)	Diciembre 2008-Diciembre 2014	4.292.098	PNUD
00057094	URU/09/001 Programa Mejoramiento de Barrios	Abril 2009-Diciembre 2014	12.113.854	MVOTMA
00057095	URU/09/002 Canelones Crece Contigo	Abril 2009-Diciembre 2010	1.272.360	Intendencia de Canelones
00057224	ONU/09/00J Fortalecimiento de las capacidades de las ONG	Enero 2009-Diciembre 2010	51.000	OPP
00057636	URU/09/G61 Eliminación del consumo de hidroclorofluorocarburos	Julio 2009-Junio 2011	251.004	DINAMA
00057683	URU/09/003 Cambio Climático	Junio 2009-Junio 2012	371.343	PNUD-Ejecución directa
00057766	URU/09/G31 FREPLATA II	2009-Actualidad	1.907.354	MVOTMA
00057864	URU/09/005 Modelo de políticas hacia la juventud	Agosto 2009-Diciembre 2012	309.200	PNUD
00058498	URU/09/008 Alianzas con el sector empresarial		116.870	PNUD
00058912	URU/09/012 Recuperación de las inundaciones de 2009	Enero-Diciembre 2010	100.000	PNUD-Ejecución directa
00059520	URU/10/G31PROBIO: Producción de Energía de Biomasa	Octubre 2010-Diciembre 2014	1569261	DINAMA
00060700	ONU/10/00M Apoyo al Plan Nacional de Integración Socio-habitacional JUNTOS	Septiembre 2010-Diciembre 2011	373.365	OPP
00060831	URU/10/005 Apoyo a la ejecución del SNIP		297.691	OPP
00060964	URU/10/007 Plataforma Desarrollo Humano	Enero 2011-Diciembre 2014	183.323	PNUD
00061456	URU/11/M0! Conciliación con corresponsabilidad social: ciudadanía de las mujeres	Junio 2011-Diciembre 2014	210.817	PNUD
00061707	Promotion of Human Rights in Public Policy in Uruguay	Actualmente en ejecución	136.683	PNUD

N° del Proyecto	Nombre del Proyecto	Duración	Presupuesto (USD)	Implementadores
00062998	URU/11/004 Asistencia técnica al Parlamento de Uruguay	Noviembre 2011-Diciembre 2013	53.850	PNUD
00064555	Building post 2015 development agenda: open and inclusive	Junio 2013-Junio 2014	30.071	PNUD
00064866	ONU/12/001 Uruguay Unido para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas	Enero 2012-Diciembre 2014	216.563	PNUD
00065263	ONU/12/00L Apoyo a la reforma de instituciones de personas privadas de libertad	Febrero 2012-Diciembre 2013, 2° Fase	122.077	Ministerio del Interior
00066738	URU/12/001 Gestión, seguimiento y evaluación del FDI		733.872	OPP
00066939	ONU/12/00O Apoyo a la protección social en Uruguay	Febrero 2012-Diciembre 2013	329.840	INAU
00067688	ONU/12/003 Consolidación del Sistema Nacional de Emergencias	Julio 2012-Junio 2014	227.980	Secretaría de la Presidencia de la República
00069645	ONU/12/00P Minería Responsable en el Uruguay	Agosto 2012-Marzo 2014	171.248	MIEM, MVOTMA, AUCI, Sociedad Civil
00075513	URU/13/005 Apoyo a la consolidación de la reforma del sistema penitenciario	2013-Actualidad	100.000	PNUD-Ejecución directa
00075579	URU/13/002 Apoyo a la ejecución del PDGS		2.545.000	OPP
00075726	URU/13/001 Proyecto marco de apoyo a la estrategia de CS		1.000.000	OPP
00075783	ONU/13/00Q Fortalecimiento del SINAIE	Septiembre 2013-Julio 2014	208.500	Secretaría de la Presidencia de la República
00077029	URU/13/004 Más mujeres, mejor política	Octubre 2013-Octubre 2014	100.000	PNUD

Fuente: Datos de proyectos y financieros: (<http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageplans/viewplandetail.html?planid=1208>); CPD 2011-2015 (Marzo 2014).

Anexo 5

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación ProFundación para las Ciencias Sociales, Ministerio de Desarrollo Social. (2012) *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*.
- AUCI (2013). *Cadena de Valor de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Uruguay. Lineamientos estratégicos para el trabajo conjunto entre la AUCI y la Oficina País del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uruguay*.
- AUCI (2013). *Capacidades Uruguayas para la Cooperación Sur- Sur*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/sur-sur-capacidades-uruguayas.pdf>
- AUCI (2013). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/287-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2013.html>
- AUCI (2013). Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área de medio ambiente, agua y energía. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.auci.gub.uy/images/Medio_Ambiente_web.pdf
- AUCI (2013). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área productiva*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.auci.gub.uy/images/area-productiva_final.pdf
- AUCI (2013). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área social, derechos humanos y acceso a la justicia*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.auci.gub.uy/images/area-social_final.pdf
- AUCI. *Hacia la agenda de desarrollo post 2015. Explorando visiones desde América Latina*. Documento informativo #1. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/agendapostpublicacion.pdf>
- BID, OPP (2011). *Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (PDGM IV). Informe de Evaluación Final*. Julio 2011.
- Bovarnik, A., J.Fernández-Baca, J. Galindo y H. Negret (2010). *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe. Guía para la política de inversión*. PNUD y The Nature Conservancy.
- Cabella, W., Nathan, M., Tenenbaum, M. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Fascículo 2: La población afro-uruguaya en el Censo 2011*. Editorial Trilce: Montevideo, Uruguay.
- Caetano, G. y De Armas, G., *Democracia en Uruguay: historia reciente y desafíos*. Artículo.
- CAIF, PNUD (2011). *Evaluación de resultados e impactos del plan CAIF en relación al desarrollo infantil y el estado nutricional de los beneficiarios. Informe Final. Borrador*. Mayo de 2011.
- Calvo, J. J., Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De los Campos, H., Koolhaas, M., Macadar, D., Nathan, M., Nuñez, S., Pardo, I., Tenenbaum, M., Varela, C. (2013) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1: Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Editorial Trilce: Montevideo, Uruguay.

- Capandeguy, D., Gastambide, F. y Sprechman, T. (2014). *Un nuevo país*. Artículo publicado en la revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, Nro. 11, octubre del 2013. Montevideo, Uruguay.
- CIESU, PNUD. *Proyecto Viví Cultura*. Proyecto de Informe de Evaluación. Noviembre de 2011.
- Comisión de Fomento Penino, MVOTMA, PPD, FMAM, PNUD. *Reserva natural Playa Penino. Revalorización de la vegetación nativa costera, como medida de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático*. Folleto informativo.
- Comisión de Industria, Energía, Minería y Telecomunicaciones de la Cámara de Representantes y el Gabinete Productivo (OPP, MEF, MIEM, MTSS, MGAP y MTD) (2011). *Foro Estrategia Nacional de Desarrollo y Estructura Productiva*.
- Consejo Económico Social (CES) de Paysandú (2013). *Articulación interinstitucional para el desarrollo local. La experiencia del Consejo Económico Social (CES) de Paysandú*. Paysandú, Uruguay.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2014). *Mainstreaming a gender perspective into all policies and programmes in the United Nations System*. Sesión de 2014. Tema 10 (c) de la agenda provisional. 17 de abril de 2014.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay 2009 / Informe País*. Montevideo, Uruguay.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*. Montevideo, Uruguay.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012). *Elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social*.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. *Elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País Uruguay 2013. Resumen ejecutivo y principales conclusiones. Setiembre 2013*.
- Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (2008). *Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Informes y documentos*. Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/4962/1/dialogo_social_2008.pdf
- Dinerstein, E., Olson, D., Graham, D., Webster, A., Primm, S., Bookbinder, M., & Ledec, G. (1995). *A conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial y Fondo Mundial para la Naturaleza, Banco Mundial.
- FCEA (UDELAR) y OPP. *Metodología de evaluación de las Microfinanzas para el desarrollo productivo. Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay*. Informe Ejecutivo. Disponible en: http://www.microfinanzas.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/1320fb00423c1815aea5fe1302e7300b/Metodologia+de+evaluacion+de+las+Microfinanzas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=1320fb00423c1815aea5fe1302e7300b
- Instituto Nacional de Estadística. *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2012*.
- Instituto Nacional de Rehabilitación, Banco Solidario (2014). *Centro de Rehabilitación Punta de Rieles. La última puerta*. Edición N° 3, mayo 2014.

- Intendencia de Canelones, Intendencia de Montevideo, Intendencia de San José y PNUD (2012). *Plan climático de la Región Metropolitana de Uruguay*. Publicación elaborada en el marco del proyecto “Cambio climático y territorial. Desarrollo local resiliente al cambio climático y de bajas emisiones de carbono en los departamentos de Canelones, Montevideo y San José”.
- MIEM-DNE, PNUD, FMAM (2013). *Programa de Energía Eólica en Uruguay (PEEU). Evaluación final*. Mayo 2013.
- MIEM-DNE. *Política Energética 2005-2030*.
- Ministerio de Defensa Nacional y PNUD (2006). *Debate nacional sobre defensa. Aportes internacionales*. Uruguay. Disponible en: http://www.mdn.gub.uy/public/007_aportes_internacionales.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional y PNUD (2007). *Debate nacional sobre defensa: Aportes para una nueva ley orgánica de las FF.AA.* Montevideo, Uruguay.
- Ministerio del Interior. *Buenas prácticas en el Sistema Penitenciario: Avances en la Protección de los Derechos Humanos 2012-2013*.
- Municipio de Quebracho. *Saladero Guaviyú. Experiencia cultural*. Folleto informativo.
- Naciones Unidas. *Evaluación independiente de las enseñanzas obtenidas en la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”*. Asamblea General Distrito General, 26 de junio de 2012. Sexagésimo sexto período de sesiones, tema 117 del programa. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio.
- Naciones Unidas (2012). *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*. Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de Naciones Unidas (UNDESA). Nueva York.
- OACNUDH (1994). *Informe preparado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1993/29 de la Subcomisión (principios generales relativos a la reparación a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos)*. Junio de 1994.
- OACNUDH (1995). *Informe del Secretario General sobre las normas humanitarias mínimas*. 28 de noviembre de 1995.
- OACNUDH (1995). *Informe del Secretario sobre la administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos*. Julio de 1995.
- OACNUDH (1996). *Informe del Secretario General sobre los derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales*. Enero de 1996.
- OACNUDH (1996). *Informe presentado por el Secretario General sobre los niños y menores detenidos*. 4 de enero de 1996.
- OACNUDH (1997). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Diciembre de 1997.
- OACNUDH (1998). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 12 de enero de 1998.
- OACNUDH (1998). *Informe del Secretario General sobre el grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*. 8 de diciembre de 1998.
- OACNUDH (1998). *Visita del Relator Especial a la Argentina, Colombia y el Uruguay*. 23 de febrero de 1998.
- OACNUDH (1999). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 21 de diciembre de 1999.
- OACNUDH (2000). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 20 de abril de 2000.
- OACNUDH (2000). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 11 de abril de 2000.
- OACNUDH (2002). *Prevención de la discriminación - Informe del Seminario regional sobre los afrodescendientes en las Américas*. 10 de junio de 2002.

- OACNUDH (2004). *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers - Situations in specific countries or territories*. 4 de marzo de 2004.
- OACNUDH (2005). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 27 de diciembre de 2005.
- OACNUDH (2006). *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo - Summary of cases transmitted to Governments and replies received*. 27 de marzo de 2006.
- OACNUDH (2006). *Summary record of the 3rd meeting (el lunes, 19 de junio de 2006, 15h00)*. 4 de agosto de 2006.
- OACNUDH (2006). *Summary record of the fifth meeting (el martes, 15 de marzo de 2005, 13h00)*. 16 de febrero de 2006.
- OACNUDH (2007). *Acta resumida de la segunda sesión (el lunes, 12 de marzo de 2007, a las 15.00 horas)*. 26 de marzo de 2007.
- OACNUDH (2007). *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 25 de enero de 2007.
- OACNUDH (2007). *Opiniones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*. 2 de febrero de 2007.
- OACNUDH (2008). *Informes de las reuniones y actividades preparatorias en los planos internacional, regional y nacional - Adición - Contribuciones de países de América Latina respecto a las buenas prácticas alcanzadas por cada uno de ellos en lo que concierne a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*. 3 de octubre de 2008.
- OACNUDH (2009). *Carta de fecha 19 de mayo de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Derechos Humanos por el Representante Permanente de Alemania ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra*. 27 de mayo de 2009.
- OACNUDH (2009). *Exposición escrita presentada por la Unión Internacional del Notariado Latino, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva especial*. 26 de febrero de 2009.
- OACNUDH (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Uruguay*. 4 de junio de 2009.
- OACNUDH (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. 21 de diciembre de 2009.
- OACNUDH (2009). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak - Adición - Misión al Uruguay*. 21 de diciembre de 2009.
- OACNUDH (2009). *Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 (a) del anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos - Uruguay*. 24 de febrero de 2009.
- OACNUDH (2009). *Protección de los migrantes - Informe del Secretario General*. 29 de julio de 2009.
- OACNUDH (2009). *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal- Uruguay*. Mayo de 2009.
- OACNUDH (2009). *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos - Uruguay*. 13 de marzo de 2009.
- OACNUDH (2009). *Resultado del examen periódico universal - Uruguay*. 9 de octubre de 2009.
- OACNUDH (2009). *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos - Uruguay*. 23 de febrero de 2009.

- OACNUDH (2010). *Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban - Informe del Secretario General*. 17 de setiembre de 2010.
- OACNUDH (2010). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya - Addendum - Responses to the questionnaire on the security and protection of human rights defenders*. 26 de febrero de 2010.
- OACNUDH (2010). *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak - Addendum - Summary of information, including individual cases, transmitted to Governments and replies received*. 25 de febrero de 2010.
- OACNUDH (2010). *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak - Addendum - Summary of information, including individual cases, transmitted to Governments and replies received - Corrigendum*. 17 de marzo de 2010.
- OACNUDH (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo - Adición - Misión al Uruguay*. 26 de mayo de 2011.
- OACNUDH (2012). *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas - Informe del Secretario General*. 8 de agosto de 2012.
- OACNUDH (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque - Adición - Misión al Uruguay (13 al 17 de febrero de 2012)*. 2 de julio de 2012.
- OACNUDH (2013). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos - Uruguay*. 12 noviembre de 2013.
- OACNUDH (2013). *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo - Uruguay*. 6 de noviembre de 2013.
- OACNUDH (2013). *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo - Uruguay*. 7 de noviembre de 2013.
- OACNUDH (2014). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Uruguay - Adición - Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado*. Abril de 2014.
- OACNUDH (2014). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal - Uruguay*. 4 de abril de 2014.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación (2009). *Estrategia Uruguay III siglo. Aspectos productivos*. Documento para discusión.
- Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. *FAO aplica proyecto para combatir la desertificación en Uruguay*. En: www.rlc.fao.org/es/paises/uruguay/noticias/fao-aplica-proyecto-para-prevenir-la-desertificacion-en-uruguay/
- OPP y MIDES (2013). *Reporte Social 2013: Principales características del Uruguay social*. Observatorio Uruguay de políticas públicas. Disponible en: http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/reportesocial_2013.pdf

- OPP, Área de Políticas Territoriales (2013). *Territorios Comunes*. Publicación. Montevideo, edición setiembre y octubre 2013.
- OPP, Área de Políticas Territoriales (2013). *Territorios Comunes*. Publicación. Montevideo, edición enero y febrero de 2013.
- OPP, Área de Políticas Territoriales (2013). *Territorios Comunes*. Publicación. Montevideo, edición mayo y junio 2013.
- OPP, Ministerio de Desarrollo Social. Área de Gestión y Evaluación del Estado, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2011). *Country Briefing. Multidimensional Poverty Index (MPI) At a Glance: Uruguay*.
- Parlamento del Uruguay y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Guía sobre Técnica legislativa. Teoría, métodos y aspectos político-institucionales*. Uruguay.
- Plan Ceibal. *Plan Ceibal. Equidad, Tecnología y Educación para el desarrollo humano. Implementación - Desarrollo - Lecciones aprendidas*.
- PNUD (2003). *Los efectos de la contribución del PNUD a la generación de políticas sociales integrales en el campo de la reducción de la pobreza en Uruguay. El caso plan CAIF*. Evaluación. Febrero de 2003.
- PNUD (2005). *Institutional Strengthening for the Elaboration of Uruguay's Second National Communication to the United Nations Framework Convention of Climate Change*. Independent Final Evaluation Mission of climate change enabling activity. Febrero de 2005.
- PNUD (2008). *Empoderadas e iguales. Estrategias de Igualdad de Género 2008-2011*.
- PNUD (2009). *Proyecto URU/07/003: Fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias*. Evaluación término medio. Febrero de 2009.
- PNUD (2010). *Country-led evaluation of the "Delivering as One" experience*.
- PNUD (2010). *Evaluación de país de la experiencia "Unidos en la Acción"*. Informe final. Disponible en: <http://www.undg.org/docs/11339/Uruguay-CLE---Espa%C3%B1ol-20-jul.pdf>
- PNUD (2010). *Regional Project on Democratic Dialogue*. Evaluación término medio. Septiembre-noviembre de 2010.
- PNUD (2010). *Volumen II Resultados cuantitativos Proyecto URU/08/001 "Centros de Atención Ciudadana: un modelo participativo de acercamiento del Estado al Ciudadano"*. Montevideo, Uruguay.
- PNUD (2011). *Evaluation of UNV's Project "UNV Support to 'Delivering as One' through Integration of Volunteerism for Development"*. Evaluation Report. Febrero de 2011.
- PNUD (2011). *Evaluation of UNV's Project "UNV Support to 'Delivering as One' through Integration of Volunteerism for Development"*. Management Response Tracking Matrix. Enero de 2011.
- PNUD (2011). *Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (Proyecto SNAP)*. Reporte de medio término. Octubre de 2011.
- PNUD (2011). *Uruguay. Seguridad Ciudadana. Evaluación de Proyecto*. Montevideo. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Democratic%20Governance%20Thematic%20Trust%20Fund/dgttf-II-Uruguay_citizen%20security.pdf
- PNUD (2013). *Fortalecimiento del proceso de implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (SNAP)*. Evaluación final. Noviembre de 2013.

- PNUD (2013). *Situación socioeconómica y mapa político y liderazgo de la población afrodescendiente del Uruguay*. Panamá. Disponible en: http://www.afrodescendientes-undp.org/FCKeditor_files/File/URUGUAY1.pdf
- PNUD (2014). *Changing with the World. UNDP Strategic Plan: 2014–17*. Nueva York, EEUU.
- PNUD (2014). *The future we want: Rights and empowerment. UNDP gender equality strategy 2014–2017*.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA*. Resumen ejecutivo.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA. Anexo VIII - Distribución de gasto por objetivo*.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA. Anexo VI - Áreas, dimensiones y criterios de evaluación*.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA*. Síntesis de Evaluación de Cumplimiento de las Recomendaciones de las Evaluaciones Formales.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA*. Anexo IX. Lista de personas entrevistadas.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA. Anexo II*. Lista de actores en la elaboración del PAE.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA. Anexo I*. Términos de Referencia.
- PNUD y GEF (1999). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA. Anexo VII*. Ejecución de presupuesto.
- PNUD y GEF (2007). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA*. Evaluación final. Noviembre de 2007.
- PNUD y GEF (2007). *Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. FREPLATA*. Evaluación final. Hallazgos preliminares. Octubre de 2007.
- PNUD, UNFPA. *Documento del Programa para el Uruguay (2011–2015). Segundo período ordinario de sesiones de 2010*. Nueva York, 30 de agosto a 3 de septiembre de 2010.
- PNUD, UNFPA. *Documento del Programa para el Uruguay (2011–2015)*. Junta Ejecutiva. Segundo período ordinario de sesiones de 2010. Nueva York, 30 de agosto a 3 de septiembre de 2010.
- PNUD. *Balanced scorecard 2008–2013*.
- PNUD. *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*.
- PNUD. *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. Uruguay. HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report*.
- PNUD. *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2011– 2015*.
- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2008*.
- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2009*.

- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2010*.
- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2011*.
- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2012*.
- PNUD. *Results Oriented Annual Report 2013*.
- Presidencia de la Cámara de Representantes, PNUD (2006). *El Parlamento y la sociedad civil. Formas de relacionamiento*. Seminario organizado el 14 de diciembre de 2006. Montevideo.
- Presidencia. *Plan de equidad*. Informe.
- Programa de Microfinanzas (APT-OPP), OPP (2013). *Construyendo una política de inclusión financiera para la inclusión productiva*. Montevideo.
- Proyecto Espacio Rural (2013). *Participación, debate y acción (2009-2013)*. Paysandú, Uruguay.
- Santos, C. (2010). ¿Qué protegen las áreas protegidas? Conservación, producción, estado y Sociedad en la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Tesis de Maestría. Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/pos_tesis/87_Tesis-Que_protegen_las_areas_protegidas1.pdf
- Scarlatto, G., & Torres, A. (2005). *Documento Comentarios y aportes sobre el Borrador del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades para la Implementación del SNAP de Uruguay*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.uruguayambiental.com/articulos/SnapRedUyGefPosicion1.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2012) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid, España.
- Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (2011). *Plan de Acción del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUAD) 2011- 2015*.
- Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. *Análisis Común de País 2009*.
- Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. *Documento del Programa para el Uruguay (2011-2015)*.
- Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. *Plan de Acción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAP) 2011-2015*.
- SNRCC (2014). *Cinco años de respuestas ante los desafíos del cambio y la variabilidad climática en Uruguay*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/noticias/item/10005360-cinco-anos-de-respuestas.html>
- SNU (2012). *Seguridad humana en Uruguay. Un enfoque que abre alternativas*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.onu.org.uy/files/Seguridad_humana_en_Uruguay.pdf
- SNU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos y oportunidades para Uruguay*.
- SNU. *Objetivos del Desarrollo del Milenio en Uruguay (2003). Documento base para la discusión nacional*. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Tejera, R. (2005). *La política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005)*. Tesis. Universidad de la República. Disponible en: http://www.universidadur.edu.uy/retema/archivos/Tesis_TejeraR.pdf
- UNFPA, PNUD (2001). *Second country cooperation framework for Uruguay (2001-2003)*. Segunda sesión regular 2001. 10-14 September 2001, Nueva York.
- Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno (2005-2009)*. Montevideo, Uruguay.

Anexo 6

LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

Marisa Acosta, Asesora principal, Inmujeres	Elcira Berrutti, ART
Verónica Amarante, CEPAL	Analía Bertoni, Ex Comisión Directiva, ANONG
Mercedes Antía, Directora General de Desarrollo, Intendencia de San José	Kai Bethke, ONUDI
Alejandro Antonelli, Asesor de la Presidencia, ANP	Agnès Bonavita, Responsable de Fuente Cooperación Internacional, AUCI
Martín Apatie, Centro Comercial e Industrial de Salto	Eduard Bonomi, Ministro, Ministerio del Interior
Aitziber Arana, Inmujeres Salto, MIDES	Valeria Brito, Operadora Penitenciaria en Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiaria
Antonio Araújo, Programa PPD, Coordinador del Proyecto, Reserva Natural Playa Penino	Pablo Brugnoli, Director Técnico, SINAE
Rolando Arbensun, Director de la Unidad de Internación CR, Cárcel Punta de Rieles	Sebastián Brum, Participante curso Herramientas para la acción política, Proyecto Plataforma de empoderamiento juvenil
Rodrigo Arocena, Rector, Universidad de la República	Rafael Buchelli Oliver, Participante curso Comunicación política, Proyecto Plataforma de empoderamiento juvenil
Álvaro Arroyo, UNICEF	Martín Cabrera, Representante del Intendente de Colonia, Centro Coordinador de Emergencia Departamental
Patricia Ayala, Intendente, Intendencia de Artigas	Néstor Campal, Director de Movilidad Urbana, Intendencia de Montevideo
Paula Baleato, El Abrojo	Marcelino Capote, Jefe de la Unidad Militar, Beneficiario
Judith Barbosa, Comisión Fomento Penino, Beneficiaria	Gustavo Caraballo, Director de la Escuela Penitenciaria
Herbert Ney Barboza, Realizador y colaborador del Boletín de la Cárcel Punta Rieles, Beneficiario	Ana Claudia Caram, Vice Directora de Turismo, Intendencia de Rocha
Marcel Barrerio, Realizador y colaborador del Boletín de la Cárcel Punta Rieles, Beneficiario	Charles Carrera, Director General, Ministerio del Interior
Artigas Barrios, Intendente, Intendencia de Rocha	Luisa Casalet, Organización Mundo Afro
Sandra Bazzani, Coordinadora Nacional, Programa de Pequeñas Donaciones	Fernando Casanova, OIT
Gustavo Belarra, Subdirector Técnico, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior	

Alvaro Ceriani, Ministro Consejero, Misión Permanente de Uruguay ante las Naciones Unidas

Nelly Chullack, Docente, Asociación Civil Esteros de Farrapos

Carolina Cibils

Lillette Civil, Centro Emmanuel en Colonia Valdense

Maira Colacce, Dirección de Políticas Sociales, MIDES

Sebastián Correa, Realizador y colaborador del Boletín Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiario

Gabriel Costa, Productor Hortícola Salto, Beneficiario

Anabel Cruz, ICD

Brian Da Costa, Integrante de Radio, Municipio Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiario

Federico Da Costa, Integrante de Radio, Municipio Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiario

Gustavo De Armas, UNICEF

Horacio De Brum, Director de Desarrollo, Intendencia de Salto

Carmen De la Cruz, Directora Área de Género, Centro Regional Panamá

Celia De La Fuente, Asesora del Sector de Cooperación, Unión Europea

Manuel De La Iglesia-Caruncho, Coordinador General, Cooperación Española en el Uruguay/AECID

Adriana De León, Coordinadora de Desarrollo, Municipio de Libertad, responsable de Proyecto Kiyú

Verónica Delgado

Ana María Díaz, Especialista de Programa, RBLAC

Lucía Divenutto, Operadora Penitenciaria en Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiaria

Ricardo Ehrlich, Ministro, Ministerio de Educación y Cultura

Victoria Espasandín, CNS Mujeres

María Alejandra Fagúndez, Alcaldesa Municipio de Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiaria

Juan Faroppa, Mesas locales

Jimena Fernández, ART

Juan Martín Fernández, Participante Curso Herramientas para la Acción Política, Beneficiario, Plataforma de empoderamiento juvenil

Carolina Ferreira, Área de Políticas Territoriales (APT), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Martín Fittipaldi, Oficina Técnica de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Gabriel Frugoni, Director, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Gabriela Fulco, Asesoría Penitenciaria

Pablo Gago, Participante curso de la Escuela Virtual, Beneficiario

Fabiana Gandelman

Luis Garat, Director Departamento de Higiene y Medio Ambiente, Intendencia de Colonia

Gabriela Garbarino, Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Diego García Da Rosa, ART

Aldo García, Representante Residente Adjunto, PNUD

Gerardo García, Asesor del Director, Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Lydia Garrido, Ecos - Flacso

Eri Gaudi, Concejal Municipio de Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiario

Daniel González, Director, DINAGUA

Gabriel González, ECOPLATA

Julián González, UDELAR

Luciana González, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica, Sociedad de la Información y el Conocimiento

Alba Goycochea, OIM

Maren Greising, Directora de Cooperación Internacional, Intendencia de Colonia

Humberto Henderson, OACNUDH

Alejandra Iervolino, Técnica, ONU Mujeres

Diego Iglesia, Gerente de Operaciones, PNUD

Mariana Kasprzyk, Adaptación al cambio climático

Gonzalo Kmaid, Especialista de Coordinación, Oficina de la Coordinadora Residente, PNUD

Gonzalo Koncke, Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas

Washington Lapizar, Miembro de la Comisión Fomento Penino, Beneficiario

Freddy Larrosa, Director de empresa Refreshop Beneficiario de Proyecto Ozono, participante en LATU

Janet López, Directora, AGEV

Carlos Luján, Unidad de Análisis Estratégico, Ministerio de Relaciones Exteriores

Daniel Macadar, UNFPA

Ana Machado, Integrante de Radio, Municipio Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiaria

Aquiles Mainardi, Productor Hortícola Salto, Beneficiario

Pablo Mandeville, Ex Coordinador Residente en Uruguay, ONU

Marisa Marmisole, Bancada Bicameral Femenina (BBF)

Roberto Marvid

Zelmira May, UNESCO

Mariella Mazzotti, Ex Directora Nacional de Desarrollo Ciudadano, MIDES

Elbio Méndez, Director General de Servicios Administrativos, Poder Judicial

Ramón Méndez, Director Nacional de Energía

Fabrizio Mendieta, Personal de Campo en Esteros de Farrapo, Beneficiario

Ricardo Merni, Personal de Campo en Esteros de Farrapo, Beneficiario

Johanna Mezquito, Miembro Comisión Fomento Penino, Beneficiaria

Natalia Mezquito, Miembro Comisión Fomento Penino, Beneficiaria

Carmen Midaglia, Directora del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República

Atilio Minervine, Directivo, Centro Comercial e Industrial de Salto

María Teresa Mira, ANONG

Daniel Miranda, Ex Comisión Directiva, ANONG

Javier Miranda, Director de Derechos Humanos, Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Alejandro Montalbán Carrasco, Ministro Consejero, Jefe del Sector Cooperación Unión Europea

José Pedro Montero, Secretario, Cámara de Representantes

Pablo Montes, DINAMA, MVOTMA

Antonio Morales, Coordinador Residente a.i., FAO

Paloma Morazo, Especialista en Gestión, RBLAC

Matías Mottet, Grupo ambiental, PNUD-Argentina

Mara Moya, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

José Luis Olivera, Coordinador General de la Unidad de Gestión Costera, Intendencia de Rocha

Roxana Olivieri, Proyecto Salto Emprende

Gustavo Pacheco, Ex MIDES

Silvia Páez Cortés, CNS Mujeres

Fernando Pellicer, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área de Políticas Territoriales

Nestor Pérez Pereyra, Guardaparque Potrerillo Santa Teresa, Beneficiario, PROBIDES, Cabo Polonio

Juan Miguel Petit, Especialista en Derechos Humanos, OCR, PNUD

Gonzalo Picasso, Director del Parque y Director de Parques y Jardines, Intendencia de Rocha, Parque Nacional Cabo Polonio

Julio Pivel, Coordinador, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión

Vicente Plata, FAO

Magdalena Preve, Profesional Asociada, Área de Medio Ambiente, PNUD

Alejandro Puglisi, Oficial de Proyectos (GEF), Cancillería Argentina, Cooperación Internacional

Solana Quesada, Secretaría de Género, Intendencia de Montevideo

Beatriz Ramírez, Directora, Inmujeres

Gustavo Ribero, Integrante, Radio, Municipio Mataojo (Pueblo Fernández), Beneficiario

Luisa Rieiro, Secretaria de Proyecto de revalorización cultural y natural del Saladero de Guaviyú

Martín Rivero, Director Ejecutivo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

Nancy Rivero, Miembro de la Comisión Fomento Penino, Beneficiaria

Jerónimo Roca, Subdirector, OPP

Hugo Rodríguez Filippini, Secretario Cámara de Senadores

Manuel Rodríguez, Centro Emmanuel, Beneficiario

Martín Rodríguez, Operador Penitenciario en Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiario

Matías Rodríguez, Director Nacional del INJU, MIDES

Jorge Rucks, Director Nacional de Medio Ambiente, MVOTMA

Silvana Ruggieri, CNS Mujeres

Carla Sacchi, Coordinadora del Área de Transversalidad, Inmujeres

Gabriela Salaberri, Red Uruguaya de las ONG Ambientalistas

Soledad Salvador, Docente y miembro, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

Gonzalo Sánchez, Realizador y colaborador en Boletín Cárcel de Punta Rieles, Beneficiario

Bertha Sanseverino, Diputada Bancada Bicameral Femenina, Cámara de Representantes, Palacio Legislativo

Luis Santos, Coordinador Unidad de Cambio Climático, DINAMA - MVOTMA

Sargento González, a cargo de la seguridad de Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiario

Oscar Sarlo, UDELAR

Andrés Scagliola, Director Nacional de Políticas Sociales, MIDES

Guillermo Scarlatto, Director de Áreas Protegidas, DINAMA

Flavio Scasso, Analista de Programa, Área de Medio Ambiente, PNUD

Salvador Schelotto, Coordinador General, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional

Felipe Schneider, Covitea Sol

José Enrique Silva, Director de Planificación, IdeA

Santiago Soto, Coordinador de Articulación y Estudios de Juventud, INJU - MIDES

Pedro Soust, Director General Forestal, MGAP

Alvaro Soutullo, Vida Silvestre

Luis Parodi, Subdirector, Cárcel Punta de Rieles, Beneficiario

Juan José Taccone, Representante, BID

María de Lourdes Tejera, Operadora
Penitenciaria en Cárcel de Punta de Rieles

Eduardo Tenca, Coordinador Unidad de
Desarrollo Rural, Dpto. Inversiones,
Proyectos Especiales y Desarrollo

Rosario Tenconi, Red del Pacto Mundial

Gabriel Tinaglini, Director General de
Desarrollo, Intendencia de Rocha

Alicia Torres, Ministerio de Industria, Energía y
Minería (MIEM)

Johnathan Urrutia, Operador Penitenciario en
Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiario

Sergio Valverde, Alcalde Municipio de Libertad

Virginia Varela, Analista de Programas, Área
Lucha contra la pobreza y las Inequidades,
PNUD

Carlos Vera

Marco Vermaasen, Coordinador Nacional del
Proyecto FREPLATA

Lucía Vernazza, Oficial de Programa, UNICEF

Paula Veronelli, Gerente de Programas, Área de
Gobernabilidad Democrática, PNUD

Antonio Victora, Operador Penitenciario en
Cárcel de Punta de Rieles, Beneficiario

Celia Vidot, Operadora Penitenciaria en Cárcel
de Punta de Rieles, Beneficiaria

Graciela Viera, Guardaparque, DINAMA

Andrea Vignolo, Directora de Cooperación
Internacional, Secretaria General, Comisión
Nacional del Uruguay para la UNESCO

Javier Vitancurt, Jefe de proyecto local “Parque
natural de Rocha” y Director del Paisaje
Protegido Laguna de Rocha

** Además de varias personas privadas de libertad
que desarrollan tareas en las áreas de almacén,
panadería, rotisería, peluquería, huerta, gimnasio,
radio de Punta a Punta FM, Centro de Cómputos
y boletín, en el Penal de Punta de Rieles.*

RESPUESTA DE GESTIÓN

Recomendaciones clave y respuesta de gestión					
Recomendación 1:	Fortalecer la capacidad de manejar los riesgos y de enfrentarse a los cambios, identificando las oportunidades que brinda el nuevo periodo de gobierno y ciclo programático. En el contexto actual, hay necesidad de estar alerta ante cambios que pueden afectar a algunas prioridades, diversificar las fuentes de financiamiento, incentivar la movilización de recursos conjunta y, al mismo tiempo, renovar y/o diversificar algunas alianzas estratégicas de desarrollo.				
Respuesta de gestión:	Siendo Uruguay un país de renta alta, según la última medición del Banco Mundial, la Oficina en el país está tomando una serie de medidas que aseguran su sostenibilidad financiera, atendiendo la disponibilidad de capacidades necesarias para implementar el Programa de País. Desde el 2012 la Oficina en el país viene desarrollando con el Gobierno, particularmente con la AUCI, un proceso de discusión sobre el rol estratégico del PNUD, que se espera continuar con las autoridades que asuman el poder en marzo de 2015 durante el proceso de elaboración del nuevo programa. El PNUD acompaña el proceso de identificación de los objetivos de desarrollo contribuyendo a la calidad de las políticas, el posicionamiento de nuevos temas en la agenda y la construcción de la visión de mediano plazo. La Oficina en el País profundizará su estrategia de alianzas tanto a nivel de las agencias del SNU -en el marco de la identificación y desarrollo de iniciativas conjuntas- como de los socios nacionales, a nivel de gobierno, de la academia, la sociedad civil y el sector privado; además continuará haciendo un seguimiento de nuevas iniciativas en aquellas áreas estratégicas en las que el PNUD ofrece ventajas comparativas. En cuanto al rol del PNUD como administrador de fondos, el tema merece algunas consideraciones, ya que refiere a situaciones diversas: (i) al caso en que el PNUD moviliza fondos de donantes; (ii) cuando dichos fondos provienen del Gobierno; (iii) cuando se trata de fondos propios del PNUD; (iv) a distintas combinaciones de los tres supuestos anteriores. En cuanto a la situación descrita en (ii), debe aclararse que la modalidad de ejecución mayoritaria del PNUD en Uruguay es la de "implementación nacional", por lo cual es el propio asociado implementador quien gestiona esos fondos. El PNUD, por su parte, provee la asistencia técnica y un conjunto de reglas apropiado para los proyectos de desarrollo. Lo que sí ha realizado el PNUD en Uruguay, y continuará haciendo en el futuro, es fortalecer la capacidades nacionales en la gestión de sus objetivos de desarrollo.				
Acciones clave:		Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
	Se realizarán revisiones anuales de avance de la recomendación, la primera de ellas a finales de 2015, cuando se haya finalizado con el Gobierno la discusión del nuevo UNDAF y sometido el nuevo Programa de País (CPD) a la Junta Ejecutiva del PNUD.	Aldo García, DRR-PNUD Uruguay	2015/12	Iniciadas	

Recomendación 2:	Profundizar algunos logros destacados en el futuro (en varios temas, como, por ejemplo, la energía, los derechos humanos, las inequidades de género), incorporando la perspectiva territorial y/o de descentralización en las temáticas que se prioricen, procurando asegurar la innovación y nuevos enfoques para ámbitos de alta sensibilidad nacional, como es la diversificación productiva.				
Respuesta de gestión:	El SNU inició en los últimos meses las acciones para avanzar en el diseño de un nuevo ciclo de programación. Para ello, se está realizando: i) una evaluación del UNDAF 2011-2015, que, sumada a las evaluaciones de los programas a nivel de las distintas agencias –como es el caso de la ADR del PNUD–, servirá de insumo para la elaboración del nuevo ciclo; ii) la elaboración de un Análisis Común de País, CCA, a fin de analizar la situación de desarrollo del país e identificar los principales desafíos en las áreas estratégicas, lo que será también insumo para el proceso de discusión con el Gobierno que permitirá identificar las áreas prioritarias de cooperación; iii) la elaboración de un nuevo Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF) 2016-2020 en un proceso de consulta con las contrapartes nacionales, que será el marco estratégico para la elaboración del Programa de País del PNUD. El desafío que suponen los objetivos planteados refiere al debate sobre el mandato del PNUD y su visión integral del desarrollo, dejando de lado las visiones parciales o de “silos”. Esta visión amplia se corresponde con el rol articulador que el PNUD ha cumplido en Uruguay respecto al Gobierno, la sociedad civil, la academia e incluso el Sistema de las Naciones Unidas y, muy especialmente, es coherente con el sentido y la orientación de la modalidad Unidos en la Acción (DaO). En virtud de ello, el PNUD llevará a la discusión del UNDAF la agenda de temas enumerada en la Recomendación.				
Acciones clave:		Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
	Se realizarán revisiones anuales de avance de la recomendación, la primera de ellas a finales de 2015, cuando se haya finalizado con el Gobierno la discusión del nuevo UNDAF y sometido el nuevo Programa de País (CPD) a la Junta Ejecutiva del PNUD.	Aldo García, RRAd -PNUD Uruguay	2015/12	Iniciadas	

Recomendación 3:	Mejorar cualitativamente las prácticas piloto para que se conviertan en casos emblemáticos de desempeño eficaz de políticas públicas identificados por el Gobierno como parte de su estrategia de cooperación Sur-Sur (CSS), posiblemente como eje transversal del próximo ciclo de programa, e incluyendo un mayor número de acciones que involucren más a la sociedad civil. Asimismo, se sugiere desarrollar instrumentos específicos de cooperación Sur-Sur en los temas que se valoraron como más exitosos.				
Respuesta de gestión:	El PNUD viene apoyando, desde el 2009, la estrategia del Gobierno de Uruguay en materia de CSS con el propósito de facilitar la introducción del país como oferente de cooperación internacional hacia países de niveles de desarrollo humano similar. Las acciones desarrolladas se orientaron fundamentalmente al fortalecimiento de capacidades dentro de la AUCI; al desarrollo de instancias de capacitación en metodologías de gestión del conocimiento y sistematización de políticas –como fueron las experiencias desarrolladas con la AUCI y el Plan Ceibal– y más recientemente el apoyo a la AUCI en la gestión de iniciativas como el Fondo Conjunto México Uruguay. Se comparte la recomendación del equipo de evaluación en términos de fortalecer dicha línea de acción, enmarcada en la estrategia corporativa del PNUD en la materia, la cual se inscribe, sin duda, en la voluntad del Estado uruguayo de contribuir con el desarrollo regional y global. A su vez, la Oficina del PNUD de Uruguay requerirá el apoyo de la sede de la Organización en la definición de las políticas y los instrumentos necesarios para llevar adelante este objetivo.				
Acciones clave:		Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
	Se realizarán revisiones anuales de avance de la recomendación, la primera de ellas a finales de 2015, cuando se hayan discutido con las nuevas autoridades de AUCI los objetivos del país en materia de Cooperación Sur-Sur, se haya finalizado con el Gobierno la discusión del nuevo UNDAF y sometido el nuevo Programa de País (CPD) a la Junta Ejecutiva del PNUD.	Aldo García, RRAd -PNUD Uruguay	2015/12	Iniciadas	

Recomendación 4:	Fortalecer las oportunidades para desarrollar estrategias de equidad de género y los mecanismos de programación y de monitoreo de género que permitan contribuir de manera más sustantiva a los resultados estratégicos. Se pueden crear instancias para tratar este aspecto de manera sectorial y transversal desde una estrategia más integral e integrada del SNU.				
Respuesta de gestión:	Como menciona el equipo de evaluación, el contexto institucional actual, tanto a nivel nacional como a nivel de la Organización, constituye un ámbito de oportunidad para profundizar la estrategia de equidad de género que se viene desarrollando. Los desafíos en materia de participación política de las mujeres, de inserción de las mujeres en el mercado laboral, el desarrollo de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, y la implementación de un sistema nacional de cuidados con perspectiva de género son, sin duda, ámbitos en los cuales el SNU y el PNUD han demostrado tener ventajas comparativas y un rol que desempeñar, tanto a través de la generación de insumos técnicos, aportando experiencia internacional y regional, como aportando a procesos de diálogo inclusivos. Se profundizará, el trabajo con el Gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado, en un esfuerzo común con el Sistema y, particularmente, con el Grupo Interagencial de Género.				
Acciones clave:		Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
	Se realizarán revisiones anuales de avance de la recomendación, la primera de ellas a finales de 2015, cuando se haya finalizado con el Gobierno la discusión del nuevo UNDAF y sometido el nuevo Programa de País (CPD) a la Junta Ejecutiva del PNUD.	Aldo García, RRAd-PNUD Uruguay	2015/12	Iniciadas	

Recomendación 5:	Consolidar la función del PNUD de liderar la inclusión de ciertos temas en la agenda y su papel como articulador de diálogos en temas críticos y controvertidos, perseverando en la inserción de la visión integral del desarrollo, con un amplio abanico de actores del sector privado, del Gobierno y de la sociedad civil.				
Respuesta de gestión:	El SNU y el PNUD han acompañado al Gobierno nacional y a la sociedad uruguaya en diversos procesos de diálogo y en debates nacionales para el desarrollo de políticas, comenzando por la agenda de los ODM a nivel nacional, el debate nacional de defensa; el diálogo de la seguridad social, los diálogos por el empleo, las políticas de infancia y adolescencia; la institucionalidad de los derechos humanos y el diálogo por una minería responsable. Como se ha mencionado, Uruguay se encuentra, por su estado de desarrollo, en una fase de definición de sus objetivos de desarrollo, en el marco de la agenda de desarrollo global post 2015. Estos antecedentes constituirán sin duda un ámbito y una oportunidad para el desarrollo de un proceso de diálogo y articulación de la agenda nacional de desarrollo, que requerirá la participación de actores del sector público, de la sociedad civil y del sector privado, y al que el SNU puede contribuir desde la visión general que quedará plasmada en el nuevo UNDAF y en articulación con los mandatos de sus agencias. El PNUD, en virtud de su visión integral del desarrollo, deberá jugar un rol clave en este proceso.				
Acciones clave:		Responsable	Fecha de entrega	Estatus	
	Se realizarán revisiones anuales de avance de la recomendación, la primera de ellas a finales de 2015, cuando se haya finalizado con el Gobierno la discusión del nuevo UNDAF y sometido el nuevo Programa de País (CPD) a la Junta Ejecutiva del PNUD. Estas definiciones resultan críticas ya que en ellas se definirá el rol del PNUD y del Sistema en el proceso de construcción de consenso sobre las políticas de Estado, como a posteriori, en su ejecución.	Aldo García, RRAd-PNUD Uruguay	2015/12	Iniciadas	



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Oficina Independiente de Evaluación
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel.: (646) 781-4200 Fax: (646) 781-4213
Internet: www.undp.org/evaluation