

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.*