

# MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN URUGUAY 2021-2025



Uruguay  
Presidencia



NACIONES  
UNIDAS  
URUGUAY





# MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN URUGUAY 2021-2025



Uruguay  
**Presidencia**



**auci**  
AGENCIA URUGUAYA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



**NACIONES  
UNIDAS  
URUGUAY**



© Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

ISBN: 978-92-95114-13-5

Créditos de las imágenes de tapa: ONU-Cribari, UNESCO-Karen Wong, ONU-Fototeca Sur, ONU-Cribari

Créditos de las imágenes del interior de la publicación:

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional-Presidencia de la República de Uruguay

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay para el período 2021-2025 es el marco estratégico de programación que describe los acuerdos establecidos entre el Sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para contribuir a las prioridades de desarrollo nacionales.

Declaración de compromisos para la implementación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025 .....	7
Acrónimos .....	11
Introducción .....	15
<b>1. La trayectoria de Uruguay hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible: avances y desafíos .....</b>	<b>27</b>
1.1. Análisis de los avances y desafíos en las dimensiones económica, ambiental, social e institucional.....	29
1.2. Análisis de los impactos de la pandemia del COVID-19 y los retos de la recuperación poscrisis .....	37
1.3. Implementación de la Agenda 2030 en Uruguay .....	40
<b>2. Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas con Uruguay para la implementación de la Agenda 2030.....</b>	<b>45</b>
2.1. Teoría de cambio general: áreas de los retos de desarrollo de Uruguay, problemas y factores determinantes .....	49
2.2. Prioridades estratégicas de la cooperación entre Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas.....	55
2.3. Resultados a lograr (Efectos Directos): líneas de cooperación, condiciones, supuestos y alianzas .....	59
2.3.1. Prioridad estratégica I: “una economía que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo” .....	59
2.3.2. Prioridad estratégica II: “un Estado eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos” .....	64
2.3.3. Prioridad estratégica III: “políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas” .....	68

2.3.4. Prioridad estratégica IV: “una sociedad que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás” .....	73
2.4. Sinergias entre Efectos Directos .....	80
2.5. Sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación más allá del ciclo 2021-2025 .....	81
2.6. Cooperación de las Naciones Unidas en Uruguay: análisis de ventajas comparativas .....	82
<b>3. Plan de acción para la Implementación del Marco de Cooperación .....</b>	<b>85</b>
3.1. Operacionalización del Marco de Cooperación: Planes de Trabajo Conjunto .....	87
3.2. Mecanismos de gobernanza y toma de decisión .....	87
3.3. Arreglos para la ejecución .....	89
<b>4. Monitoreo y evaluación de la implementación del Marco de Cooperación .....</b>	<b>91</b>
4.1. Plan de monitoreo, evaluación y sistematización de lecciones aprendidas .....	94
4.1.1. Análisis de riesgos y oportunidades .....	94
4.1.2. Presentación de informes .....	96
4.2. Plan de evaluación .....	96
<b>Bibliografía y fuentes utilizadas .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>101</b>

## DECLARACIÓN DE COMPROMISOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 2021-2025

El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025* es el documento en el que se plasman los acuerdos alcanzados entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay con relación a la cooperación que brindará el Sistema de las Naciones Unidas al país en los próximos cinco años, en dirección a lograr la plena implementación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025* expresa el compromiso de todas las agencias, fondos, organizaciones y programas de las Naciones Unidas que brindan cooperación al país para estructurar sus apoyos con el fin de alcanzar, al término de la ejecución de este acuerdo, una serie de objetivos y resultados conjuntos, que contribuirán, a su vez, al avance del país hacia el logro de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2030*.

Los objetivos y resultados establecidos en este documento de planificación fueron acordados a partir del análisis de los principales desafíos de desarrollo del país en el marco de la *Agenda 2030*, así como de las prioridades definidas por el Gobierno en su planificación para el período 2021-2025. Estos objetivos derivan de las siguientes cuatro áreas de prioridad: (i) *una economía que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo*; (ii) *un Estado eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos*; (iii) *políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas*; (iv) *una sociedad que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás*.

El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025* ha sido formulado a partir de un ejercicio de análisis técnico sobre los desafíos de desarrollo del país y de un proceso de diálogo político al más alto nivel entre el Gobierno y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, e incorpora asimismo los resultados de consultas realizadas por el Sistema de las Naciones Unidas con actores de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones del sector privado.

Visto y considerando los antecedentes expuestos, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y las Agencias de las Naciones Unidas participantes en este proceso de planificación estratégica resuelven acordar el *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025*, en Montevideo, el día lunes 21 de diciembre de 2020.



Rodrigo Ferrés

Presidente del Consejo Directivo de la Agencia  
Uruguaya de Cooperación Internacional



Mireia Villar Forner

Coordinadora Residente de las  
Naciones Unidas en Uruguay



Dr. Rodrigo Ferrés Rubio  
Prosecretario  
Presidencia de la República

## Agencias participantes de las Naciones Unidas



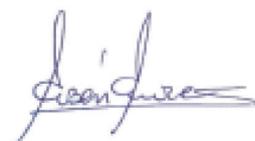
Jan Jarab  
Representante Regional  
ACNUDH



Juan Carlos Murillo  
Representante Regional para el Sur de América Latina  
ACNUR



Gabriel Porcile  
Director de la Oficina de la CEPAL en Montevideo



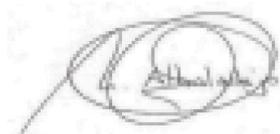
Rubén Flores  
Representante de la FAO a.i en Uruguay



Tanja Pacífico  
Jefa de Misión  
OIM



Fabio Bertranou  
Director Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países  
de la OIT para el Cono Sur de América Latina



Manuel Albaladejo  
Representante de ONUDI y Director  
de la Oficina Regional en Uruguay  
ONUDI



María Noel Vaeza  
Directora Regional para las Américas y el Caribe  
ONU Mujeres



Alberto Stella  
Director para Argentina, Chile,  
Paraguay y Uruguay  
ONUSIDA



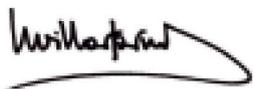
Carissa F. Etienne  
Directora de la OPS/OMS  
Firma sujeta a la carta con fecha 19 de abril del 2021,  
Ref.: LEG/L/288/21



Stefan Liller  
Representante Residente  
PNUD en el Uruguay



Leo Heileman  
Director Regional para América Latina y el Caribe  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



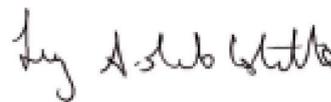
Mireia Villar Forner  
A solicitud y por Isabelle Durant, Secretaria General  
en funciones, UNCTAD



Lidia Brito  
Directora de la Oficina Regional de Ciencias  
de la UNESCO para América Latina y el Caribe.  
Representante de la UNESCO en el Uruguay



Harold Robinson  
Director Regional  
para América Latina y el Caribe  
UNFPA



Luz Angela Melo  
Representante de UNICEF en Uruguay



Antonino De Leo  
Representante UNODC para el Perú, Ecuador  
y responsable de coordinación de las operaciones  
en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay



Fernando Cotrim  
Director Regional para América Latina y el Caribe  
UNOPS



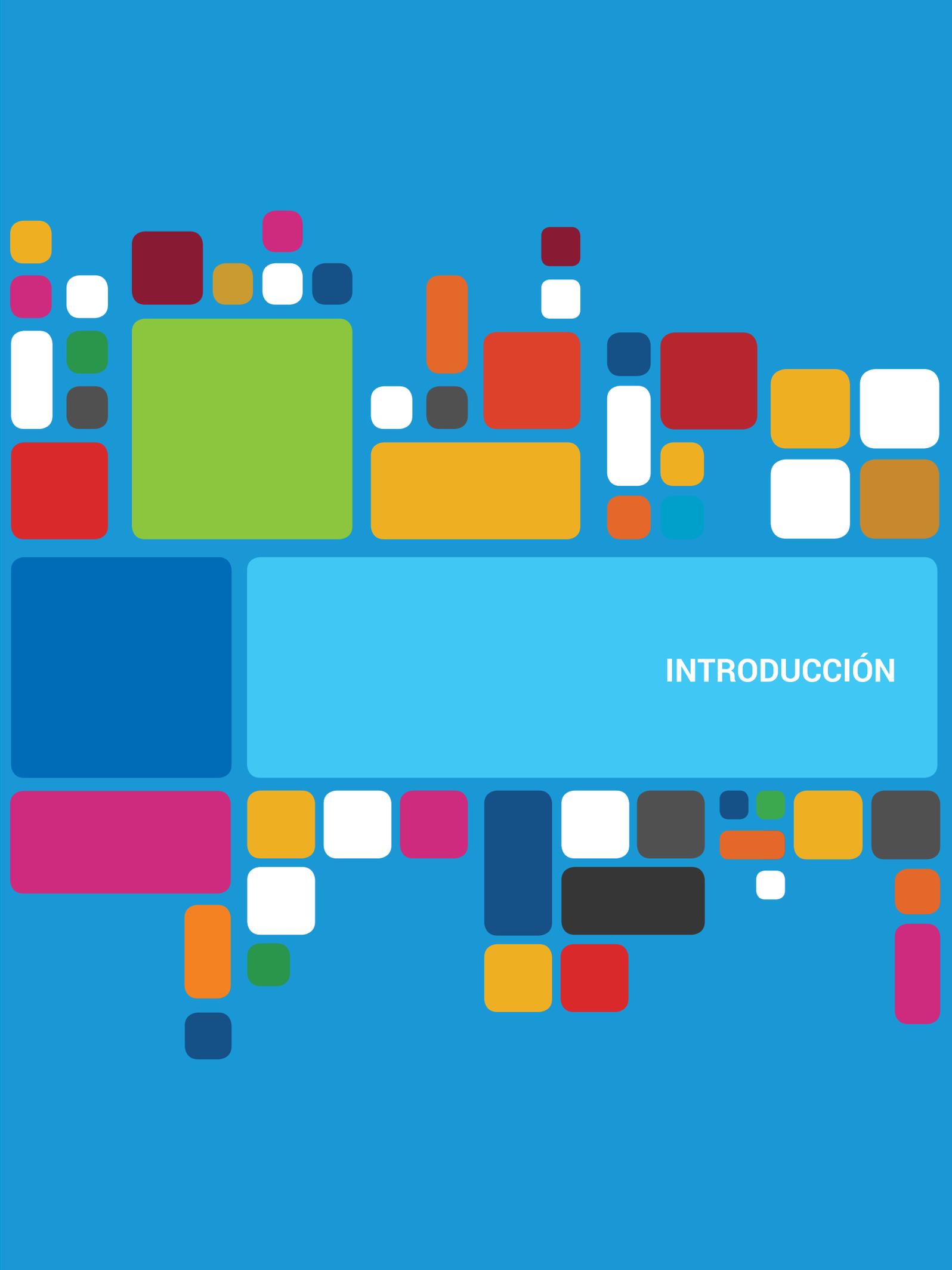
## ACRÓNIMOS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
AMEPP	Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Innovación e Investigación
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Uruguay
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CDN	Comité de Derechos del Niño
CEIBAL	Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CNCS	Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay

CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
CPP	Comisionado Parlamentario Penitenciario
DGI	Dirección General Impositiva
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
DPA	Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura
FGN	Fiscalía General de la Nación
FMI	Fondo Monetario Internacional
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPRU	Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay
JND	Junta Nacional de Drogas
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MA	Ministerio de Ambiente
MD	Ministerio de Defensa
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social

MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTUR	Ministerio de Turismo
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente
MYSU	Mujer y Salud Uruguay
OCR	Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT-CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PJ	Poder Judicial
PL	Poder Legislativo
PMB	Plan de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RUCVDS	Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual
SIEE	Sistema de Inteligencia Estratégica del Estado
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia
SND	Secretaría Nacional de Deportes
UdelaR	Universidad de la República
UNASEV	Unidad Nacional de Seguridad Vial
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés)
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por su sigla en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés)
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por su sigla en inglés)
UNSDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG, por su sigla en inglés)
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
URSEC	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
UTEC	Universidad Tecnológica

The image features a vibrant blue background adorned with a variety of colorful, rounded geometric shapes. These shapes, in shades of yellow, red, green, orange, and white, are scattered across the top and bottom sections, creating a dynamic and modern aesthetic. In the center-right, a light blue rounded rectangle contains the word "INTRODUCCIÓN" in white, uppercase letters.

# INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

En el marco de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* y como parte de la Reforma de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (en adelante, UNSDG por su sigla en inglés) aprobó en junio de 2019 un documento para orientar a los Equipos de País de las Naciones Unidas (en adelante, UNCT por su sigla en inglés) en el proceso de formulación junto a los gobiernos de los nuevos acuerdos de cooperación: el denominado *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible* (en adelante, Marco de Cooperación o UNSDCF por su sigla en inglés).

El UNSDG (2019: 8-9) establece que el “Marco de Cooperación es, ante todo, una alianza con el Gobierno (cuya) elaboración, implementación (y) seguimiento (...) son tareas codirigidas con el Gobierno, (que) se fundamentan en las prioridades y los ciclos nacionales de desarrollo (...) el Marco de Cooperación proporciona el marco general para los resultados de desarrollo que serán producidos colectivamente por el Sistema de las Naciones Unidas (en adelante, SNU) y por cada una de las entidades de Naciones Unidas.”

En julio de 2019, el UNCT de Uruguay acordó un primer borrador de hoja de ruta para la formulación del nuevo Marco de Cooperación para el período 2021-2025. Esa hoja de ruta fue compartida y acordada posteriormente con el Gobierno. Si bien la formulación del Marco de Cooperación se realizó con el Gobierno que asumió funciones el 1.º de marzo de 2020, las primeras etapas del proceso se desarrollaron en la segunda mitad de 2019 con la anterior administración: en primer término, el ejercicio de revisión de la implementación del *Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (MECNUD) para el período 2016-2020 (proceso que se ini-

ció el 10 septiembre de 2019 con un taller de revisión en el que participaron representantes de Gobierno y del SNU y que finalizó el 28 de febrero de 2020 con la publicación del documento final de este ejercicio); en segundo lugar, la facilitación entre ambas partes de la evaluación final independiente del MECNUD (desarrollada entre enero y marzo de 2020).

En los primeros tres meses de 2020 fue formulado el primer informe del Análisis Común de País de las Naciones Unidas (en adelante, CCA por su sigla en inglés), concebido a partir de la Reforma de las Naciones Unidas como un proceso continuo o permanente de análisis sobre la situación del país, que brinda insumos al SNU para el diseño, la implementación y el seguimiento del Marco de Cooperación junto al Gobierno. El CCA fue formulado a partir de los diagnósticos sobre la situación del país, estudios sectoriales y relevamientos específicos producidos por las Agencias del SNU en Uruguay, así como también de los tres Informes de Revisión Nacional Voluntaria sobre los ODS (en adelante, IRNV) elaborados por el Gobierno entre 2017 y 2019 para ser presentados ante Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (en adelante, HLPF por su sigla en inglés). Asimismo, se realizaron diversas consultas con actores de la sociedad civil que trabajan con los grupos de población más vulnerables o relegados (mediante reuniones y una encuesta en línea completada por más cien representantes de estas organizaciones), lo que permitió contar con la visión de los propios grupos de población que son destinatarios últimos del Marco de Cooperación.

Tras la llegada de los primeros casos de COVID-19 a Uruguay entre los días 3 y 7 de marzo de 2020, el Gobierno debió enfrentar, a menos de dos semanas de asumir sus funciones, el desafío de organizar la respuesta sanitaria a la pandemia, el retorno al país de los ciudadanos uruguayos en tránsito y las medi-

das de contención socioeconómica frente a la pandemia. El 13 de marzo de 2020 el Gobierno decretó el estado de emergencia sanitaria en el país (Decreto 93/020) y, desde ese mismo momento, el SNU se puso a su disposición para acompañar los esfuerzos nacionales (del gobierno, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones sociales y los ciudadanos) frente a la pandemia.

Ante la gravedad de la situación mundial, el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, solicitó a todos los equipos de Naciones Unidas en los países que preparasen un paquete de apoyo integrado para proteger las necesidades y los derechos de las personas que atraviesan una situación difícil debido a la pandemia, poniendo especial atención en los grupos y personas más vulnerables que corren el riesgo de quedar atrás, estructurado a partir de cinco pilares: a) la protección de los sistemas y servicios de salud durante la crisis; b) el apoyo a los sistemas de protección social y los servicios básicos; c) la protección del empleo, las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores del sector informal; d) la orientación de los estímulos fiscales y financieros para lograr que las políticas macroeconómicas beneficien a los más vulnerables; e) la promoción de la cohesión social y la inversión en sistemas de

resiliencia y en respuestas que sean lideradas a nivel local por las comunidades. En ese marco, el UNCT de Uruguay inició, como parte integral del proceso de formulación del Marco de Cooperación para el período 2021-2025, el diseño de un *Plan de Apoyo de las Naciones Unidas a la Respuesta Socioeconómica de Uruguay al COVID-19* (en adelante, SERP por su sigla en inglés), que será implementado hasta comienzos de 2022 (cubriendo el primer y parte del segundo año del nuevo ciclo de cooperación).

Tras la formulación del SERP, el UNCT se abocó junto al Gobierno a diseñar el Marco de Cooperación 2021-2025.

Los hitos fundamentales del proceso han sido:

- a) La realización el 30 de junio de 2020 en la sede de la Presidencia de la República de una reunión de trabajo entre el Presidente de la República, Luis Lacalle Pou, y el Equipo de País de las Naciones Unidas encabezado por la Coordinadora Residente. Esta reunión constituyó el puntapié inicial del proceso de diálogo entre autoridades del Poder Ejecutivo y otros Poderes del Estado y el SNU para definir y acordar las prioridades y aspectos clave de la implementación del Marco de Cooperación 2021-2025. A partir de esa primera reunión de



Reunión del Presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, con la Coordinadora Residente de Naciones Unidas y las/os representantes de BM, CEPAL, FAO, OIM, OIT-CINTERFOR, ONU medioambiente, ONUDI, ONU-Mujeres, OPS/OMS, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS, 30/06/2020, Torre Ejecutiva, Montevideo, Uruguay. [<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/presidente-luis-lacalle-pou-se-reunio-representantes-del-sistema-naciones>].

puntapié inicial del proceso de formulación del UNSDCF, se realizaron cuatro talleres de priorización durante el mes de agosto en los que participaron las máximas autoridades del Poder Ejecutivo (ministros/as y/o viceministros/as de todos los ministerios sectoriales, directores de ministerios y autoridades y técnicos de otras agencias del Estado), del Poder Legislativo y otras instituciones del Estado y representantes de Gobiernos subnacionales.

- b) El primer taller fue realizado el jueves 6 de agosto y fue dedicado a examinar los principales retos de desarrollo del país con relación al medioambiente, la producción, la recuperación económica tras los impactos de la pandemia, la generación de empleo de calidad e inclusivo, la incorporación de conocimiento científico-tecnológico e innovación en los procesos productivos y la construcción de alianzas para la financiación del desarrollo. Este primer taller contó con presentaciones iniciales del Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM), Omar Paganini, la Presidenta de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Carmen Sánchez, y, en representación del UNCT, el Representante de ONU-DI. Participaron en este taller en forma presencial (29) o virtual (53) representantes de gobierno y de 14 Agencias del SNU, entre residentes y no residentes (FAO, OIT, OIT-CINTERFOR, ONUDI, ONU-Mujeres, OPS/OMS, PNUD, UNCTAD, UNDRR, UNESCO, UNFPA, UNICEF, ONU medioambiente y UNOPS).
- c) El segundo taller se desarrolló el lunes 10 de agosto y estuvo dedicado a examinar los desafíos del país con relación a la eficacia, eficiencia, transparencia y capacidad para rendir cuentas del Estado, así como los retos atinentes a la participación de los ciudadanos en el territorio y la prevención de la inseguridad, la violencia y el delito. Este segundo taller contó con presentaciones iniciales del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Isaac Alfie, el Subdirector de la OPP, José Luis Falero, y el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), Conrado Ramos, en representación del gobierno, y, en representación del UNCT, del Representante Residente del PNUD. En este segundo taller participaron de modo presencial (35) o virtual (36) representantes de gobierno (AGESIC, AMEPP, AUCI, DINOT-MVOT, INE, MA, MEC, MD, MI, MIDES, MRREE, ONSC, OPP, Plenario de Municipios y SIEE) y de 10 Agencias del SNU, entre residentes y no residentes (CEPAL, FAO, OIT, OPS/OMS, PNUD, UNDRR, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS).
- d) El tercer taller se realizó el jueves 13 y abordó los retos del país con relación al fortalecimiento y la sostenibilidad de la arquitectura de su régimen de bienestar (seguridad social, salud y educación) y sus políticas de protección social, considerando al mismo tiempo la incidencia de procesos de cambio de carácter estructural (en particular, los demográficos) y el impacto de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19. Este taller contó con presentaciones introductorias del Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Pablo Mieres, la Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), Irene Moreira, el Director General de Salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), Miguel Asqueta, y el Director Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Gonzalo Baroni, representando al gobierno, y, en representación del UNCT, del Representante de la OPS/OMS. En este tercer taller participaron de modo presencial (28) o virtual (43) representantes de gobierno (ANEP, ASSE, AUCI, INAU, INJU, INISA, MEC, MIDES, MRREE y MTSS) y de 16 Agencias del SNU, entre residentes y no residentes (CEPAL, FAO, OIM, OIT, OIT-CINTERFOR, OPS/OMS, ONU medioambiente, ONU-MUJES, ONUSIDA, PNUD, UNCTAD, UNDRR, UNESCO, UNFPA, UNICEF y UNOPS).

e) Finalmente, el cuarto taller se celebró el martes 18 para examinar los principales desafíos del país con relación a la agenda de derechos, de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y de inclusión social. Este cuarto y último taller de priorización contó con presentaciones de la Vicepresidenta de la República y Presidenta de la Asamblea General y del Senado del Poder Legislativo, Beatriz Argimón, la Viceministra de Relaciones Exteriores, Carolina Ache, el Ministro de Desarrollo Social (MIDES), Pablo Bartol y el Prosecretario de la Presidencia de la República, Rodrigo Ferrés, en representación del Gobierno, y, en representación del UNCT, de la Representante de UNICEF. En este último taller participaron de modo presencial (29) o virtual (41) representantes de gobierno y de 12 Agencias del SNU, entre residentes y no residentes (ACNUR, DPA, FAO, OACNUDH, OIM, OIT, ONU-Mujeres, OPS/OMS, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNICEF).

El proceso de formulación del UNSDCF se caracterizó por un fuerte liderazgo compartido entre el Gobierno y el SNU, que se expresa en el alto grado de participación de las más altas autoridades de gobierno en el proceso. Asimismo, este proceso se caracterizó por una amplia participación de agencias, fondos, organizaciones y programas del SNU (veinte agencias, entre residentes y no residentes, estuvieron involucradas en las distintas fases del proceso).

La visión y las propuestas de la sociedad civil, de las organizaciones que trabajan en terreno con los grupos de población más relegados, del sector privado, de los sindicatos y de las instituciones y redes académicas fueron también recogidas en la fase inicial del proceso de formulación del UNSDCF, como parte de la recopilación de información cualitativa para la elaboración del CCA del SNU, y en paralelo a la organización de los talleres de priorización entre el Gobierno y el SNU, como parte de las actividades de sensibilización y diálogo sobre la Agenda 2030 desa-

rolladas por el SNU en el marco de la conmemoración del 75.º aniversario de la ONU.

Para recabar la visión de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los grupos de población más relegados y en algunos casos también de quienes integran estos colectivos se desarrollaron dos estrategias. En primer lugar, se implementó durante el segundo trimestre de 2020 una encuesta en línea dirigida a representantes e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los grupos de población más relegados. Esta encuesta fue completada por 111 personas que brindaron información de carácter cualitativo sobre los factores determinantes de la situación de vulnerabilidad y exclusión que afecta a diversos grupos de población.

A este relevamiento cualitativo que permitió nutrir el análisis del CCA y que generó insumos para el proceso de formulación del UNSDCF, se sumaron una serie de consultas presenciales y/o virtuales con diversos colectivos de organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, se realizó una consulta a organizaciones de infancia sobre la situación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Las organizaciones participantes de la consulta fueron: la ONG *El Paso*, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), *Aldeas Infantiles SOS*, Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay (IPRU), el Instituto de Educación Popular *El Abrojo* y el CDN. En segundo término, se desarrolló una consulta con organizaciones de género que fue llevada a cabo en coordinación entre ONU-Mujeres, OACNUDH y la OCR en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19. En la misma participaron grupos de la sociedad civil, colectivos feministas y LGTBIQ+. En particular, se desarrollaron entrevistas a representantes e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan, principalmente, temas relacionados con la violencia de género (la ONG *El Paso*, RUCVDS, Cotidiano mujer, MYSU y la Mesa de mujeres privadas de libertad). En tercer lugar, se desarrolló una consulta

Tabla 1. Distribución de las entrevistas realizadas según los grupos de población con los que trabajan los representantes e integrantes de organizaciones de la sociedad civil relevados.

Adultos mayores	8
Mujeres en espacios de participación	2
Mujeres víctimas de violencia basada en género	8
Niños, niñas y adolescentes en situación de internación	3
Niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia doméstica	3
Personas afrodescendientes	9
Personas con discapacidad	40
Personas con enfermedades psiquiátricas en instituciones	3
Personas con situación laboral precaria	3
Personas en situación de calle	2
Personas en situación de pobreza extrema	14
Personas LGBTI	3
Personas migrantes o refugiadas	4
Personas privadas de libertad	3
Personas que viven en áreas rurales o alejadas	3
No sabe, no contesta	3

Fuente: OCR-SNU.

destinada a captar la situación de las poblaciones rurales. Esta consulta fue realizada conjuntamente por la Oficina de la Coordinadora Residente, OAC-NUDH, FAO y PNUD.<sup>1</sup> En cuarto lugar, se analizó la información captada a partir de una consulta sobre personas con discapacidad realizada conjuntamente por ONU-Mujeres, OACNUDH y la OCR, y se desarrolló una consulta específica en abril de 2020, en el marco de la pandemia por COVID-19, a organizaciones de la sociedad civil que abogan por los derechos de las personas con discapacidad. Además, en coordinación entre la OCR y OIT, se desarrolló una consulta específica con representantes de las Cámaras Empresariales sobre la situación de las unidades empresariales en situación de vulnera-

bilidad se realizó. En esta consulta participó la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), que nuclea a diversos sectores, y la Cámara Uruguaya de la Construcción, que representa a las empresas que se desempeñan en el rubro servicios de la construcción en el Uruguay.

En paralelo al proceso de diálogo entre el Gobierno y el SNU, el UNCT impulsó un conjunto de acciones en el marco de la campaña UN75 para conmemorar el 75 aniversario de la ONU, que permitieron captar la visión sobre los desafíos de desarrollo del país de un amplio y diverso espectro de actores de la sociedad civil, el deporte, la cultura y el mundo académico. Entre tales actividades, se destacan las siguientes: 16 talleres y eventos que convocaron a cerca de 1.500 personas. En estos talleres se trabajó con mujeres rurales, adolescentes que forman parte de programas del INAU, jóvenes políticos, representantes de organizaciones de estudiantes uni-

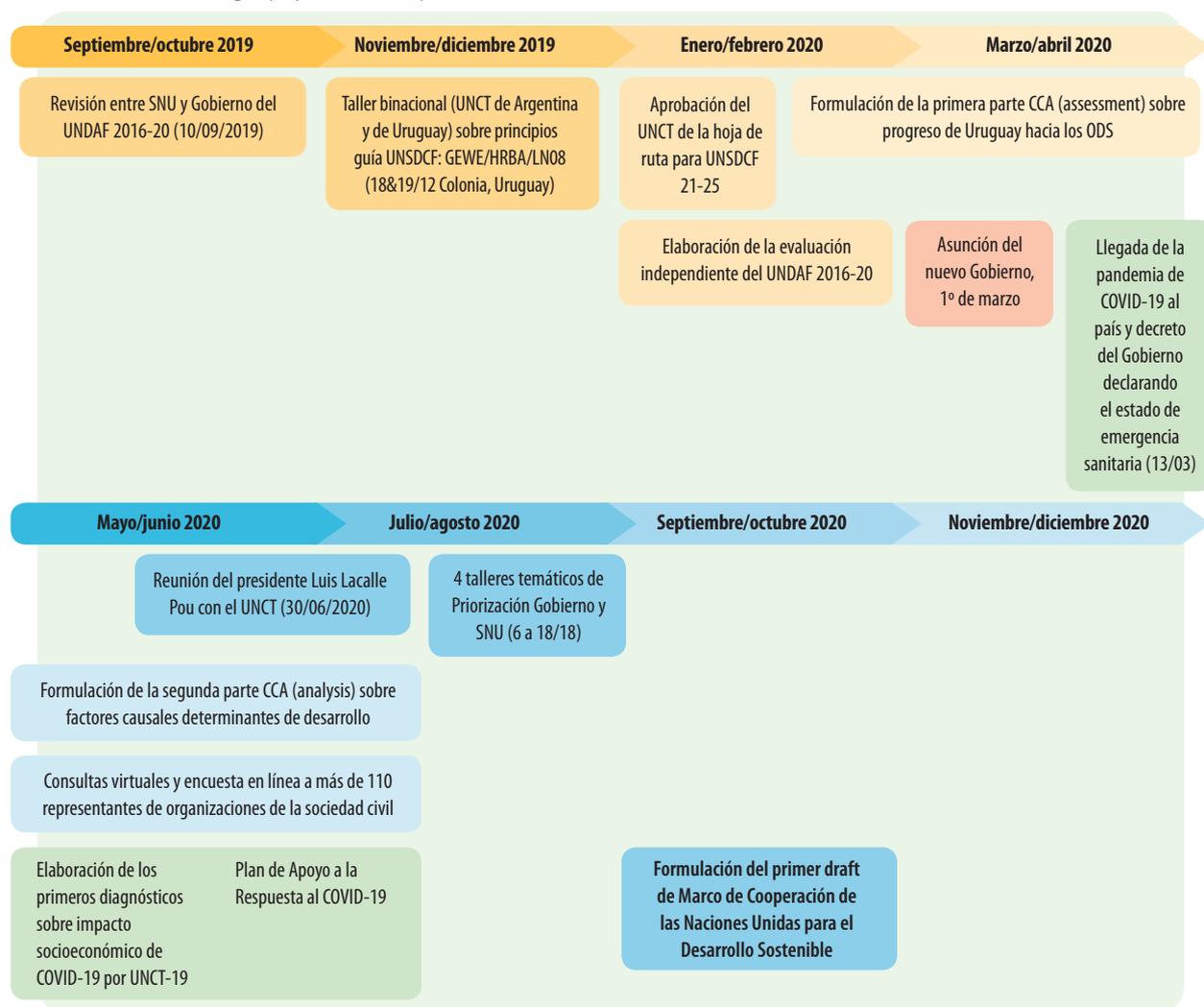
1. Los colectivos participantes fueron: Comisión Nacional de Fomento Rural; Red Grupo de Mujeres Rurales del Uruguay; Juntas por Más - Cooperativa rural de Libertad (San José); Red de Grupos de Mujeres Rurales; AMRU; Creciendo entre Serranías (Lavalleja) y Asociación Civil Mujeres Rurales de Colonia.

versitarios, población migrante, investigadores académicos, personas vinculadas al deporte, agentes culturales cultura, emprendedores e innovadores, etc. Estas actividades fueron desarrolladas conjuntamente por varias agencias del SNU (FAO, OIM, ONU-Mujeres, ONUDI, OPS/OMS, ONUDI, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNICEF) e involucraron en su organización a organismos del gobierno nacional (MEC, MA, INJU e INAU), de los gobiernos departamentales, la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, se desarrollaron actividades con instituciones académicas (Universidad ORT, UTEC, Facultad de Derecho de la UdelaR, etc.) sobre los desafíos del futuro en Uruguay. Por último, entre julio de y no-

viembre de 2020 se desarrolló la *Encuesta UN75* que recabó la visión de más de 3000 uruguayos y uruguayas sobre los retos de desarrollo que involucran al país, cuyos resultados constituirán un insumo clave en las primeras etapas de la implementación del UNSDCF.

En suma, el proceso desarrollado entre septiembre de 2019 y octubre de 2020 ha permitido al país, liderado por su Gobierno, y al SNU diseñar un Marco de Cooperación para el ciclo 2021-2025 que busca consolidar los avances que Uruguay ha logrado en dirección a los ODS, pero más aún contribuir a que el país pueda superar en los próximos años los desafíos de desarrollo pendientes.

Figura 1. Proceso de formulación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay (2021-2025).



Notas: [1] taller desarrollado con autoridades y técnicos de gobierno de todos los ministerios el 10/09/2019. El reporte final del ejercicio de revisión de la implementación del UNDAF 2016-2020 fue realizado entre SNU y Gobierno (28/02/2020); [2] taller realizado con ambo UNCT (19 agencias).

Primer taller realizado el jueves 6 de agosto de 2020



<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/se-realizo-primera-reunion-intercambio-elaboracion-del-mecnud-para-2021-2025>

Segundo taller desarrollado el lunes 10 de agosto de 2020



<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/estado-eficiente-presente-territorio-rinde-cuentas-ciudadanos>

Tercer taller realizado el jueves 13 de agosto de 2020



<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/avanza-intercambio-entre-gobierno-nacional-sistema-naciones-unidas-auci>

Cuarto taller celebrado el martes 18 de agosto de 2020



<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-a-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/argimon-politicas-publicas-dejen-ningun-compatriota-fuera-mirada-del>



# 1. LA TRAYECTORIA DE URUGUAY HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: AVANCES Y DESAFÍOS



# I. LA TRAYECTORIA DE URUGUAY HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: AVANCES Y DESAFÍOS

## I.1. Análisis de los avances y desafíos en las dimensiones económica, ambiental, social e institucional

De acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano 2019* (PNUD, 2019: 344), Uruguay forma parte del grupo de países de “muy alto desarrollo humano” (ubicándose en la posición 57 entre los 189 países analizados, con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0.808, y en la tercera posición entre los países de América Latina y el Caribe que integran esta categoría). Asimismo, desde 2013 Uruguay forma parte del grupo de países que son clasificados por el Banco Mundial (BM) como de “altos ingresos”, habiendo alcanzado en 2019 un ingreso nacional bruto por habitante de USD 16,230<sup>2</sup> (previo a la llegada del COVID-19 y la crisis económica que la pandemia generó).

Desde hace varias décadas Uruguay experimenta transformaciones sociodemográficas que determinan que su población presente rasgos similares a los de los países más desarrollados: entre otros, un muy alto nivel de urbanización (95.4% residía en 2019 en el área urbana),<sup>3</sup> una baja y decreciente tasa global de fecundidad (1.5 en 2019, por debajo del umbral de reemplazo poblacional),<sup>4</sup> una pirámide poblacional envejecida (20.2% de las personas tienen 60 o más años)<sup>5</sup> y nuevas estructuras de hogares y arreglos familiares.

Uruguay ocupa una posición destacada entre los países de América Latina y el Caribe, y aun en comparación con países más desarrollados, por su estabilidad política, la ausencia de conflictos violentos y el funcionamiento de sus instituciones. De acuerdo con los índices de estabilidad política y ausencia de conflictos que elabora regularmente el BM (*indicadores mundiales del buen gobierno*),<sup>6</sup> así como las diversas medidas globales de calidad de la democracia, la libertad de expresión, la rendición de cuentas y el control de la corrupción, Uruguay se ubica en los primeros puestos dentro de la región en los rankings de calidad democrática y fortaleza de las instituciones.<sup>7</sup> Otros rasgos que definen a Uruguay son la amplia cobertura y la robustez de su ré-

2. Ingreso nacional bruto per cápita (medido por el Método ATLAS del BM, a valores corrientes). El valor en USD a precios corrientes, medido a paridad de poder adquisitivo, fue de 21.120 en 2019 [BM: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>].

3. BM [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>], en base a: United Nations Population Division. World Urbanization Prospects: 2018 Revision.

4. Presidencia de la República de Uruguay (2020): “Ministerio de Salud Pública - Tendencias recientes de la natalidad, fecundidad y mortalidad infantil en Uruguay” <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-mortalidad-infantil-basso-msp-cifras-fecundidad>.

5. 27.6% en 2050. Elaboración propia en base a: CEPAL-CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, División de Población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Panorama Mundial de Población. Revisión 2019. [<https://population.un.org/wpp/DataQuery/>] [[https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)].

6. BM [<https://databank.bancomundial.org/source/worldwide-governance-indicators>].

7. De acuerdo con las publicaciones más recientes de los índices/clasificaciones globales de calidad institucional Uruguay se ubica en los primeros puestos dentro de la región en varias dimensiones, a saber: en el primer lugar en América Latina y el Caribe (30.º entre los 163 países del mundo clasificados) en el “Índice de Paz” del Instituto para la Economía y la Paz y en el quinto dentro de la región (27.º entre 211 países en el mundo) el índice de “Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo” del BM; en el primer lugar dentro de la región (22.º entre 128 países del mundo estudiados) en el “Índice de Estado de Derecho 2020” del Proyecto de Justicia Global; en el primer lugar dentro de la región en el “Índice de Democracia 2019” (15.º entre 185 países del mundo clasificados) de la Unidad de Inteligencia de The Economist, así como primero en la región (8.º entre 210 países del mundo ordenados) en el “Índice de Democracia” de Freedom House; tercero dentro de la región (23.º entre 204 países del mundo clasificados) en el índice de “Libertad de Expresión y Rendición de Cuentas” (2018) del BM, así como también tercero (19.º entre 180 países del mundo) en el índice de “Libertad de Prensa” de Reporteros sin Fronteras; primero dentro de la región (entre 26 países) y 21.º (entre 180 países del mundo) ordenando a los países de menor a mayor según el “Índice de Percepción de Corrupción” de Transparencia Internacional; segundo dentro de la región (entre 40 países) y 27.º (entre 209 países del mundo) como menor nivel de corrupción según el índice de “Control de la Corrupción” del BM en 2018. Fuentes: Positive Peace Index 2019 [Institute for Economics & Peace (2019: 26-27)]; Political Stability and Absence of Violence/Terrorism 2018 [Worldwide Governance Indicators - World Bank]; Rule of Law Index (Overall score 2020) [World Justice Project]; Democracy Index 2019 [The Economist Intelligence Unit]; Democracy Index 2018 [Freedom House]; Voice and accountability 2018 [Worldwide Governance Indicators - World Bank]; Reporteros sin Fronteras; Corruption Perceptions Index 2019 [International Transparency]; Control of Corruption 2018 [Worldwide Governance Indicators - World Bank].

gimen de bienestar social<sup>8</sup> y tener, históricamente, uno de los más altos niveles de inversión pública en políticas sociales por habitante de la región.<sup>9</sup> Precisamente, esa extensa cobertura y la amplitud de las prestaciones de algunos de los pilares del sistema de bienestar de Uruguay (en particular, en los sectores de la salud y la seguridad social) permitieron al país enfrentar en el plano sanitario la llegada del COVID-19 en marzo de 2020, así como paliar algunos de sus impactos socioeconómicos.<sup>10</sup>

Si bien Uruguay registró entre 2003 y 2019 tasas de variación del PIB positivas (luego de la recesión que había experimentado la economía entre 1999 y 2002), los datos de los últimos cinco años (2015 a 2019) indican claramente que la economía uruguaya había ingresado a mediados de la década pasada (varios años antes de la llegada del COVID-19) a una nueva fase, caracterizada por el escaso dinamismo, mostrando ya en 2019 algunos signos de recesión. Luego del crecimiento significativo que el país experimentó entre 2004 y 2011 (período en el que alcanzó un promedio de variación anual del PIB de 5.94%) y de los tres años siguientes en el que creció a una tasa promedio de 3.8%, en 2015 comenzó gradualmente un tercer período marcado por un bajo promedio de crecimiento (entre 2015 y 2019, 1.3%

anual).<sup>11</sup> Estos indicadores permiten apreciar hasta qué punto la economía uruguaya se hallaba ya en una situación frágil y delicada antes de la llegada de la pandemia en marzo de 2020, marcada por la caída de la inversión, la reducción del empleo y el deterioro de las principales variables macroeconómicas.

La desaceleración de la economía se reflejó, en particular, en la evolución de los principales indicadores de empleo: el descenso de la tasa de ocupación (56.7% en 2019) y el aumento de la tasa de desocupación (8,9% en el mismo año). En 2018, tras más de una década de crecimiento, Uruguay tenía casi la mitad de la PEA con algún nivel de precariedad laboral: 148.000 desocupados (8% de la PEA), 402.000 trabajadores informales (23% de la PEA) y 252.000 trabajadores formales con bajos ingresos (14% de la PEA).<sup>12</sup> Estas tendencias negativas en materia de empleo operaron en un escenario caracterizado por el deterioro de las variables macroeconómicas: en particular, el aumento del déficit fiscal (5% del PIB en 2019, es decir, sin contar el impacto en esta variable de la crisis provocada en 2020 por la pandemia) y el incremento de la inflación (8.8% durante 2019).

Al análisis de la coyuntura económica del país y de su trayectoria reciente, corresponde sumar el examen de las vulnerabilidades de carácter más estructural que presenta la economía que impiden al país alcanzar un estadio de mayor desarrollo sostenible. En este sentido, corresponde señalar que pese a los avances registrados desde 2003 en materia económica, el incremento sostenido de la productividad sigue siendo un desafío pendiente. Una coyuntura externa favorable (marcada por el ingreso de capitales y el excepcional crecimiento de los precios de los *commodities*) y la implementación de políticas económicas de fomento a la producción agroindustrial y de servicios impulsaron una expansión económica sin precedentes hasta mediados de la década pasada,

8. Construido durante la primera mitad del siglo pasado sobre los pilares de un sistema público de educación, una amplia legislación laboral, un sistema de salud público/privado de amplia cobertura, un sistema de seguridad social con cobertura universal para los trabajadores formales y, en las últimas décadas, programas de asistencia social para los sectores informales y vulnerables.

9. De acuerdo con los datos de CEPAL, 2505 dólares por habitante en 2018 (medidos a precios constantes de 2010), considerando sólo el gasto público social del Gobierno Central. Ver: CEPALSTAT [<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3128&idioma=e>]. La revisión de las series históricas de indicadores sobre gasto social de la CEPAL, así como de algunas de sus principales publicaciones (por ejemplo, el *Panorama Social de América Latina*), permiten advertir que Uruguay históricamente se ha ubicado en los primeros lugares dentro de la región con relación al gasto público social, ya sea medido como porcentaje del PIB como per cápita.

10. Tras la declaración del COVID-19 como pandemia por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020 y la confirmación dos días después de los primeros cuatro casos de contagio en el país (personas que habían arribado al país desde Europa entre los días 3 y 7 de marzo), el gobierno uruguayo decretó, inmediatamente, el estado de emergencia sanitaria (Decreto 93/020 del 13 de marzo de 2020).

11. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

12. Naciones Unidas Uruguay (2020), en base a procesamientos de la ECH del INE de 2018.

aunque con presiones hacia una distribución de los ingresos primarios más regresiva. Además, si bien se han implementado políticas para reducir los impactos ambientales provocados por los patrones de consumo y por las actividades económicas, la evidencia sugiere que persisten (y se agravan en algunos casos) los efectos negativos sobre el medio ambiente. En base al actual estado de situación en términos de contaminación del agua, erosión de suelos y pérdida de biodiversidad, existen señales claras de una agenda pendiente en materia de políticas de producción sostenible. El aumento de la productividad constituye un desafío no sólo para las principales cadenas productivas de la economía y las grandes empresas, sino también para los sectores de menor productividad y, en general, las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que son las unidades empresariales que concentran el empleo.<sup>13</sup> De acuerdo con los datos del relevamiento de 2017, el sector reunía a 803.000 empleados, de los cuales la mayoría absoluta (51%) correspondía a microempresas (unidades, en promedio, con solo tres empleadas/os).<sup>14</sup>

La transición de Uruguay hacia modelos productivos y de consumo sostenibles implica enfrentar en el corto plazo una serie de desafíos cuyo abordaje requiere la integración de los enfoques económico y ambiental: seguir avanzando en el desarrollo de energías renovables, asegurar la calidad del agua, proteger los ecosistemas (terrestres y marítimos) y realizar una gestión ambiental adecuada y adoptar todas las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

Las emisiones de dióxido de carbono derivadas de la quema de combustibles fósiles y de procesos industriales representan un 65% de las emisiones antrópicas<sup>15</sup> de gases efecto invernadero (GEI) a nivel global (IPCC, 2014), por lo cual existe una fuerte rela-

ción entre la generación y el consumo de energía y el cambio climático. Además, la quema de combustibles fósiles libera a la biósfera otros gases, como óxidos de azufre, principal causa de la lluvia ácida, y elementos contaminantes como plomo y mercurio, lo cual tiene impactos en la proliferación de enfermedades que disminuyen la calidad y la esperanza de vida de las poblaciones (MIEM, MVOTMA, AECID, 2013). Por lo cual, la transición a una matriz energética<sup>16</sup> con mayor presencia de energías renovables constituye un pilar fundamental para mitigar el cambio climático, a la vez que disminuye la contaminación atmosférica y las problemáticas de salud asociadas. En los últimos años Uruguay avanzó en la transformación de su matriz energética, logrando incrementar la participación de las fuentes renovables en la matriz primaria de abastecimiento de 44% en 2007 a 63% en 2019 (MIEM, 2020). La participación de la biomasa en la matriz primaria de abastecimiento fue incrementando desde 2007 hasta posicionarse en 2016 como principal fuente de energía, desplazando a la categoría “petróleo y derivados” que históricamente constituyó la principal fuente de abastecimiento del país. El uso de biomasa para generar energía se relaciona con la expansión agrícola y forestal: la actividad forestal-maderera genera importantes cantidades de residuos que pueden ser aprovechados para generación eléctrica en industrias intensivas en consumo energético. Es de esperar que la tendencia al consumo de biomasa por parte del sector industrial aumente en la medida con la instalación de la nueva planta de celulosa, a cargo de la empresa UPM, que tendrá una capacidad de 2,1 millones de toneladas.<sup>17</sup>

La actividad del sector transporte, en particular del transporte de carga, ha registrado un fuerte crecimiento durante los últimos años, ligado principal-

13. Según MIEM (2018: 35), casi la mitad de los trabajadores (en base a los datos de ECH del INE 2015 y los relevamientos sobre MIPYMES) era empleado de una MIPYME.

14. Ibidem.

15. Las emisiones antrópicas son emisiones resultantes de la actividad humana.

16. Se entiende por matriz energética a la combinación de fuentes de energía primaria que se utiliza en una zona geográfica o país.

17. “UPM realiza una inversión transformadora en una planta de celulosa de clase mundial en la zona centro de Uruguay” 23/07/2020. Página web de la empresa UPM. Consulta realizada el 09/07/2020. [<https://www.upmpasodelosoros.com/es/noticias/2019/07/upm-realiza-una-inversion-transformadora-en-una-planta-de-celulosa-de-clase-mundial-en-la-zona-centro-de-uruguay/>].

mente al crecimiento de las cadenas agroindustriales del país (MVOTMA, SNRCC, 2019). En 2018, este sector representó el 27,3% del consumo energético total. La fuente energética utilizada es principalmente de origen no renovable: el 47% del consumo energético corresponde a gasolina y el mismo porcentaje corresponde a gasoil. La categoría transporte contribuye con 12% de las emisiones nacionales de GEI, relacionadas a la quema de combustibles fósiles (MVOTMA, SNRCC, 2019). Por su contribución a las emisiones de GEI a nivel nacional y por su dependencia actual a fuentes de energía no renovables, se identifica en el sector transporte la oportunidad para un cambio estructural basado en la utilización de fuentes de energía renovables, con el fin de promover una movilidad con menor impacto ambiental a mediano y largo plazo. En los últimos años ha habido avances reglamentarios que apuntan a promover la electrificación del transporte.

Con relación a la calidad de las aguas superficiales, corresponde llamar la atención sobre el deterioro que se ha producido durante últimas décadas debido a la contaminación que deriva de las actividades agropecuarias, el cambio de uso del suelo y los efluentes de actividades industriales y urbana. Este fenómeno impacta negativamente sobre la integridad de los ecosistemas y afecta su biodiversidad; además, impacta en la calidad del agua para la utilización humana, ya sea como fuente de agua potable, como para las actividades relacionadas con el turismo, uno de los principales sectores de la economía del país. Proteger la calidad de la principal fuente de agua potable de Uruguay se ha vuelto una prioridad de las autoridades ambientales.

El bosque nativo cubre un 5% de la superficie agropecuaria del país, y se estima que su cobertura ha aumentado durante los últimos 30 años, debido a la aplicación de la Ley Forestal de 1987 que prohíbe la tala del bosque. En cuanto a sus servicios ecosistémicos, el bosque nativo contribuye a la fijación de carbono, por lo cual juega un rol clave en las remociones de GEI en el marco de la lucha contra el cam-

bio climático (MGAP, 2018). Se identifican procesos de deterioro de los bosques, por pérdida de superficies en algunas zonas y/o la degradación de ciertos tipos de bosques. Las principales causas son las presiones relacionadas al cambio en el uso del suelo, como, por ejemplo, degradación por presencia de ganado, erosión y cambios en los regímenes hídricos por procesos productivos agrícolas (MGAP, 2018).

La estrategia adoptada por el momento ha sido la intensificación sostenible: fomentar el aumento de la producción agroindustrial a la vez que se promueven técnicas y prácticas de manejo de los recursos que buscan mitigar los impactos ambientales negativos. En ese marco, es posible identificar algunas oportunidades para que el país avance en modelos que concilien producción de alimentos y uso sustentable de los recursos naturales, en una visión que trascienda el modelo actual de compromiso o de equilibrio entre las variables económicas y ambientales, y que a la vez contribuya a mejorar su posicionamiento en las cadenas de valor agroindustriales.

En julio de 2020, el Poder Legislativo aprobó la creación del Ministerio de Ambiente (MA), el cual tendrá por cometido principal ejecutar la “política nacional ambiental, de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible y de conservación y uso de los recursos naturales”.<sup>18</sup> La creación de este nuevo ministerio constituye una oportunidad para la agenda ambiental sea jerarquizada dentro la agenda de políticas públicas y se pueda avanzar hacia la superación de los retos identificados.

Con relación a la evolución de la pobreza en los últimos años (previo a la pandemia del COVID-19 en 2020 y la consecuente retracción de la actividad económica) los datos observados entre 2015 y 2019 (último año con estimaciones oficiales disponibles) muestran, más allá de algunas leves oscilaciones, un estancamiento en la caída de la pobreza, tras la fuerte caída que el país había registrado entre 2005 y

18. Ley 19.889 de 2020. Artículo 292. Capítulo I. Sección V.

2014, con un leve incremento hacia el final del período (2018 y 2019). Las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza para el período 2015-2019 muestran que en Uruguay 1 de cada 10 personas tiene ingresos inferiores a la línea de pobreza: 8.8% en 2019 de acuerdo con la línea oficial (INE, 2020: 9).<sup>19</sup> La evidencia indica que en los últimos treinta años Uruguay experimentó: dos fases con pronunciadas caídas de la pobreza (de 1986 a 1994 y de 2005 a 2014), determinadas por un fuerte crecimiento económico y el despliegue de políticas sociales; dos fases en las que la caída de la pobreza se detiene (de 1995 a 1999 y de 2015 a 2019), respondiendo, en parte, a la desaceleración del crecimiento económico; dos períodos de fuerte aumento de la pobreza (1982 y 2002/2003) generados por profundas crisis económicas.<sup>20</sup>

Le evolución de la pobreza durante las últimas décadas parece indicar que existe en Uruguay, incluso en los períodos de mayor crecimiento y dinamismo económico, un umbral de pobreza (en torno a una décima parte de la población) que el país no logra reducir, ni siquiera durante los períodos de mayor bonanza. A esta población que compone el núcleo de la pobreza del país (en el que coinciden pobreza por ingresos y pobreza por necesidades básicas insatisfechas, pri-

vaciones o vulneraciones de derechos)<sup>21</sup> se suma un segundo estrato poblacional que tiene un alto riesgo de caer en situación de pobreza y se caracteriza por una inserción precaria en el mercado laboral y la acumulación de carencias o privaciones, en particular, las que refieren al capital humano de las personas: bajos niveles de educación y capacitación para el trabajo.<sup>22</sup>

La evidencia indica también que pese a la reducción de la pobreza y la mejora en los indicadores de distribución del ingreso que Uruguay experimentó entre 2005 y 2014 (con respecto a la distribución del ingreso sólo entre 2007 y 2012),<sup>23</sup> el país aún exhibe disparidades o brechas muy significativas entre los distintos grupos de población, tanto con respecto a los niveles de bienestar material como con relación al acceso a las oportunidades y los espacios para la formación y el desarrollo de capacidades. En particular, se destacan las asimetrías entre las generaciones más jóvenes (niños, adolescentes y jóvenes) y la población adulta,<sup>24</sup> entre las mujeres y los varones, entre los afrodescendientes y el resto de la

19. Actualmente, el INE se encuentra trabajando en la definición de una nueva línea de pobreza, que comenzaría a ser utilizada en 2021. La actualización de la composición y el valor de la canasta básica alimentaria y de la línea de pobreza podría determinar un salto en las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza, más allá del incremento que pudiera explicar la crisis socioeconómica generada por la pandemia. Al actualizar la línea de pobreza, sus umbrales suelen volverse más exigentes y, por lo tanto, su aplicación podría arrojar mayores niveles de pobreza que los que surgirían de la utilización de la metodología anterior (la aún vigente, Línea de Pobreza 2006).

20. Empleando la anterior metodología oficial para la medición de la pobreza monetaria (INE, Línea de Pobreza, Método 2002), se observa que el porcentaje de población en situación de pobreza cayó de 46.2 a 15.3 entre 1986 y 1994, manteniéndose estable en torno al 16% entre 1995 y 1999 (15.3% en ese último año). Si se aplica la nueva metodología (INE, Línea de Pobreza, Método 2006), aún vigente, se observa un fuerte aumento de la pobreza a comienzos de este siglo (de 25% en 2001 a 39.9% en 2004) a consecuencia de la recesión que la economía uruguaya experimentó entre 1999 y 2002 (y en particular de la crisis bancaria que el país atravesó ese último año), una fuerte caída entre 2015 y 2014, hasta alcanzar ese último año un registro de 9.7% y, finalmente, un último período (2015 a 2019) en el que el porcentaje de pobreza se mantuvo relativamente estable en torno a un promedio de 8.8% entre los cinco años, oscilando entre un máximo de 9.7% en 2015 y un mínimo de 7.9% en 2017.

21. Según el Informe Nacional Voluntario sobre los ODS presentado por el Gobierno de Uruguay ante las Naciones Unidas en 2017 (OPP, 2018: 30), en 2016 un 8.1% de las personas eran consideradas, de acuerdo con la adaptación local del método multidimensional de medición de la pobreza diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL), como población en situación de "pobreza multidimensional", ya que en ellas coincidía la condición de "pobreza monetaria" —por tener ingresos inferiores a la Línea de Pobreza (INE, Método 2006)— y "vulneración de derechos" —por tener al menos un indicador de privación de algún derecho económico/social—.

22. Como muestran los datos publicados recientemente en un estudio de PNUD Uruguay (2018: 26), pese a la pronunciada caída de la pobreza que Uruguay experimentó entre 2004 y 2015 (de acuerdo con este estudio, de 48% a 9% entre esos años), en 2015 una proporción significativa de los hogares que habían superado la pobreza formaba parte de un estrato socioeconómico "vulnerable" a caer en pobreza (un estrato que reunía al 40% de la población).

23. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, entre 2007 y 2012 la concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini disminuyó de 0.468 a 0.391. Entre 2013 y 2018 (último año para el que CEPAL presenta estimaciones) el indicador prácticamente no varió su valor, registrando un promedio de 0.392 entre los seis años. Fuente: CEPAL sobre la base de ECH del INE [[https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)].

24. Las asimetrías entre los niveles de pobreza en los grupos de edad más jóvenes (niños menores de 14 años y adolescentes/jóvenes entre 14 y 24 años) y en el resto de la población (en particular, las personas de 65 y más años) son notorias y, además, han aumentado en términos relativos: en 2019 la incidencia de la pobreza en los niños menores de 6 años fue casi diez veces mayor a la observada en las personas de 65 y más (17% y 1.8%).

población, entre quienes residen en las áreas rurales o las localidades más pequeñas y quienes habitan en las áreas urbanas, entre las personas con y sin discapacidad y entre los migrantes de arribo más reciente al país y el resto de la población.<sup>25</sup> Uruguay experimenta también, desde ya hace varias décadas, procesos de segregación residencial que afectan, en particular, a la ciudad de Montevideo (capital nacional donde reside, aproximadamente, el 40% de la población de Uruguay), a las ciudades del área metropolitana que la rodean, a algunas ciudades de la región norte y la región noreste del país, así como a otras ciudades del interior de Uruguay. Nuevamente, se puede afirmar que pese al crecimiento económico y la disminución de la pobreza que experimentó Uruguay los avances con relación a la integración socioterritorial de la población más pobre han sido muy limitados. En las últimas dos décadas la proporción de población que vive en asentamientos irregulares ha permanecido relativamente estable (en torno al 6%), tal como muestran los censos de población, otras fuentes oficiales de información estadística y algunos relevamientos realizados por organizaciones sociales.<sup>26</sup>

Uno de los factores de mayor peso en la reproducción de la pobreza, así como de las disparidades o brechas entre grupos de población, es la capacidad limitada que ha tenido en las últimas décadas la educación en Uruguay para desarrollar capacidades y competencias en las generaciones más jóvenes y

generar condiciones que favorezcan la movilidad social ascendente; en particular, despierta preocupación la escasa capacidad del sistema educativo para acortar las brechas en los aprendizajes entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos. Si bien en los últimos treinta años el acceso a la educación y la asistencia educativa aumentaron en forma significativa en algunos tramos de edad (en particular, entre los niños de 3 a 5 años que asisten a educación inicial y entre los adolescentes de 14 a 17 años que asisten a la educación media),<sup>27</sup> la evolución de los aprendizajes y las tasas de egreso de la educación obligatoria dista de ser positiva.<sup>28</sup> Estos bajos niveles de culminación de la educación media (que son la contracara de muy altos niveles de deserción en la educación media) merecen especial atención, ya que constituyen una barrera para el desarrollo del país. Es importante destacar que estos bajos —e inequitativos— niveles de egreso de la educación media persisten (o, a lo sumo, han mejorado en forma modesta) pese al aumento significativo del gasto público en educación que se ha registrado en la última década y media, lo que revela que son necesarias transformaciones en el diseño e implementación de

25. En particular, dentro de este grupo se destaca la situación de las/os refugiadas/os.

26. Si bien el porcentaje de población residente en asentamientos irregulares se ha mantenido relativamente estable de acuerdo con las estimaciones mencionadas (lo cual contrasta con el fuerte crecimiento que experimentó la economía entre 2003/04 y 2014/15), sí se observa en los últimos años la aparición de nuevos asentamientos. De acuerdo con el relevamiento realizado entre 2017 y 2018 (PMB-MVOTMA, 2019: 2), en 2017/2018 se registraron 607 asentamientos (45 surgidos entre 2011 y 2017/18). Por otra parte, de acuerdo con el último relevamiento de la ONG Techo (2019) se encontraron 656 asentamientos y, aproximadamente, 200.000 personas residiendo en ellos (en torno al 6% de la población). Por cierto, corresponde resaltar que estas afirmaciones se realizan en base al análisis de información que ha sido recabada antes de 2019 (el primer año desde 2004 en el que se registró un crecimiento —aunque leve— de la pobreza y, obviamente, antes de la irrupción de la pandemia del COVID-19 en 2020).

27. Uruguay ya alcanzó hacia los años ochenta la universalización del egreso de la educación primaria, por lo que sus principales desafíos en términos de acceso refieren a la educación inicial y de acceso y culminación a la educación media básica y media superior.

28. Si bien entre 2010 y 2018 se observa un aumento moderado en la graduación de media básica (de 67% a 76%), cuando se examinan las series históricas de datos más extensas (por ejemplo, entre los años 1991 y 2018), se aprecian progresos muy limitados: entre 1991 y 2018 apenas se registró un aumento de 68% a 76% en el egreso de media básica (sólo ocho puntos porcentuales en casi treinta años) y de 36% a 43% en el egreso de media superior o bachillerato (la educación legalmente obligatoria desde 2008), lo que ubica a Uruguay en los últimos puestos entre los países de la región ordenados según estos indicadores. Además, Uruguay registra asimetrías en los aprendizajes y el egreso entre los distintos estratos socioeconómicos (14% de egreso de la educación media superior en los jóvenes de 21 y 22 años del quintil más pobre versus 79% en los del quintil superior), entre los afrodescendientes y el resto de la población, entre los estudiantes del área rural y los del área urbana, entre los niños con y sin discapacidad. Si bien las mujeres registran mayores tasas de culminación de la educación media que los varones (en media básica, 78% versus 67% y, en media superior, 49% y 36%), los niveles de egreso entre las jóvenes también son bajos, lo que determina que la mayoría no pueda continuar su trayectoria educativa en la educación superior o terciaria y compromete la calidad de su futura inserción laboral. Fuente: elaboración propia en base a MIDES-Observatorio de Desarrollo Social en base a ECH del INE [<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>].

las políticas educativas, así como en la gestión del sistema, para lograr mejores resultados.<sup>29</sup>

Al mismo tiempo que Uruguay muestra algunos déficits muy preocupantes en el campo de la educación y debe, en consecuencia, enfrentar retos complejos e impostergables (mejorar aprendizajes, disminuir la deserción y aumentar el egreso en educación media, y reducir la desigualdad en los resultados educativos), el país cuenta también con fortalezas institucionales, que le han permitido enfrentar con relativo éxito, hasta este momento, algunos de los desafíos que impuso la pandemia de COVID-19.<sup>30</sup> Una de esas fortalezas es que el país cuenta con uno de los sistemas educativos más antiguos e institucionalizados de la región, con una red de instituciones educativas (públicas y privadas) que cubren todo el territorio, con un alto nivel de inversión pública en la educación (en torno al 5% del PIB) y, en particular, un innovador programa de educación digital de alcance universal (el Plan Ceibal).<sup>31</sup>

Históricamente, Uruguay se ha destacado dentro de la región y aun en comparación con países de mayor nivel de desarrollo por sus indicadores de salud. Es uno de los países de la región con mayor expectativa de vida dentro de la región (77,8 al 2018),<sup>32</sup> menor mortalidad materna (con una tasa de 14,9 cada 100.000 nacimientos en 2018),<sup>33</sup> más baja tasa de mortalidad infantil (6,8 en 2019)<sup>34</sup> y más altos niveles

de inmunización. A estos indicadores, se suma, en los últimos años, la reducción de las tasas de fecundidad adolescente, con una pronunciada caída entre 2015 y 2019 de 60,94 a 34,56 nacimientos por cada 1000 adolescentes entre 15 y 19 años.<sup>35</sup> Además, Uruguay cuenta con uno de los sistemas de salud más robustos de la región y con altos niveles de gasto público y privado en salud con relación al PIB. Pese a esas fortalezas y a los avances señalados, persisten en el país notorias brechas o disparidades entre grupos de población en el acceso, en tiempo y forma adecuada, a las prestaciones de salud. En este marco, se advierte la necesidad de avanzar en la atención en el primer nivel del sistema, la prevención de enfermedades no transmisibles, así como en la provisión de servicios en algunas áreas específicas de atención (salud mental,<sup>36</sup> nutricional, promoción de estilos saludables de vida), la mejora del acceso a servicios de salud inclusivos y de calidad para las personas con discapacidad y en algunas dimensiones de la salud sexual y reproductiva (violencia sexual, atención humanizada en parto y salud materna postparto).

Con relación a los desafíos que Uruguay debe enfrentar en el área de la salud, existe un amplio consenso a nivel técnico con relación a que la prevención y el tratamiento de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) constituyen dos de los principales retos que debe afrontar el país en este campo.<sup>37</sup> En este marco, la llegada del COVID-19 a Uruguay coloca al sistema de salud ante nuevos

29. En este sentido, uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo es avanzar en la efectiva inclusión educativa de todos los niños y adolescentes (en particular, de los niños con discapacidad).

30. Sin perjuicio de esta valoración, corresponde tener presente que la intensidad y la calidad del vínculo de los niños y adolescentes con la educación durante la pandemia (en particular, en el período en el que todos los centros educativos permanecieron cerrados, esto es, entre marzo y mayo/junio) varió claramente en función del nivel de ingresos y capital humano de las familias, de las regiones del país y del tipo de administración (escuelas y liceos públicos y colegios privados), marcando la persistencia de la inequidad en la calidad de la educación que los niños y adolescentes reciben también en este contexto o escenario particular.

31. Programa creado en 2007, adaptando a Uruguay de la iniciativa One Laptop per Child [https://www.ceibal.edu.uy/es].

32. BM en base a datos de la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión de 2019. Datos actualizados al 16/09/2020. [https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#].

33. Observatorio de Desarrollo Social del MIDES en base a datos del MSP.

34. Presidencia de la República de Uruguay [https://www.presidencia.

gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-mortalidad-infantil-basso-msp-cifras-fecundidad].

35. Ibid. [datos preliminares para 2019].

36. Uno de los temas que merece particular atención en Uruguay es el del suicidio, habida cuenta de la magnitud que alcanza la tasa de suicidios en el país (una de las más altas de la región y también significativa en comparación con países de otras regiones del mundo) y por su sostenido aumento (en particular desde 2013). Datos del INE.

37. "La prevalencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en población urbana adulta (25-64 años) es de 36.6% para la hipertensión arterial, 64.9% (para el) sobrepeso u obesidad y 21,5% (para el) colesterol elevado; la glucosa en sangre es alta en el 7,8% (...) Las principales patologías cardiovasculares son la cardiopatía isquémica y el ataque cerebrovascular (ACV), esta última con una tasa de incidencia de aproximadamente 180 casos/100.000 habitantes (...) En mujeres la mayor tasa de incidencia corresponde al cáncer de mama (73.1/100.000), cáncer colo-rectal (27.28) y el cérvico uterino (15.69); en hombres el cáncer de próstata (61.68), de pulmón (47.93) y el colo-rectal (38.07)." Presidencia de la República (2017: 109).

y complejos retos, que lo obligan a priorizar en el corto plazo la respuesta a la pandemia (controlar su propagación, atender a las personas contagiadas y planificar acciones para superarla) manteniendo al mismo tiempo la atención en las políticas, los programas y los servicios que permiten enfrentar los retos de salud de carácter estructural. En este sentido, el análisis de situación en el que descansa el Marco de Cooperación y sus prioridades para este sector de políticas, necesariamente, tendrán que ser revisados a corto plazo, en función de los avances que Uruguay logre en la respuesta sanitaria a la pandemia y los progresos que alcance con relación a los otros desafíos mencionados, en particular, la prevención y el tratamiento de las ECNT.

Con respecto a la seguridad social, Uruguay presenta niveles de cobertura y suficiencia que se destacan en la región en materia de riesgos de invalidez, vejez y supervivencia. No obstante, la sustentabilidad de estos sistemas está amenazada por sus déficits actuariales, que determinan que casi el 40% de las erogaciones de los regímenes contributivos deba ser financiada con aportes del Gobierno (transferencias desde “rentas generales”), ya sea con recursos que provienen de impuestos asignados o por el apoyo discrecional desde el Tesoro. Asimismo, pese a los avances que Uruguay ha logrado con relación a la formalización de los trabajadores, aún resta avanzar en la cobertura de los sectores más vulnerables e incrementar la consistencia y continuidad de los aportes a la seguridad social.

Si bien en los últimos años Uruguay ha realizado avances significativos con relación a la sanción de nuevos marcos legales, eliminación de legislación discriminatoria, creación de nuevas instituciones e implementación de políticas y programas para promover y proteger los derechos de las mujeres, el país sigue enfrentando el desafío de superar las desigualdades estructurales económicas, sociales, políticas y culturales entre varones y mujeres. Con relación a la desigualdad económica entre mujeres y varones, pese a algunas tendencias positivas (el aumento de

la participación de las mujeres en la fuerza laboral observado durante las últimas décadas), aún subsisten notorias brechas basadas en género. Además de las diferencias notorias en la participación de mujeres y varones en el mercado laboral, persiste todavía una significativa brecha salarial entre hombres y mujeres. Los datos de la *Encuesta de Uso del Tiempo* reflejan también notorias diferencias entre mujeres y varones con relación a la carga de trabajo no remunerado por cuidados. Por otro lado, y en contraste con el muy buen desempeño que Uruguay tiene en los índices globales de democracia y de calidad institucional, la baja participación de las mujeres en cargos políticos (electivos y por designación), así como en posiciones de jerarquía en empresas, cámaras empresariales y cúpulas sindicales, genera preocupación.

Por último, uno de los fenómenos que despierta mayor preocupación son los altos índices de violencia hacia las mujeres: en particular, las altas tasas de femicidio. Las estadísticas de Uruguay resultan, en este sentido, alarmantes y contrastan con el nivel de desarrollo humano del país y con su performance en otros indicadores de desarrollo: Uruguay es uno de los países de la región (una de las regiones más violentas del mundo) que registra más altas tasas de “muertes de mujeres ocasionadas por parejas o ex parejas”, de acuerdo con los datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina de la CEPAL (1,45 muertes cada 100.000 mujeres). Aún más preocupante resulta advertir el crecimiento del número absoluto de muertes y de la tasa de femicidios en los últimos años: de 18 muertes en 2014 a 30 en 2018. También la violencia intrafamiliar hacia los niños y adolescentes sigue generando preocupación: 53 de cada 100 niños entre 2 y 4 años fueron sometidos a algún tipo de disciplina violenta, incluyendo violencia psicológica (43,5% de los niños la han sufrido), violencia física (34,8%) y violencia física grave (2,4%).<sup>38</sup>

Si bien es cierto que Uruguay ha estado a la vanguardia de la región en la generación de garantías

38. UNICEF en base a datos del MIDES (ENDIS 2018).

de protección de una amplia gama de derechos, garantizar el pleno ejercicio de los derechos en algunos colectivos o grupos de población sigue siendo un desafío pendiente para el Estado. El análisis de situación realizado permite advertir un conjunto de factores o causas (referidas al marco normativo, las políticas, las normas, los valores, las barreras del entorno social y, finalmente, los comportamientos sociales) que reproducen, e incluso vuelven más severas, las situaciones de vulnerabilidad (permanente o temporal) en que se encuentran ciertos grupos de población (afrodescendientes, personas con discapacidad, privados de libertad, personas en situación de calle, LGTBIQ+, nuevos migrantes, refugiados, etc.). En particular, el país enfrenta el desafío de prever y anticipar el avance de la estigmatización y segregación de los grupos de población más relegados o excluidos, evitando de ese modo que se instalen culturalmente estereotipos y manifestaciones de discriminación.

## **I.2. Análisis de los impactos de la pandemia del COVID-19 y los retos de la recuperación poscrisis**

Las medidas que viene implementado el Gobierno desde la declaración de la emergencia sanitaria en marzo de 2020, tras la aparición de los primeros casos de personas infectadas por el COVID-19, han estado orientadas, fundamentalmente, a contener la propagación de la pandemia en el país y mitigar sus impactos económicos y sociales. Entre las medidas que adoptó o impulsó el Gobierno de Uruguay se destacan las siguientes: (a) acciones para fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud (compra de insumos, ampliación de la infraestructura y equipamiento disponible —unidades de cuidados intensivos—, etc.) e inicio de testeos para detectar casos de contagio; (b) establecimiento de la cuarentena voluntaria para la población y del distanciamiento social (medidas que fueron menos restrictivas que las adoptadas en otros países de la región) para evi-

tar la propagación del virus; (c) suspensión de las clases presenciales en todos los niveles de enseñanza (desde la educación inicial o preescolar a la universitaria), a tan solo una o dos semanas del inicio del año lectivo; (d) cierre de clubes e instituciones deportivas y culturales, así como cancelación de eventos públicos; (e) recomendación del cierre de comercios (acatada en forma universal por las grandes superficies comerciales); (f) cierre de las fronteras y suspensión del tráfico aéreo; (g) suspensión de la construcción por un período de tres semanas; (h) promoción del teletrabajo y la enseñanza virtual en los niveles de educación obligatoria a través de plataformas digitales disponibles en el país; (i) adopción de medidas de protección social y laboral (ampliación de los montos de las transferencias monetarias, seguro de desempleo, etc.), así como de asistencia a las empresas; (j) creación de servicios de atención para contener situaciones de salud mental; (k) desarrollo de campañas de información y sensibilización dirigidas a la ciudadanía, instando a la responsabilidad personal para evitar la diseminación del virus.

La implementación de este conjunto de medidas permitió al país atender a las personas infectadas, contener la propagación de la pandemia y comenzar en forma gradual a reactivar el funcionamiento de la economía ya durante el segundo trimestre de 2020. En este sentido, algunos de los principales indicadores sanitarios, económicos y sociales que están siendo utilizados en todos los países para medir los impactos de la pandemia muestran que Uruguay ha tenido hasta el momento (septiembre de 2020) una trayectoria más alentadora que la de la mayoría de los países de la región. De acuerdo con la información recabada a comienzos de octubre, Uruguay tiene una tasa de mortalidad por COVID-19 de 17 fallecimientos por millón de habitantes (al 31/10/2020), uno de los valores más bajos de las Américas y también a nivel mundial.

Además del impacto significativo que el COVID-19 está generando en términos sanitarios (pérdidas de vidas, impactos negativos en la salud de

las personas contagiadas, etc.), esta pandemia está afectando como pocas crisis lo han hecho en las últimas décadas el funcionamiento de las economías.<sup>39</sup> Como resultado de la pandemia, el PIB de Uruguay registrará en 2020 una contracción de 3% a 4%. Si bien la contracción del PIB prevista para 2020 será muy significativa, las proyecciones de las principales instituciones financieras internacionales, así como las previsiones que se manejan en el país (del Gobierno y los agentes privados), marcarían un rápido repunte de la economía durante 2021, a una tasa que le permitiría al país compensar la caída del PIB que experimentará en 2020. Por otra parte, estas proyecciones indican que el desempeño económico de Uruguay será menos negativo que el de la mayoría de los países de América Latina (en particular, que el de las principales economías regionales que registrarán en 2020 caídas de 7% a 8% y experimentarán en 2021 crecimientos por debajo de las contracciones de este año), pero también menos negativo —o más positivo— que el de la mayoría de las principales economías globales.<sup>40</sup>

Si bien la performance económica de Uruguay en lo que va de 2020 (en particular, tras el cierre total o parcial de las actividades económicas que el país

39. En este sentido, señala PNUD (2020: 3): “La crisis económica que está provocando el COVID-19 es un evento que no tiene precedentes en la economía moderna y probablemente tenga asociados los efectos más disruptivos desde la Segunda Guerra Mundial o, incluso, desde la Gran Depresión. Se trata de un shock de oferta inédito, con amplificación sobre la demanda agregada, y que además está acompañado por un shock financiero con fuerte impacto sobre las economías emergentes (...) En el caso de Uruguay, la economía atravesará por una recesión en 2020 (...) Todo ello tendrá efectos negativos sobre el empleo, el ingreso, la pobreza y la desigualdad.”

40. Con relación a los distintos impactos sobre la economía uruguaya que la pandemia habrá de generar al cabo de 2020 y las perspectivas de recuperación para 2021, el BM sostiene: “Se espera que la economía (uruguaya) entre en recesión debido a la crisis de COVID-19, la que habrá de causar un golpe en las exportaciones, el consumo y el empleo. El déficit fiscal crecerá debido a los mecanismos de estabilización automática, (así como) la inflación debido a la depreciación del tipo de cambio. A medida que se levanten las restricciones, el aumento de la demanda interna y externa y la gran inversión en infraestructura impulsarán el crecimiento hacia fines de 2020 y en 2021. Cuando el crecimiento se recupere, se espera que el Gobierno aplique un plan de consolidación fiscal ya anunciado, evitando efectos negativos sobre las familias pobres y vulnerables.” (Banco Mundial, 2020: 62) Entre los factores que contribuirán a la reactivación se ubican una de las principales inversiones que ha recibido el país en los últimos años: la puesta en marcha de la nueva planta de UPM.

experimentó entre marzo y mayo) y sus perspectivas para 2021 lucen menos negativas que las de varias economías de la región, la caída de la ocupación, la disminución del número de cotizantes a la seguridad social, la reducción del ingreso de los hogares (en particular en los estratos bajos y medios) y el potencial aumento de la pobreza constituyen algunas de las consecuencias que esta crisis genere en el corto plazo y que crean mayor preocupación.<sup>41</sup> En junio de 2020 la tasa de empleo se ubicó en 53.6% (62% en los hombres y 46% en las mujeres), en tanto la tasa de desempleo subió a 10.7% (8.9% en los hombres y 12.8% en las mujeres) (INE, 2020: 3-6). En particular, el tejido de las MIPYMES (especialmente, las micro y pequeñas unidades) ha sufrido los impactos económicos de la pandemia. Corresponde señalar que esta caída de la ocupación y el empleo ocasionada por la pandemia se produce en una economía que ya había comenzado a evidenciar en 2019, un año antes de la llegada del COVID-19, signos de recesión.<sup>42</sup>

41. En particular, la situación de algunos grupos de población ha sido —y aún es— particularmente crítica por tener menores niveles de protección social. Algunos grupos de población han padecido necesidades propias de un escenario de emergencia: carencias de alimentación o falta de albergue temporario (particularmente, los grupos en situación de mayor vulnerabilidad como son los que conforman las personas migrantes y refugiadas). Las medidas vinculadas al cierre de fronteras han generado situaciones en dichas zonas fronterizas que ponen en riesgo a la población que intenta ingresar al país y debe cumplir las medidas de cuarentena. El insuficiente sistema de cuidado de niñas, niños y adolescentes mientras los adultos trabajan constituye, en tal sentido, un gran desafío. Recientemente se han observado también situaciones de tensión entre las comunidades de acogida y las poblaciones migrantes y refugiadas que generan un entorno más sensible a actos de discriminación y/o xenofobia.

42. Según PNUD (2020: 13): “... a mediados de 2014 el contexto externo cambió y Uruguay comenzó a transitar por la fase baja del ciclo económico (...) el dinamismo se vio afectado por la caída en el precio de las materias primas, un escenario financiero internacional menos benevolente, y problemas macroeconómicos en Argentina y Brasil (...) el ritmo de crecimiento se moderó de forma pronunciada y pasó a ser asimétrico dentro de los sectores de actividad (...) Con datos cerrados a 2019, la economía uruguaya se encuentra estancada y da cuenta de un deterioro bastante generalizado entre sectores de actividad (...) en 2019 el PIB creció 0,2 % con relación al año anterior (...) la estimación del crecimiento en tendencia-ciclo (esto es, depurando el componente estacional y el ruido irregular) indica que la economía se contrajo 0,1 % en el cuarto trimestre (de 2019), respecto al tercero. Esto indica que la economía habría perdido impulso sobre finales de año, por lo que deja un menor arrastre hacia 2020 (...) antes de la irrupción del COVID-19, la economía uruguaya ya se encontraba estancada, la mayoría de los sectores exhibían dificultades y los motores de demanda ya no estaban funcionando.”

Dentro del paquete de medidas económicas adoptadas por el Gobierno para mitigar los impactos económicos y sociales de la pandemia se destacan las siguientes: a) la inclusión de todos los trabajadores de la salud en el seguro de enfermedad profesional en caso de contagio de COVID-19; b) flexibilización de las condiciones de acceso al subsidio por desempleo y creación de la modalidad de seguro de desempleo parcial; c) extensión de la cobertura de salud (FONASA) a todos los desempleados y personas a su cargo por un período transitorio; d) exoneraciones y facilidades de pago de aportes al sistema de seguridad social (BPS) por un período acotado para las empresas; e) implementación de una nueva modalidad del seguro por enfermedad para los mayores de 65 años; f) aplazamientos como medida excepcional de vencimientos ante los entes de recaudación impositiva (DGI) y de aportes a la seguridad social (BPS), así como la suspensión de cortes de servicios esenciales de electricidad y agua brindados por las empresas estatales (UTE y OSE); g) medidas para asegurar la liquidez de las MIPYMES (Sistema Nacional de Garantías, denominada SiGa Emergencia); h) otorgamiento de préstamos blandos para los monotributistas y pequeñas empresas para proveerles liquidez para el mantenimiento de sus operaciones; i) reforzamiento de las transferencias monetarias brindadas por el MIDES a los hogares de menores (Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, etc.). Para financiar estas acciones, así como otras erogaciones, el Parlamento aprobó por unanimidad (Ley 19.874) el Fondo Solidario COVID-19,<sup>43</sup> el cual ha permitido, hasta el momento, movilizar 768 millones de USD (aproximadamen-

te, 1.6% del PIB) para solventar las distintas medidas de respuesta a la pandemia.<sup>44</sup>

Ante este escenario Uruguay debe enfrentar en el corto plazo una serie de retos que están determinados por la irrupción del COVID-19 y la crisis socioeconómica que desencadenó esta pandemia, pero también desafíos de carácter estructural en el mediano y largo plazo. En el corto plazo se plantean como retos revertir la pérdida de empleos formales que podría afectar las posibilidades de recuperación económica. Asimismo, Uruguay enfrenta el desafío de sostener la reactivación económica mediante el apoyo a las empresas (acceso al crédito, apoyo para la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos modelos de negocio, etc.) y a los trabajadores en el contexto de la “nueva normalidad”.

Esta crisis representa también una oportunidad para acelerar procesos de cambio en el mundo productivo, como la implementación del teletrabajo, la automatización de ciertas funciones ayudando a la reconversión de la fuerza laboral, la introducción de procesos innovativos, etc. Asimismo, esta crisis revela la necesidad de invertir en la formación, el desarrollo y la actualización de las capacidades digitales de los trabajadores (tanto los de sector formal como informal). La crisis también pone de manifiesto la necesidad de fortalecer a los sistemas de salud: disponibilidad de servicios, infraestructura, equipamiento, recursos humanos, etc. Por último, esta crisis ha permitido advertir la potencialidad de la educación virtual, basada en el aprovechamiento de las plataformas digitales disponibles, para desarrollar los procesos de enseñanza/aprendizaje, generando una ventana de oportunidad para la adopción de modalidades alternativas e innovadoras (que no exijan la presencialidad de los alumnos en las aulas) de extensión del tiempo pedagógico (el pasaje de ofertas de tiempo simple o parcial a tiempo extendido o completo). La crisis desatada por la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto en

43. Financiado por utilidades BROU y CND; tributos a empleados públicos, personal político y jubilaciones; aportes personas públicas no estatales; préstamos de organismos multilaterales específicos y donaciones. En este marco, corresponde señalar que el Gobierno ha establecido una línea de créditos contingentes con las instituciones internacionales de crédito que podría optar por utilizar dependiendo de la evolución de la situación generada por la pandemia. Presidencia de la República (2020: 46): *Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024* [<https://medios.presidencia.gub.uy>].

44. Esta estimación del esfuerzo realizado por el país no toma en consideración el aporte del SiGa para brindar liquidez a las empresas ante la emergencia, ni los recursos que ha dejado de recibir el Estado por la caída de la recaudación. *Ibid.*

el país la relevancia —y el retorno económico y social— de la inversión en ciencia y tecnología, una de las condiciones para potenciar las capacidades del país para diseñar e implementar soluciones que le permitan enfrentar eventos críticos y emergencias.

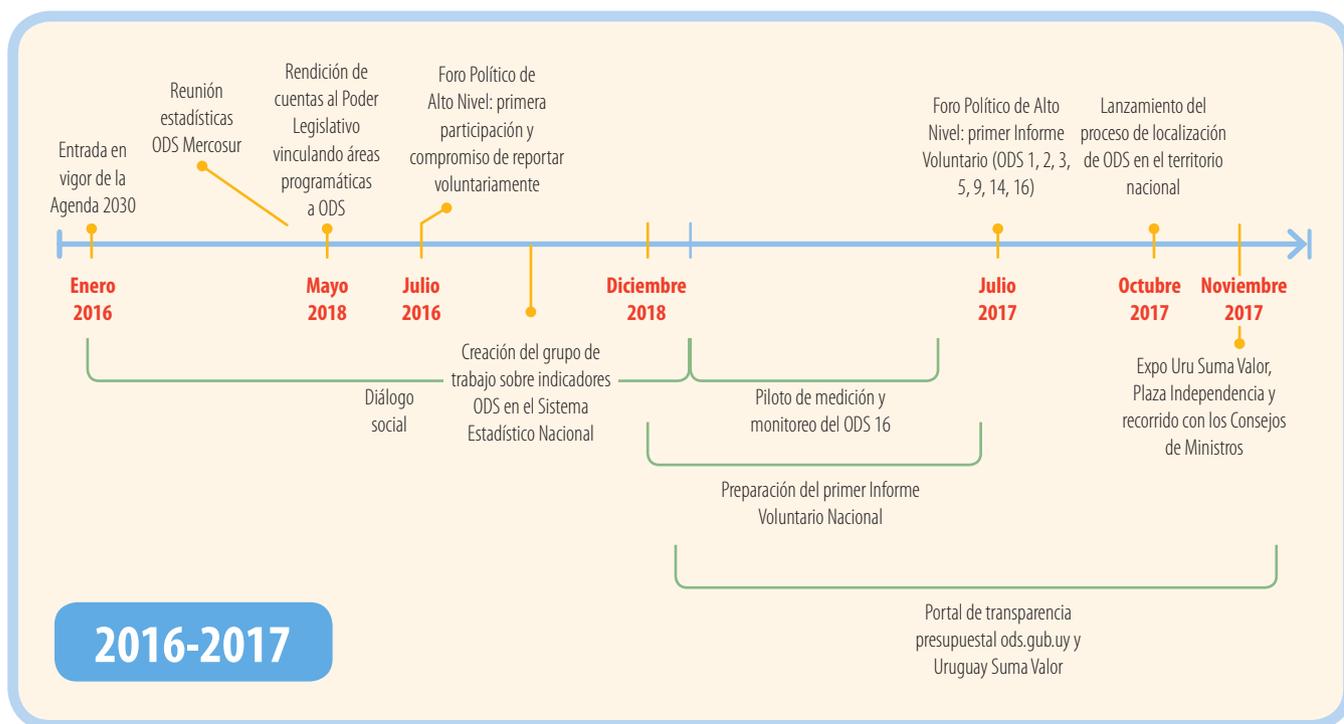
### 1.3. Implementación de la Agenda 2030 en Uruguay

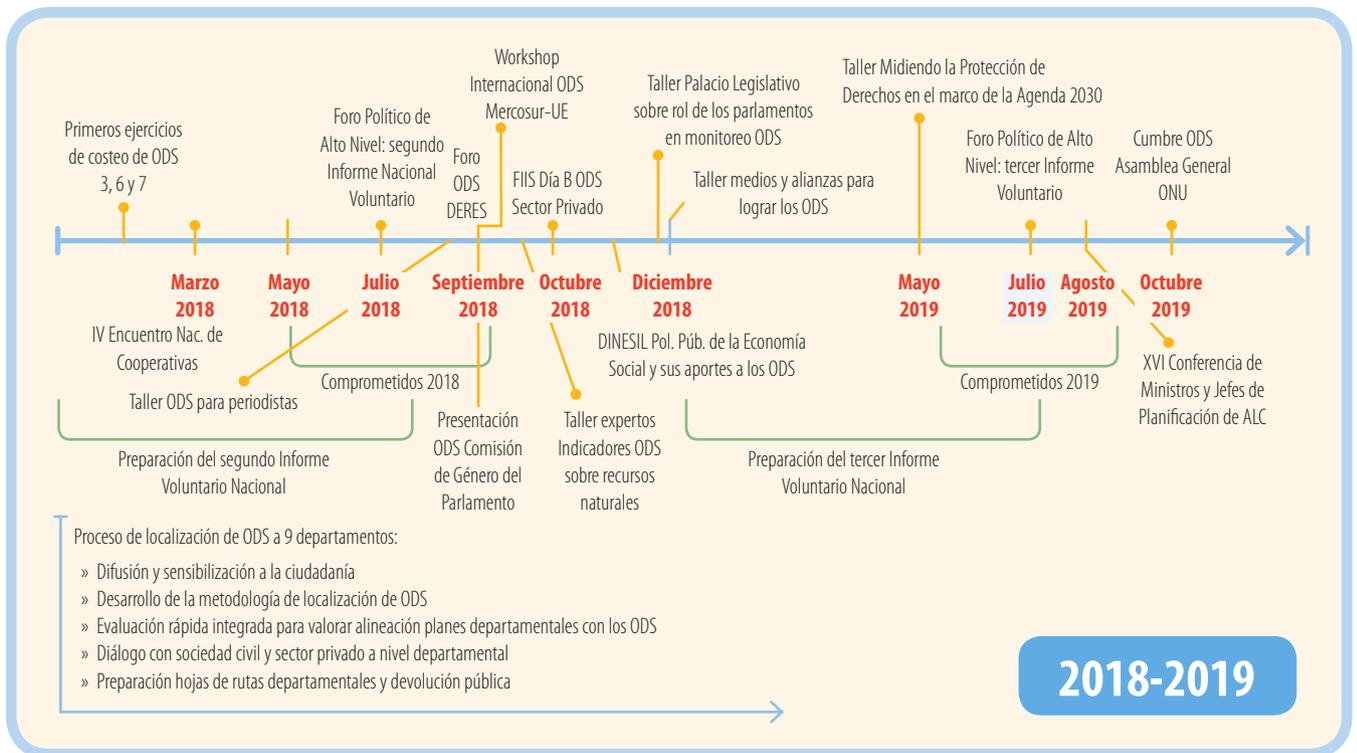
El Estado uruguayo participó en forma activa en el proceso de consulta de la Agenda pos-2015. En ese marco, el Gobierno uruguayo impulsó a nivel nacional una serie de consultas que involucraron a jóvenes, representantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de distintas agencias de gobierno buscando recabar opiniones y propuestas que permitieran al país contribuir al debate global sobre la nueva agenda de desarrollo sostenible.

En julio de 2016, el Estado uruguayo participó por primera vez en el HLPF, representado por la OPP, y

expresó el compromiso firme del país con los ODS y la voluntad de su gobierno de trabajar hacia el logro de los objetivos y sus metas, articulando los esfuerzos de todos los actores involucrados: las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia. En esa instancia, la representación del país se comprometió a presentar un primer IRNV sobre los ODS para la reunión a desarrollarse en 2017. El Poder Ejecutivo estableció mediante una resolución presidencial de 2016 la arquitectura institucional para coordinar el monitoreo de la Agenda 2030, así como para articular las políticas públicas para implementar acciones a nivel nacional que permitiesen avanzar hacia el logro de sus objetivos, conformada por tres instituciones clave de la Presidencia de la República: la OPP, la AUCI y el INE. A continuación, se presenta una línea de tiempo (Figura 1) que reconstruye la implementación de la Agenda 2030 en Uruguay, marcando las contribuciones del SNU al país (bajo el liderazgo del Gobierno) en este proceso.

Figura 2. Línea de tiempo del proceso de implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 en Uruguay.





Fuente: Oficina de la Coordinación de las Naciones Unidas en Uruguay a partir de información de sus "Informes Anuales" de la Coordinación de Naciones Unidas en Uruguay.

Hasta el momento, Uruguay ha presentado tres IRNV sobre los ODS ante el HLPF, los que permitieron construir una línea de base con relación a todas las metas de los ODS. Esta información alimentó, en gran medida, la formulación de la primera sección del CCA que es una de las bases de este Marco de Cooperación. Asimismo, el Gobierno a través de la OPP diseñó una plataforma en la que se reúnen los principales datos sobre los indicadores definidos por Naciones Unidas para el seguimiento de las 169 metas de los ODS. A su vez, el Gobierno comenzó en los últimos años del pasado ciclo de cooperación a realizar estimaciones sobre la magnitud de recursos presupuestales destinados a políticas que permiten avanzar hacia el logro de los ODS.

El actual Gobierno reafirmó al inicio de su gestión el compromiso del país con la *Agenda 2030*, lo que se reflejó en la formulación de su presupuesto quinquenal, basado en programas asociados a los ODS (Figura 3), lo que permitirá, por otra parte, realizar un seguimiento de la ejecución de los recursos presupuestales destinados a cada uno de los 17 objetivos y sus correspondientes metas. La reafirmación de la

*Agenda 2030* también se puede apreciar en las palabras del jefe de Estado, Luis Lacalle Pou, ante la 75ª Asamblea General de las Naciones Unidas:<sup>45</sup>

En el comienzo de la década de acción para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pasar de la palabra a la acción será una condición necesaria para poner fin a la pobreza, proteger el medioambiente y mejorar las condiciones de vida de la población mundial. Las Naciones Unidas han promovido la *Agenda 2030* y ésta debe de mantenerse, pese a las importantes dificultades actuales, como la guía central para procurar avanzar en el desarrollo sostenible. Uruguay ha trabajado arduamente desde su aprobación para un efectivo cumplimiento. Nuestro país continúa honrando su historia en materia de reducción de desigualdades, así como en su apuesta por el trabajo digno sustentado en la inversión y el crecimiento.<sup>46</sup>

45. Asimismo, la participación del Director de la OPP de la Presidencia de la República, Isaac Alfie, ante el HLPF y el Segmento de Alto Nivel del ECOSOC (realizado entre el 7 y 17 de julio de 2020) permitió reafirmar el compromiso de Uruguay con la *Agenda 2030* [<https://ods.gub.uy/index.php/mediosymateriales/other-components/news-feeds-component/171-intervencion-de-uruguay-en-el-hlpf2020>].

46. Discurso del Presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, en la 75ª Asamblea General de las Naciones Unidas, realizado el 22 de septiembre de 2020.

El compromiso de Uruguay con la *Agenda 2030*, que se inicia durante la pasada administración de gobierno (2015-2020) y continúa y se consolida con la nueva administración (2020-2025)<sup>47</sup> ha permitido

---

47. En este sentido, se prevé seguir trabajando en el aterrizaje en el territorio de la *Agenda 2030* (mediante el involucramiento de los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales), el seguimiento de la batería de indicadores de las metas

diseñar un Marco de Cooperación 2021-2025, cuyas prioridades estratégicas y resultados han sido definidos, precisamente, como contribución a logro de los objetivos de la *Agenda 2030*.

---

de los ODS, la formulación de un nuevo IRNV 2021, la construcción de nuevas alianzas para la diseminación de la *Agenda 2030* (en particular, con el sector privado, las universidades y los centros académicos) y el impulso a la agenda de financiamiento para el desarrollo.

Figura 3. Vinculación entre las “Áreas Programáticas” del Presupuesto Nacional de Uruguay (Proyecto de Ley para el período 2020-2024) y los ODS.

	1 FIN DE LA POBREZA	2 HAMBRE CERO	3 SALUD Y BIENESTAR	4 EDUCACIÓN DE CALIDAD	5 IGUALDAD DE GÉNERO	6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7 ENERGÍA RENOVABLE Y NO CONTAMINANTE	8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	13 ACCIÓN POR EL CLIMA	14 VIDA SUBMARINA	15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS
Administración de Justicia																●	
Asuntos Legislativos	●				●					●							●
Ciencia, Tecnología e Innovación								●									●
Regulación, Control y Transparencia																●	
Cultura y Deporte				●							●						
Defensa Nacional																●	
Desarrollo Productivo		●			●			●	●			●		●	●		●
Educación				●													
Infraestructura, Transporte y Comunicaciones								●		●							
Medio Ambiente y Recursos Naturales						●	●			●	●	●	●	●			
Registros e Información Oficial																●	●
Salud			●		●												
Seguridad Pública					●					●						●	
Servicios Públicos Generales								●								●	
Trabajo y Empleo								●									
Vivienda	●					●				●							
Energía							●										
Protección Social	●	●			●			●		●							
Seguridad Social										●							
Administración Financiera																●	●
Transferencias a Gobiernos Subnacionales						●	●	●		●						●	

Fuente: Presidencia de la República: Presupuesto Nacional 2020-2024, Tomo II Planificación y Evaluación. Montevideo, 31/08/2020, pp.7 y 8 [https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/proyecto-poder-ejecutivo].





**2. COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS CON URUGUAY PARA  
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030**



## 2. COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS CON URUGUAY PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*<sup>48</sup> acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 estableció cinco áreas de prioridad que orientan desde ese momento la acción de la comunidad internacional para alcanzar los ODS y sus metas: las **personas**, el **planeta**, la **prosperidad**, la **paz** y las **alianzas** por el desarrollo.<sup>49</sup>

Los nuevos Marcos de Cooperación que los Equipos de las Naciones Unidas se proponen implementar en los países junto a sus gobiernos y con una activa participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y la ciudadanía, están orientados por seis *principios rectores* que permiten aplicar

u operacionalizar en la acción programática las cinco prioridades de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas): “no dejar a nadie atrás”, “el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos” y en la promoción de una cultura de derechos humanos, “la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, “la resiliencia”, “la sostenibilidad” y “la rendición de cuentas”. El futuro Marco de Cooperación 2021-2025 entre Uruguay y el SNU expresa con claridad la transversalización de estos seis principios rectores, tanto en las prioridades estratégicas y resultados (“Efectos Directos”) que se han acordado entre ambas partes, como en las estrategias y modalidades de trabajo que se han definido y las alianzas que permitirán implementar los programas, proyectos y actividades que se desarrollen en el marco de este acuerdo (Figura 4).

Figura 4. Transversalización de los principios rectores en el Marco de Cooperación 2021-2025.



Fuente: OCR-SNU, en base a UNSDG (2019: 12-14)

[<https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>].

Con relación al principio de **no dejar a nadie atrás**, el Marco de Cooperación 2021-2025 estará orientado en todas sus áreas de prioridad a generar las condiciones que permitan a Uruguay reducir en forma significativa la pobreza en sus distintas dimensiones (satisfacción de necesidades de consumo, formación de capacidades, acceso a la salud y un hábitat saludable, ejercicio de derechos, etc.) y a erradicar las manifestaciones de pobreza extrema que aún afectan a miles de personas en el país.

Por el carácter integral de este principio rector será necesario desarrollar acciones programáticas simultáneas en el campo de las políticas económicas, productivas y de empleo (por ejemplo, la generación de empleos de calidad e inclusivos), en el sector de las políticas ambientales (manejo sostenible de los recursos naturales, promoción de energías renovables, adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, etc.) y, desde luego, en las principales áreas de política social (educación, salud, seguridad social, protección, etc.). Además, este principio implica impulsar, cuando sea necesario, transformaciones legales e institucionales para combatir procesos de exclusión social y manifestaciones de discriminación, así como desarrollar acciones (estrategias de sensibilización y concientización) que permitan desterrar las normas, valores y pautas culturales que reproducen los prejuicios y los comportamientos discriminatorios hacia los grupos de población más relegados.

La transversalización de este principio rector también se expresará en acciones de cooperación para asegurar que el Estado (en particular, los tomadores de decisión), los agentes privados, las organizaciones sociales y la ciudadanía accedan a datos sociodemográficos desagregados por el sexo, la edad, la ascendencia étnico-racial, la condición de discapacidad, la identidad de género, el área geográfica de residencia y la condición migratoria de las personas, así como a estudios y análisis sobre las causas que determinan la exclusión de ciertos grupos de población, contribuyendo así a mejorar

el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Las acciones que se desarrollen a partir del Marco de Cooperación responderán a un **enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos**. Esto significa que el Marco de Cooperación buscará, en todo momento, contribuir al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las/os ciudadanas/os, con base en el marco normativo nacional y los principios, normas e instrumentos internacionales de derechos humanos que Uruguay ha ratificado. En particular, la actividad programática que se desarrolle en las distintas áreas de prioridad del Marco de Cooperación buscará asegurar los principios de derechos humanos (igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas) para que todas las instituciones del Estado (no solamente aquellas que son responsables directas por la promoción, protección y vigilancia del ejercicio de derechos) tengan las capacidades para cumplir sus obligaciones como garantes de derechos. En particular, será clave el trabajo con los niveles de gobierno que por su cercanía con las personas en el territorio pueden promover la participación ciudadana en la toma de decisiones (en particular, los gobiernos subnacionales) y la cultura de derechos entre los ciudadanos, pero también el que se desarrolle con las instituciones que a nivel central cumplen funciones para asegurar la evaluación de políticas, la transparencia en la gestión de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

El Marco de Cooperación asigna relevancia al principio rector **igualdad de género y empoderamiento de las mujeres**. Al igual que los dos principios rectores ya mencionados (“no dejar a nadie atrás” y el “enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos”), el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género estarán transversalizados en todo el Marco de Cooperación. Por lo tanto, las actividades programáticas que se desarrollen en temas económicos (formas de producción y consumo sostenible, reactivación económica pos-COVID-19, generación

de empleo de calidad, estrategias para la financiación del desarrollo, etc.), en políticas sociales (educación, salud, protección social, etc.) y, desde luego, en generación de cambios culturales tendrán que incorporar la perspectiva de género en el diseño, la implementación y la evaluación de las todas las iniciativas.

Fortalecer la **resiliencia** de las instituciones, las comunidades y las personas constituye una de las principales orientaciones del Marco de Cooperación 2021-2025. La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha generado en Uruguay, al igual que en otros países y a nivel global, un escenario inédito que obliga al Estado, los agentes privados, las organizaciones sociales, las familias y los individuos a repensar sus recursos e instrumentos para responder a los peligros y riesgos que pueden enfrentar (naturales y antropogénicos), en particular, aquellos que son determinados por causas o factores exógenos a los países, que los gobiernos no pueden dominar en forma aislada. Si bien Uruguay ha tenido hasta el momento, como se señaló en la primera sección inicial de análisis de la trayectoria de desarrollo del país, un manejo muy positivo de la pandemia de COVID-19 en el plano sanitario, que le ha permitido reducir la magnitud de sus impactos socioeconómicos, el control definitivo de la pandemia y la recuperación socioeconómica poscrisis son tareas que aún debe enfrentar. En ese sentido, el *Plan de Respuesta Socioeconómica* al COVID-19 del SNU en Uruguay (2020-2021) busca apoyar, en la medida que el SNU logre movilizar los recursos necesarios para tal fin, los esfuerzos nacionales para enfrentar los efectos de la crisis, constituyendo una pieza clave la cooperación del SNU durante el primer año de implementación del Marco de Cooperación 2021-2025.<sup>50</sup>

50. Una de lecciones que la pandemia deja en todos los países es la necesidad de identificar potenciales riesgos y anticipar posibles escenarios de crisis (análisis multidimensional de riesgos y ejercicios prospectivos), así como de formular ex ante estrategias y planes que les permitan enfrentar esos eventos o situaciones y fortalecer los mecanismos institucionales para implementar las medidas de respuesta y mitigación de daños. En este sentido, el Marco de Cooperación 2021-2025 buscará incorporar en el diseño de los programas, proyectos y actividades que desarrolle en sus distintas áreas de prioridad el enfoque de previsión de riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia de las instituciones, organizaciones y personas frente a posibles crisis o eventos adversos.

Como se desprende del análisis inicial, Uruguay enfrenta una serie de desafíos con relación a la **sostenibilidad** de sus formas de producción y consumo. Mejorar la calidad del agua, avanzar en una estrategia de descarbonización de la economía, proteger los ecosistemas y enfrentar los efectos del cambio climático son algunos de los retos inmediatos que debe enfrentar una gestión adecuada del medioambiente.

La **rendición de cuentas** representa uno de los principios centrales que inspiran el diseño del Marco de Cooperación. Este principio rector estará presente en la gestión transparente de los recursos, en el monitoreo constante de la actividad programática que se desarrolle dentro del Marco de Cooperación y en las evaluaciones periódicas de sus resultados con el fin de corregir acciones (para asegurar el avance hacia los objetivos acordados entre el Gobierno y el SNU), pero también de rendir cuentas ante los beneficiarios últimos de este acuerdo.

## 2.1. Teoría de cambio general: áreas de los retos de desarrollo de Uruguay, problemas y factores determinantes

La evaluación de la situación de Uruguay con relación a la *Agenda 2030* que desarrolló el UNCT durante el primer trimestre de 2020 (CCA), los análisis posteriores que realizó en torno a los impactos de la pandemia del COVID-19 y, desde luego, la visión sobre el estado del país en la que descansa la planificación presupuestal del gobierno para los próximos cinco años, permitieron identificar los déficit que presenta el país en las distintas dimensiones del desarrollo (ambiental, económica y social), así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales que los determinan. La llegada del COVID-19 al país y, en particular, sus impactos económicos y sociales (entre otros, el aumento del desempleo, la caída de los ingresos familiares, el aumento de las cargas de trabajo no remunerado para las mujeres y el debi-

litamiento del vínculo de los niños y la educación) agravan algunas de esas carencias y plantean, a su vez, nuevos desafíos para las políticas públicas.

Con base en esos insumos analíticos el UNCT y el Gobierno formularon como base para el presente Marco de Cooperación un árbol de problemas que permite, a su vez, elaborar una teoría de cambio general sobre la trayectoria que el país debería transitar para superar los retos de desarrollo que presenta y acelerar, de ese modo, su progreso hacia los ODS. Este árbol de problemas (Figura 5) identifica las principales carencias o debilidades que Uruguay aún presenta, pese a los avances alcanzados en diversas áreas desde la aprobación de la *Agenda 2030*, las causas directas o inmediatas que las determinan (algunas de coyuntura) y, por último, las causas subyacentes y estructurales que están en la base de esos problemas o debilidades. Cada una de las cuatro cadenas de factores causales que se presentan a continuación (Figura 5) influye sobre las otras: las causas inmediatas, subyacentes y estructurales que determinan los déficit o problemas que presenta

Uruguay en las dimensiones ambiental, económica y productiva condicionan, obviamente, el desempeño de las instituciones estatales, la capacidad de las políticas sociales para asegurar el bienestar y desarrollar las capacidades de los ciudadanos, y, desde luego, el comportamiento de los actores sociales. A su vez, las cadenas causales que determinan el funcionamiento del Estado, la capacidad transformativa de las políticas sociales o el comportamiento social también condicionan el funcionamiento de la economía, los modelos productivos y de consumo y el estado medioambiental.

Visualizar las conexiones entre estas cuatro cadenas de factores determinantes (las líneas de causalidad que se ilustran en la Figura 5 a través de los vectores horizontales) resulta clave para comprender que estas cuatro áreas son interdependientes y que los programas y proyectos que se implementarán a través del Marco de Cooperación para eliminar, reducir o controlar el impacto de las causas presentadas en este árbol de problemas deberían tener, necesariamente, un carácter integral.

Figura 5. Árbol de problemas: identificación de déficits o retos de desarrollo y cadenas causales determinantes.



Al examinar la trayectoria de Uruguay durante los últimos veinte años (tras la recesión que experimentó entre los años 1999 y 2002), se advierte que pese al crecimiento significativo que la economía registró desde 2003 a 2014 y las mejoras en las condiciones de vida de las personas (expresadas, entre otros indicadores, en la disminución de la pobreza durante esos diez años), el país aún no ha logrado completar una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo (basado en formas de producción y consumo sostenibles que protejan el medioambiente) que le asegure a todas las personas el acceso al bienestar en todas sus dimensiones (aún una décima parte de la población sufre, al mismo tiempo, pobreza por ingresos e insatisfacción de necesidades básicas), así como el ejercicio efectivo de los derechos a las personas que integran los grupos de población históricamente más relegados en el país.

Entre las causas inmediatas que determinan esta situación se advierte que la economía uruguaya (pese al crecimiento sostenido que registró entre 2003 y 2018)<sup>51</sup> tiene un muy bajo dinamismo desde 2015, que se manifiesta, entre otros indicadores, en la caída de la inversión, la contracción del empleo, el aumento del desempleo y el estancamiento en la mejora de los niveles de formalización. En ese contexto, se observa también como causa inmediata del estado de situación descrito un deterioro del escenario macroeconómico (déficit fiscal, endeudamiento y alta inflación) que limita las posibilidades de acción de la política pública en diversas áreas. Finalmente, la crisis económica global que ha generado la pandemia de COVID-19 agrava la situación de la economía uruguaya, que evidenciaba ya en 2019 signos de recesión y desde 2015 señales de desaceleración.

Entre las causas subyacentes y estructurales que determinan las carencias y vulnerabilidades de la

economía uruguaya (de sus formas de producción y consumo) se observan algunos rasgos que siguen definiendo la matriz productiva del país, que impiden al país alcanzar un estadio superior de desarrollo. Pese a ciertos avances o progresos que Uruguay ha logrado en los últimos años, su economía sigue estando basada en una matriz productiva concentrada en la producción de bienes primarios (que no demanda empleos de alta calificación y, por lo tanto, no dinamiza otras áreas de la economía), que forma parte de cadenas internacionales con bajos niveles de valor agregado. Asimismo, entre los factores que limitan el crecimiento de la economía se destacan los altos costos que debe afrontar la producción nacional (energía, logística e infraestructura), la aún insuficiente apertura comercial de la economía uruguaya y las ineficiencias en el Estado y en los mercados de los no transables que limitan el dinamismo económico del país. A estas limitaciones se suman un bajo nivel de inversión en I+D (en particular, cuando se compara al país con las economías más dinámicas) y una extremadamente baja participación de las empresas como fuente de financiación (apenas 5% del 0.42% del PIB que representa en el país la inversión en I+D). Otra de las causas estructurales que explican por qué Uruguay no ha podido aún alcanzar un estadio más avanzado de desarrollo es el bajo nivel educativo y, por lo tanto, de desarrollo de capacidades y competencias en sus generaciones más jóvenes. En la medida que 1 de cada 3 jóvenes en Uruguay no logra completar ni siquiera la educación media básica (9.º grado), 2 de cada 3 no logran completar la educación media superior (12.º grado) y que la mitad, aproximadamente, de los adolescentes de 15 años no alcanza niveles mínimos de suficiencia en las pruebas internacionales de aprendizaje (PISA 2018), resulta evidente que el país no cuenta con las capacidades humanas necesarias (capital humano) para poder desplegar un modelo de desarrollo basado en la incorporación de conocimiento científico-tecnológico e innovación como motor del desarrollo. A esta grave restricción se suma, como otra causa estructural, la

51. Si bien en 2019 la variación anual del PIB fue positiva (0.2%), la escasa magnitud del crecimiento durante el último año y algunas señales de recesión que comenzó a mostrar la economía estarían indicando que el largo período de crecimiento que se inició en 2003 se cerró un año antes de la contracción económica que generó la diseminación global del COVID-19, a comienzos de 2020.

aún insuficiente inserción de las mujeres en el mercado laboral, producto del funcionamiento de la economía y las empresas (sus culturas organizacionales, reglas y prácticas), pero también de la “doble carga” de trabajo que soportan las mujeres, en comparación con los varones, como resultado de la desigual distribución del trabajo no remunerado y los cuidados al interior de las familias. Una mayor participación de las mujeres en la economía contribuiría al desarrollo del país por dos vías: en primer lugar, porque una mayor participación de las mujeres como trabajadoras o emprendedoras aumentaría el stock de capital humano de la economía, teniendo en cuenta, además, que las mujeres tienen en promedio un mayor nivel educativo que los varones; en segundo lugar, porque ensancharía la base contributiva del sistema de seguridad social.

Los análisis de situación en los que se basa el Marco de Cooperación permiten identificar que pese a las iniciativas de reforma o modernización de la gestión pública, que durante las últimas décadas han impulsado sucesivos administraciones de gobierno, la administración pública aún presenta carencias y debilidades que impiden al Estado implementar de modo más eficaz y eficiente las políticas y los servicios públicos, y que reducen su capacidad para promover la participación de los ciudadanos en el territorio y rendir cuentas ante la ciudadanía. Estas debilidades también limitan las capacidades del Estado para garantizar la seguridad en el territorio y la convivencia ciudadana.

Entre las causas inmediatas que determinan este estado de situación se identifican: capacidades profesionales y humanas insuficientes en algunas áreas de la administración pública; una utilización aún insuficiente del conocimiento y la información en el proceso de toma de decisiones (en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los servicios); debilidad (en algunas áreas, inexistencia) de los mecanismos para habilitar la participación de los ciudadanos en el territorio y rendir cuentas ante la ciudadanía; au-

mento de algunas manifestaciones de inseguridad (violencia delictiva y crimen organizado) que desafían la capacidad de respuesta del Estado en el cumplimiento de unas de sus funciones primarias.

Entre las causas subyacentes y estructurales, que están en la base de esas causas más directas o inmediatas, se destacan: falta de incentivos, regulaciones y mecanismos de formación adecuados para captar y desarrollar profesionales y recursos humanos con altas capacidades y altos niveles de especialización; con relación al diseño del Estado, un alto nivel de centralización que obstaculiza o desalienta la participación ciudadana a nivel local; inexistencia o debilidad de la cultura del uso del conocimiento y la información en las distintas fases del desarrollo de las políticas públicas. Por último, con relación a la irrupción de nuevas manifestaciones de violencia delictiva y el aumento de la percepción de inseguridad, se advierten como causas estructurales la presencia creciente del crimen organizado y la persistencia de bajos niveles de rehabilitación en el sistema carcelario que, asociados a un aumento de los niveles de encarcelamiento, podrían estar contribuyendo a la reproducción del delito.

Con relación a la tercera cadena causal identificada a partir de los análisis de situación que informan el Marco de Cooperación, se puede señalar que uno de los principales retos de desarrollo y problemas que enfrenta Uruguay desde hace varias décadas —pese a los esfuerzos realizados y los recursos presupuestales destinados por sucesivas administraciones de gobierno a las políticas sociales— es que el país no logra aún formar y desarrollar las capacidades humanas que son necesarias para alcanzar un mayor nivel de desarrollo, y que aún mantiene inequidades (en particular, de género e intergeneracionales) que erosionan su cohesión social.

Entre las causas inmediatas que determinan este estado de situación se pueden destacar las siguientes: una oferta educativa<sup>52</sup> que no asegura, más allá

52. Formatos educativos, contenidos curriculares, tipos de gestión de las instituciones escolares, formación y carrera de los docentes, dotación de infraestructura y equipamiento, etc.

de los altos niveles de cobertura que el país exhibe desde enseñanza inicial a media superior, aprendizajes de calidad, equidad en los resultados e inclusión para todos los niños, adolescentes y jóvenes, lo que determina que el sistema educativo no logre desarrollar en las generaciones más jóvenes las capacidades y competencias que el país requiere para alcanzar un mayor nivel de desarrollo. Entre las causas inmediatas que afectan la formación de capacidades se observa también la alta incidencia de las ECNT determinadas, entre otros factores, por la prevalencia de falta de hábitos de vida saludables (nutrición inadecuada, sedentarismo, etc.) Con relación a las causas inmediatas que determinan la persistencia o reproducción de brechas y asimetrías (en particular, entre mujeres y varones e intergeneracionales) se advierten ciertas rigideces en el mercado laboral y en el acceso a la protección social, que castigan especialmente a los estratos más vulnerables de la población. Estas causas inmediatas se ven agravadas por los impactos sanitarios, sociales y económicos de corto plazo por la caída de la actividad económica del COVID-19 (en particular, sobre los grupos más vulnerables, como los afrodescendientes, las personas con discapacidad y la población LGTBIQ+).

Con relación a las causas subyacentes y estructurales que, en última instancia, determinan estos resultados, se identifica, en primer término, el diseño inadecuado de algunos de los pilares del régimen de protección social (en particular, el sistema de seguridad social) para asegurar el bienestar de las personas en un contexto pautado por profundos cambios en el perfil poblacional del país (envejecimiento, caída sostenida de la natalidad, concentración de la fecundidad en los estratos de ingresos más bajos, etc.) y en su estructura social (en particular, la irrupción de nuevos arreglos familiares, etc.). Estos cambios generan presión sobre el sistema de protección social en general (seguridad social, salud, etc.) y colocan en situación de vulnerabilidad a las mujeres y las generaciones más jóvenes, en particular, en contextos recesivos o de crisis en los que la economía informal se

resiente. Entre las causas subyacentes y estructurales se identifican también la falta, hasta el momento, de acuerdos políticos y sociales y de liderazgo político-técnico para impulsar algunas transformaciones en sectores sociales clave; aún insuficiente articulación entre los sectores público y privado de la salud que dificulta maximizar la calidad; hábitos que inciden en la alta prevalencia de las ECNT.

La cuarta y última cadena causal que los análisis de la situación del país en los que está basado el Marco de Cooperación permiten identificar es la persistencia de brechas de género (en la participación en el mercado laboral, en los salarios, en el acceso a los cargos de alta responsabilidad política, en la distribución del trabajo no remunerado y los cuidados en las familias, etc.) e intergeneracionales (expresadas en la muy alta concentración de la pobreza en la infancia), así como una alta prevalencia de la violencia hacia las mujeres y algunas expresiones de discriminación hacia grupos de población históricamente relegados (en particular, afrodescendientes, personas con discapacidad y población LGTBIQ+) o grupos de población que están más expuestos por su condición social a la vulneración o desprotección de sus derechos (población reclusa o institucionalizada, personas en situación de calle, nuevos migrantes y refugiados).

Entre las causas inmediatas que determinan esta situación se destacan: a) las barreras que enfrentan estos grupos en el acceso a la protección social y la baja calidad de las prestaciones que reciben, lo que refuerza la vulnerabilidad a los colectivos más relegados (en particular, en escenarios de recesión, crisis y emergencia); b) el impacto más agudo que la crisis y las emergencias tienen sobre estos grupos que cuentan con menores activos y capital social para hacer frente a los escenarios adversos (por ejemplo, la retracción de la actividad económica generada por la pandemia de COVID-19); c) los altos niveles de informalidad y de precariedad laboral que padecen normalmente estos grupos de población.

Entre las causas subyacentes y estructurales que determinan este estado de situación se advierten:

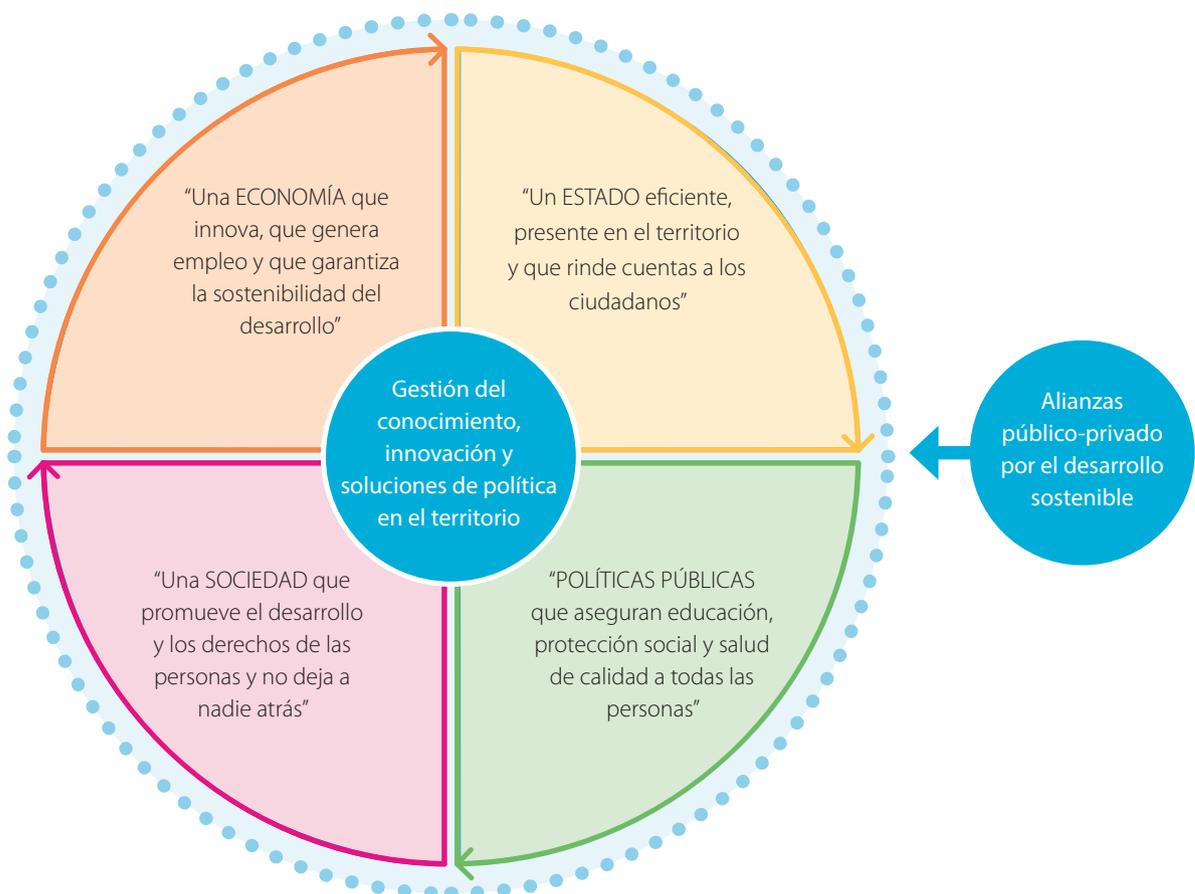
a) la persistencia de patrones culturales en el mercado, la política, las comunidades y las familias que generan desigualdad, afectando especialmente a las mujeres, los jóvenes y los grupos de población más relegados; b) la aún insuficiente capacidad del sistema de protección social (políticas, programas, recursos, protocolos de actuación, etc.) para asegurar niveles básicos de bienestar y el desarrollo de capacidades de las generaciones más jóvenes; c) la falta, la debilidad o la inadecuación de marcos legales, instituciones y políticas para asegurar la inclusión, el ejercicio de derechos y el acceso a niveles básicos de bienestar para algunos los colectivos de población históricamente más relegados (en particular, afrodescendientes, personas con discapacidad, LGTBIQ+); d) la limitada capacidad de algunos de estos grupos de población (en particular, aquellos que históricamente han sido más relegados, discriminados e invisibilizados) para organizarse, abogar

por el reconocimiento de sus derechos e influir en los procesos de toma de decisión.

## 2.2. Prioridades estratégicas de la cooperación entre Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas

El Marco de Cooperación 2021-2025 está estructurado sobre las siguientes prioridades estratégicas: [a] avanzar hacia una *economía* que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo; [b] transformar las instituciones estatales para contar con un *Estado* eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos; [c] desarrollar *políticas públicas* que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas; [d] avanzar hacia una *sociedad* que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y *no deja a nadie atrás* (Figura 6).

Figura 6. Prioridades estratégicas del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.



Estas cuatro prioridades estratégicas o áreas de prioridad del Marco de Cooperación integran los esfuerzos que viene realizando Uruguay, acompañado por el SNU en el país, en dirección a logro de los ODS y sus respectivas metas en 2030. Como ya se señaló en la sección anterior, el escenario proyectado al 2030 es que Uruguay logre transitar hacia una economía que esté basada en formas de producción y consumo sostenibles, asentada en la incorporación creciente del conocimiento (ciencia básica, tecnologías e innovación) en todas sus sectores y que sea, en consecuencia, capaz de generar empleos de calidad (de alta productividad y formales) para todas y todos, asegurando así la inclusión social, la reducción genuina y sostenida en el tiempo de la pobreza en todas sus formas y la superación definitiva de la pobreza extrema.

Esta primera prioridad estratégica refleja, con claridad, cuatro de las prioridades de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: la prosperidad, el planeta, las personas y las alianzas* por el desarrollo. En la base de esta primera prioridad está una visión del desarrollo y, en particular, del crecimiento económico que asegure la sostenibilidad (que cuide los recursos naturales, combata la degradación, proteja la biodiversidad y sea capaz de enfrentar y mitigar los efectos del cambio climático), que ubique a las personas en el centro del desarrollo (apostando a la formación y el despliegue pleno de sus capacidades como condición necesaria para el desarrollo individual y colectivo) y que apueste a las alianzas entre el sector público, el sector privado, los centros académicos, las organizaciones sociales, las comunidades y las familias como motor del desarrollo.

A su vez, esta primera prioridad reúne los esfuerzos que el país viene haciendo a través de innovaciones normativas, creación y/o fortalecimiento de instituciones públicas, implementación de políticas y programas y la acción de los agentes privados y la sociedad civil para alcanzar en 2030 algunos de los objetivos y metas de la *Agenda 2030*: en particular, los ODS 12 (producción y consumo sostenibles), 9 (industria, innovación e infraestructuras resilientes)

y 8 (trabajo decente y crecimiento económico), los ODS 6, 7, 13, 14 y 15, referidos a la agenda de sostenibilidad ambiental, el ODS 17 sobre las alianzas para el desarrollo y el ODS 5 sobre igualdad de género. La referencia al ODS 5 es clave, porque una de las condiciones para que el país pueda superar los desafíos económicos planteados es, precisamente, la incorporación plena de las mujeres a la economía (en el mercado laboral y en la conducción de las empresas), para que puedan contribuir con sus capacidades (su capital humano) al desarrollo del país.<sup>53</sup>

Finalmente, esta prioridad estratégica expresa algunos de los objetivos principales de la presente administración de gobierno para este quinquenio, tras los últimos años de desaceleración económica y, en particular, tras los impactos socioeconómicos generados por la pandemia del COVID-19: la reactivación de la economía (orientada a la creación de empleo), apostando a las capacidades del sector privado y a la innovación en todos sus sectores.

Dentro del área programática del Marco de Cooperación que corresponde a esta primera prioridad estratégica se desarrollarán durante los primeros dos años del ciclo (2021 y 2022) las acciones del SERP orientadas a cooperar con el país en la recuperación económica poscrisis (pilares III y IV de la Respuesta Global al COVID-19 lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas).

La segunda prioridad estratégica del Marco de Cooperación (“un Estado eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos”) expresa, de forma más directa, dos de las prioridades de la *Agenda 2030*: la centralidad de las personas y la paz (la construcción de sociedades pacíficas). Además de ese vínculo directo que se puede establecer entre esta área del Marco de Cooperación y esas dos prioridades de la *Agenda 2030*, mejorar las capacidades

53. Con relación a la contribución de las mujeres en Uruguay a la economía, se recomienda el estudio de ONU-Mujeres en el que se estima el aporte de las mujeres (a través del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado) al PIB. Este estudio fue recientemente presentado por la Vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, y la Oficina en Uruguay de ONU-Mujeres [[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe\\_completo.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_completo.pdf)].

del Estado para gestionar los recursos de los ciudadanos y maximizar su eficacia y eficiencia impactará, necesariamente, sobre el área económica y el área ambiental, contribuyendo así a otras dos prioridades de la Agenda 2030: la prosperidad y el planeta. Esta prioridad estratégica del Marco de Cooperación expresa, además, uno de los principales objetivos de la administración de gobierno para este quinquenio, que es, a su vez, uno de los principios rectores de la nueva generación de Marcos de Cooperación impulsada por la Reforma de las Naciones Unidas, como ya se indicó en la sección 2.3: la “rendición de cuentas” y la transparencia. Si bien Uruguay ocupa desde hace años un lugar destacado en la región y el mundo en las mediciones y rankings internacionales sobre la transparencia en la gestión de las instituciones públicas (sección 1.1.), el país aún enfrenta desafíos con relación a la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Esta segunda prioridad estratégica agrupa las acciones que se desarrollarán dentro del Marco de Cooperación como contribución al logro de los siguientes objetivos y metas: los ODS 16 (en particular, las Metas 16.6<sup>54</sup> y 16.7<sup>55</sup> y las Metas 16.1 a 16.3),<sup>56</sup> 11 (en particular, su tercera Meta)<sup>57</sup> y 17 (en particular, sus Metas 17.9 y 17.19).<sup>58</sup>

La tercera área de prioridad del Marco de Cooperación remite a la prioridad que la *Agenda 2030* asigna a las *personas*, al desarrollo de sus capacidades y a

su bienestar. Esta tercera prioridad estratégica refiere a las políticas y programas sociales que constituyen los pilares del sistema o régimen de bienestar: en particular, educación, salud y seguridad social. Si bien el país cuenta con uno de los regímenes de bienestar más tempranos y consolidados de la región, con altos niveles de inversión pública en políticas y programas sociales (ya sea medida como proporción del PIB o el gasto público o medida en términos absolutos), y pese a los avances que ha realizado en las últimas tres décadas en la ampliación y el fortalecimiento de algunas de estas políticas (en particular, en el área de la salud lo que ha permitido al país alcanzar resultados positivos frente a la pandemia de COVID-19), los desafíos en este campo son notorios.

Las acciones que se desarrollen en el área programática del Marco de Cooperación correspondiente a esta segunda prioridad estratégica contribuyen al logro de varios objetivos y metas de la *Agenda 2030*. El apoyo a la transformación del sistema educativo (en particular, de los niveles de educación primaria y media) y a iniciativas innovadoras (por ejemplo, los programas que incentiven la articulación entre educación y formación para el trabajo a través de la “educación dual”) contribuirán al ODS 4, pero también a las metas relacionadas con el empleo del ODS 8. El apoyo a las políticas y programas en el área de la salud contribuirán, obviamente, al ODS 3 pero también al ODS 2 en consideración de la necesidad de promover hábitos de vida saludables y una nutrición apropiada, habida cuenta de la relación existente en Uruguay entre estas variables y la alta prevalencia de las ECNT. Las acciones que se impulsen para fortalecer las políticas e instituciones de protección social (en particular, la proyectada reforma del sistema de seguridad social) contribuirán a varias metas de los ODS 1, 8 y 10. Por último, y del mismo modo que en las otras áreas programáticas o de prioridad del Marco de Cooperación, las iniciativas a desarrollar contribuirán a la igualdad de género (ODS 5): por ejemplo, a través de acciones que coadyuven a una participación paritaria en las áreas más dinámicas y de mayor remuneración de la educación universitaria, como las ingenierías

54. “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.”

55. “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.”

56. Respectivamente: “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad”; “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”; “Promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

57. “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos.”

58. Respectivamente: “Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”; “aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible... y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo”.

y las carreras científicas y tecnológicas (STEM por su sigla inglés); de iniciativas que aseguren el acceso universal a los programas, servicios y métodos de salud sexual y reproductiva; el apoyo a reformas que permitan reducir las brechas de género con relación a la protección laboral y la seguridad social.

Bajo esta área de prioridad se concentrarán los esfuerzos que se desarrollen desde el Marco de Cooperación para acompañar los esfuerzos nacionales en materia de transformación de la educación, reforma del sistema de seguridad social, fortalecimiento de su sistema nacional de salud y desarrollo de políticas orientadas a lograr mayores niveles de cohesión social en el territorio.

Por último, esta área de prioridad del Marco de Cooperación integra el subconjunto de acciones de cooperación que forman del SERP y contribuyen a los dos primeros pilares de esta estrategia global: “La salud en primer lugar” y “Proteger a las personas”.

La última prioridad estratégica del Marco de Cooperación (“una sociedad que promueve las capacidades de las personas y no deja a nadie atrás”) se asocia, al igual, que las tres primeras prioridades estratégicas a uno de los cinco pilares de la *Agenda 2030*: las personas. Asimismo, esta cuarta prioridad estratégica se vincula con otros dos pilares o principios de la *Agenda 2030* (la *paz* y las *alianzas* por el desarrollo), ya que algunas de los resultados que forman parte de esta cuarta área de prioridad refieren a la eliminación de todas las expresiones o manifestaciones de violencia basada en género (hacia mujeres y niñas) y la construcción de alianzas que permitan impulsar los cambios sociales y culturales necesarios para incluir a los grupos de población que históricamente han sido más relegados o excluidos.

Las acciones programáticas que se desarrollarán dentro de esta cuarta área de prioridad contribuirán al progreso del país hacia los siguientes objetivos y metas de la *Agenda 2030*: en primer lugar, el ODS 5 (en particular, sus metas sobre la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en todos los ámbi-

tos).<sup>59</sup> Las iniciativas orientadas a facilitar el desarrollo de capacidades de niños, adolescentes y jóvenes, así como eliminar o reducir significativamente el desbalance entre generaciones en el acceso al bienestar (en perjuicio de las más jóvenes), que caracteriza desde hace décadas a Uruguay, permitirán avanzar en forma simultánea en dirección a varias metas de los ODS 1, 2, 3, 4 y 8. La cooperación para proteger a los grupos de población más relegados o en las personas en riesgo de quedar atrás (las personas con discapacidad, los afrodescendientes, la población en situación de calle, los privados de libertad, las personas que viven en instituciones totales, ciertos colectivos de nuevos migrantes y LGTBIQ+) contribuirá al avance del país, de manera transversal, a varios objetivos, no sólo los que refieren a las áreas de política social (ODS 1, 2, 3, 4 y 8) o el funcionamiento de las instituciones y reglas propias del Estado de derecho (ODS 16), sino también a los objetivos económicos y ambientales. No obstante, las acciones de cooperación que se desarrollen para proteger a los grupos más relegados contribuirán, en forma más directa, a los ODS 16 y 10 (en particular, a las Metas 16.3, 16.7 y 16 b,<sup>60</sup> y las Metas 10.2, 10.3 y 10.4).<sup>61</sup> Por último, las acciones de cooperación que se desarrollen dentro de esta cuarta área de prioridad del Marco de Cooperación integrarán durante los primeros dos años de implementación del Marco (2021/2022) las acciones del quinto pilar SERP: “cohesión social y resiliencia comunitaria”.

59. Con relación a la contribución de las mujeres en Uruguay a la economía, se recomienda el estudio de ONU-Mujeres en el que se estima el aporte de las mujeres (a través del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado) al PIB. Este estudio fue recientemente presentado por la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, y la Oficina en Uruguay de ONU-Mujeres [[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe\\_completo.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_completo.pdf)].

60. Respectivamente: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”; “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”; “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

61. Respectivamente: “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”; “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”; “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

## 2.3. Resultados a lograr (Efectos Directos): líneas de cooperación, condiciones, supuestos y alianzas

Los resultados que se presentan a continuación fueron definidos como Efectos Directos (cambios en las instituciones, las políticas públicas y los comportamientos que se basan en las prioridades nacionales y aceleran el progreso del país hacia los ODS), agrupados bajo las cuatro *prioridades estratégicas* o áreas de prioridad que fueron definidas en la sección anterior. El SNU contribuirá al logro de estos efectos mediante resultados (productos u *outputs*) que serán definidos en la etapa siguiente al diseño del Marco de Cooperación: la formulación de los Planes de Trabajo Conjuntos (PTC) que harán operativo este marco quinquenal. En esta sección se presentan también, para cada uno de los Efectos Directos, líneas de cooperación indicativas que permiten visualizar los tipos de contribución que el SNU brindará para lograr los efectos acordados, así como los actores nacionales y del SNU que formarán parte de su implementación. Por último, en esta sección se presentan para cada uno de los Efectos Directos acordados teorías de cambio específicas: las condiciones que deberían estar presentes y los supuestos que deberían cumplirse para que se logren los resultados acordados.

### 2.3.1. Prioridad estratégica I: “una economía que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo”

#### Efecto Directo 1.1.

“Al 2025 Uruguay habrá promovido una transición hacia sistemas de producción y consumo sostenibles, basados en la innovación, el conocimiento científico y la incorporación de tecnología, fortaleciendo la resiliencia y la equidad.”

#### Líneas estratégicas de cooperación indicativas

Para lograr este resultado se implementarán proyectos para crear y desarrollar las capacidades necesarias en las instituciones públicas y los agentes económicos para impulsar emprendimientos productivos y prácticas de consumo sostenibles (entre otros, proyectos de economía circular), generar nuevas ventajas competitivas para la economía uruguaya, prevenir la degradación ambiental y crear empleos verdes e inclusivos. En segundo lugar, las agencias del SNU contribuirán a lograr este efecto directo mediante iniciativas que fortalezcan las capacidades de las instituciones públicas responsables por las políticas ambientales, con el fin de enfrentar los principales desafíos en este campo: mejorar la calidad del agua, enfrentar la pérdida de biodiversidad, generar emprendimientos productivos con bajas emisiones de carbono, avanzar en la transformación de la matriz energética con base en las energías renovables y responder a los efectos del cambio climático. Asimismo, se brindará apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y respuesta integral a las amenazas naturales, ambientales y biológicas bajo el enfoque sistémico. Por último, el SNU contribuirá a que el país alcance este resultado o efecto directo mediante iniciativas de apoyo a las instituciones productoras de conocimiento científico, tecnológico e innovación y la promoción de la incorporación de I+D en las empresas.

#### Condiciones y supuestos

Una de las condiciones que deben verificarse en los próximos cinco años para lograr este resultado es que se desarrollen nuevos proyectos de inversión y emprendimientos —y se fortalezcan iniciativas en curso— que permitan al país avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la incorporación de conocimiento, tecnología e innovación, la diversificación de la matriz productiva y la apertura comercial dentro y fuera de la región. En ese marco,

Uruguay debería en los próximos años alentar desarrollos productivos con bajas emisiones de carbono, seguir avanzando en la transición hacia una matriz energética basada en energías renovables, impulsar emprendimientos de economía circular y promover la creación de empleos verdes.

Una condición clave para el logro de este efecto es que el Estado y el sector privado (las empresas) incrementen en forma significativa y sostenida la inversión en investigación, innovación y desarrollo (en particular, las empresas) y se multipliquen las interfases entre la generación y la aplicación de conocimiento e innovaciones en el ámbito productivo.

Teniendo en consideración el impacto que el COVID-19 tendrá sobre la economía uruguaya y los márgenes de incertidumbre con relación a la evolución de la pandemia y sus efectos en la economía global (en particular, en el comercio internacional), resulta necesario asumir algunos supuestos sobre la recuperación económica pospandemia. En este sentido, se asume como supuesto que a partir de 2021/2022, una vez superada la pandemia y mitigados sus impactos socioeconómicos directos e inmediatos, la economía global y regional reactivarán los flujos comerciales y de inversión, en particular, en favor de las economías emergentes y los países en desarrollo (factores exógenos o no controlados por el país). Asimismo, resulta una condición para el logro de este resultado que Uruguay logre en los próximos cinco años fortalecer sus capacidades para evitar la generación de nuevos riesgos e incrementar la resiliencia del país.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Para desarrollar las acciones e iniciativas planteadas será necesario consolidar alianzas existentes y crear nuevas alianzas entre diversos actores nacionales: entre otros, organismos del gobierno nacional — en particular, los ministerios del área productiva y ambiental (MIEM, MGAP, MA y MVOT) y científica (MEC)—, agencias públicas no estatales (entre otras,

ANDE, ANII y LATU), gobiernos subnacionales, agentes del sector privado (cámaras empresariales, empresas y emprendedores), organizaciones sindicales y de la sociedad civil, universidades, instituciones académicas y centros de investigación independientes. Las agencias del SNU en Uruguay que contribuirán, a través de distintas modalidades de cooperación, al logro de este efecto directo son: FAO, ONUDI, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNOPS y OACNUDH.

### **Efecto Directo 1.2.**

*“Al 2025 Uruguay habrá consolidado la recuperación económica basada en la generación de empleo de calidad, el trabajo decente y la promoción de la capacidad emprendedora del sector privado, en particular de las pequeñas y medianas empresas, aumentando la participación de las mujeres en la economía.”*

### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

Para alcanzar este segundo resultado del Marco de Cooperación se desarrollarán actividades programáticas que apoyen la generación de emprendimientos (en particular, MIPYMES) que contribuyan a reactivar la economía y generar empleo, con foco en los sectores más vulnerables de la población que han sido los más afectados por la crisis económica desatada por el COVID-19.

Estas iniciativas forman parte, también, de uno de los componentes del SERP, el que refiere a su tercer pilar (“respuesta económica y recuperación”). Asimismo, el SNU contribuirá a este resultado (específicamente, con relación a la promoción del trabajo decente) mediante acciones que apoyen a las instituciones de gobierno que son responsables por este campo de políticas (MTSS).

También, se desarrollarán iniciativas para promover la capacitación laboral y la formación dual

en las empresas para desarrollar las capacidades y competencias de los trabajadores, contribuyendo al incremento de la productividad. Finalmente, el SNU contribuirá a este resultado a través de acciones (generación de conocimiento y asistencia técnica para el diseño de políticas) que contribuyan a incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como factor clave para el crecimiento económico y el desarrollo.

### Condiciones y supuestos

La primera condición para que Uruguay logre avanzar hacia este resultado es que en los primeros años del ciclo de cooperación se genere un escenario económico doméstico (equilibrios macroeconómicos y condiciones favorables para las inversiones del sector privado y público) que estimule el desarrollo de emprendimientos y la creación de empleos de calidad (trabajo formal y con altos niveles de productividad), incrementando en forma significativa la participación de las mujeres y los jóvenes en el mercado de trabajo. Algunos sectores innovadores y dinámicos de la economía nacional (el diseño de software, la provisión de servicios, la producción audiovisual y cultural, en suma, las industrias creativas)<sup>62</sup> pueden desempeñar una función clave en la reactivación económica y la creación de empleos de calidad (formales, de alta productividad y bien remunerados) que estimulen la educación y capacitación laboral de los jóvenes.

Para que esta condición se verifique es necesario también que se revierta, a corto plazo, el deterioro de algunas variables macroeconómicas clave y se procesen algunas reformas clave (en particular, la de la seguridad social) que aseguren a mediano y largo plazo la sostenibilidad de esas variables.

62. Las industrias creativas tienen en Uruguay un peso significativo en la economía nacional; tan solo "la actividad cultural explica casi el 1% del PIB, de acuerdo con la Cuenta Satélite de Cultura de Uruguay (2012). En 2016, la actividad cultural empleó a 14.750 personas según estimaciones de Uruguay XXI, en base a la ECH (2016) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas." Uruguay XXI (2018: 3).

Entre los supuestos se destacan la construcción de acuerdos sociales y políticos que permiten dar sostenibilidad a los procesos de reforma, así como transformaciones sociales y culturales que coadyuvan a incrementar la participación de las mujeres y los jóvenes en la economía: en particular, una redistribución más equitativa del trabajo no remunerado y los cuidados dentro del ámbito familiar entre mujeres y varones, y un mayor desarrollo de las capacidades y competencias en las/los jóvenes (a través de la educación formal y la capacitación laboral).

### Alianzas (aliados en la implementación)

El desarrollo de las líneas de cooperación propuestas supone fortalecer las alianzas entre los organismos de gobierno competentes en este campo de políticas (MTSS, DINAPYME-MIEM, BPS, etc.), organismos del gobierno nacional y entes autónomos que son responsables por las ofertas públicas de educación formal, no formal y de capacitación (MEC, ANEP y universidades), agencias públicas no estatales (entre otras, INEFOP y ANDE), gobiernos subnacionales, el sector privado (cámaras empresariales, empresas y organizaciones de MIPYMES), organizaciones sindicales y de la sociedad civil, instituciones académicas y centros de investigación. Las agencias del SNU que contribuirán al logro de este resultado son: FAO, OIT, OIT-CINTERFOR, ONU-Mujeres y ONUDI.

#### Efecto Directo 1.3.

"Al 2025 Uruguay habrá constituido un ecosistema para la financiación del desarrollo con perspectiva de género que propicia el desarrollo de alianzas públicas/privadas para el logro de los ODS en Uruguay."

### Líneas estratégicas de cooperación indicativas

El SNU contribuirá a este resultado mediante diversas iniciativas, canalizadas a través de proyectos

o actividades específicas: a) provisión de asistencia técnica y apoyo a grupos de empresas o asociaciones empresariales por afinidad para que las empresas que los integran puedan desarrollar nuevos modelos de negocio sostenibles e inclusivos; b) identificación de las barreras regulatorias que impiden a las empresas movilizar recursos para la implementación de proyectos de desarrollo como insumo para diseñar las reformas que permitan remover esos obstáculos; c) generación de plataformas que permitan reunir a las empresas privadas con potenciales fuentes de financiación para la implementación de proyectos de desarrollo (gobierno, instituciones financieras privadas y públicas, organismos multilaterales de crédito, instituciones de cooperación multilateral, bilateral, Sur-Sur y triangular, etc.) mediante instrumentos financieros innovadores (contratos de pago por resultados, fondos de impacto, fondos catalizadores, fideicomisos, bonos verdes, sociales y de promoción de los ODS, etc.); d) implementación de, al menos tres, experiencias piloto de nuevos instrumentos para la financiación de proyectos de desarrollo; e) constitución del nodo local de la "Red de pacto global" (*Global Compact Network*) como mecanismo institucional para impulsar la alianza entre empresas para la financiación de la Agenda 2030.

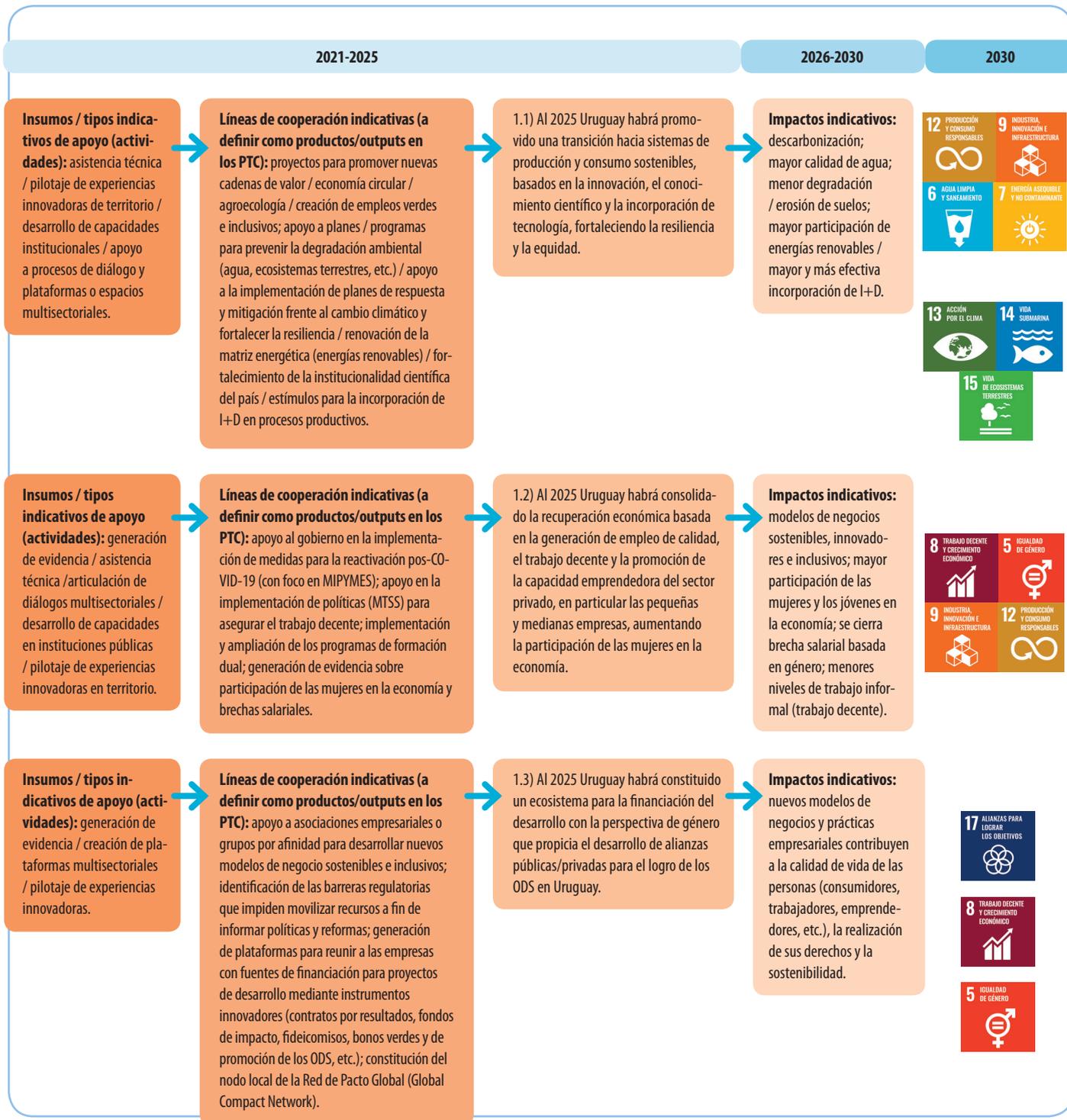
### Condiciones y supuestos

El Estado uruguayo logra en los próximos cinco años instalar incentivos y mecanismos legales/institucionales que generen y consoliden un ecosistema para la financiación público/privada de proyectos de desarrollo. Asimismo, se generan acuerdos y alianzas entre el sector público (el gobierno nacional, las empresas estatales, los gobiernos subnacionales, etc.), el sector privado (empresas, MIPYMES, emprendedores/innovadores, etc.), organizaciones de la sociedad civil y los centros de producción de conocimiento científico-tecnológico que permiten canalizar nuevas iniciativas de financiación de proyectos de desarrollo.

### Alianzas (aliados en la implementación)

Por definición la implementación de las acciones que contribuirán al logro de este tercer efecto directo, la construcción de alianzas entre instituciones públicas, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, resulta clave. Entre las instituciones públicas, se destacan organismos del gobierno nacional (en particular, la Presidencia de la República, a través de la OPP y AUCI, y el MEF), instituciones financieras públicas (BCU, BROU, etc.) y privadas, agencias públicas no estatales, gobiernos subnacionales, cámaras empresariales, grupos o redes de empresas por afinidad, organismos multilaterales de crédito, agencias de cooperación bilateral y multilateral, organizaciones sociales, etc. Las agencias participantes serán: ONU-DI, ONU-Mujeres, PNUD y UNICEF.

Figura 7.a. Teorías de cambio (cadena causal) de la Prioridad Estratégica I: “Una ECONOMÍA que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo”.



### 2.3.2. Prioridad estratégica II: “un Estado eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos”

#### **Efecto Directo 2.1.**

“Al 2025 Uruguay habrá modernizado la gestión pública, impulsado la descentralización y promovido la participación ciudadana en el territorio ampliando los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia del Estado.”

#### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

Las agencias del SNU implementarán iniciativas programáticas para apoyar los procesos de reforma del servicio civil, orientados a mejorar su capacidad de planificación y gestión de políticas y programas, así como aumentar su eficacia y eficiencia. En particular, se apoyarán los esfuerzos del gobierno para impulsar una reestructuración organizativa dentro del Gobierno central, mejorar las políticas de gestión de recursos humanos, generar nuevos y más modernos sistemas de incentivos para captar y desarrollar las capacidades de recursos profesionales de alta calidad, mejorar las trayectorias profesionales. Asimismo, se apoyarán los esfuerzos del gobierno para transformar la gestión pública en una gestión orientada al logro de resultados.

El SNU apoyará las transformaciones y reformas tendientes a lograr mayores niveles de descentralización en el territorio de la gestión pública (fortaleciendo las capacidades de los gobiernos subnacionales) y promover la participación de los ciudadanos a nivel local. En particular, se trabajará con los gobiernos subnacionales para mejorar sus capacidades técnicas para la planificación, coordinación, integración y gestión de políticas de desarrollo en el territorio, fortaleciendo la relación entre las comunidades de las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Por último, el SNU contribuirá también al desarrollo de las capacidades técnicas y profesionales de

las unidades gubernamentales dedicadas al monitoreo y evaluación de programas y servicios.

#### *Condiciones y supuestos*

Una condición clave para que el país logre iniciar en los próximos años una profunda transformación del Estado (que abarque todos los organismos del gobierno central y las demás instituciones estatales) es la existencia de un fuerte liderazgo político para impulsar un proceso de transformación de tal magnitud y capacidades técnicas para informar el proceso de toma de decisiones. Este fuerte liderazgo político y técnico es la condición fundamental para que se adopten las decisiones que son necesarias (cambios legales, administrativos, asignación de recursos, etc.) para iniciar una profunda transformación del Estado, en particular, del servicio civil.

A su vez, se asume como supuesto la construcción y consolidación de acuerdos entre los principales actores involucrados en el proceso de transformación (el gobierno, los funcionarios públicos, los sindicatos, los actores políticos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil) sobre las principales líneas de transformación del servicio civil, lo que maximiza la sostenibilidad de los cambios a mediano plazo (2030). Asimismo, se asume como supuesto que los agentes que habrán de liderar este proceso de cambio lograrán involucrar a las comunidades locales (en particular, en los procesos de transformación que atañen a los gobiernos subnacionales) y a la ciudadanía en general (los usuarios de los servicios públicos) en su diseño, implementación y seguimiento. En tal sentido, para que este resultado sea alcanzado es necesario que las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos subnacionales (departamentales y municipales) sean fortalecidas para potenciar la gestión pública en el territorio, y que las políticas de descentralización sean reforzadas.

#### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Los procesos de cambio y las transformaciones legales e institucionales que se requieren para al-

canzar al 2025 el efecto proyectado suponen la construcción de una amplia y robusta alianza, que integre a los organismos del gobierno nacional que son responsables en la materia, otras instituciones públicas no estatales, los gobiernos subnacionales y el SNU, entre otros aliados clave. Entre los organismos de gobierno nacional sobresalen: la ONSC, la OPP y la AUCI de la Presidencia de la República, el MEF y ministerios de línea. También serán actores clave las empresas del Estado y los gobiernos subnacionales. Por último, entre los agentes nacionales, serán socios clave los centros de investigación académica y las instituciones universitarias que forman los altos niveles del servicio civil. Las agencias que implementarán en forma conjunta las acciones programáticas que contribuirán a este resultado son: PNUD, UNOPS, FAO, OIT y UNICEF.

### **Efecto Directo 2.2.**

**“Al 2025 Uruguay habrá fortalecido las capacidades del Estado para prevenir y responder a la violencia, proteger la seguridad y promover la convivencia ciudadana.”**

### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

El SNU contribuirá al logro de este efecto a través de iniciativas orientadas a mejorar la convivencia ciudadana en los espacios públicos, prevenir las distintas formas de violencia hacia los grupos de población más vulnerables y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones que trabajan en prevención. Se apoyarán iniciativas tendientes a construir espacios urbanos seguros —libres de violencia— e inclusivos, que aseguren el acceso y la posibilidad de uso a todas las personas (en particular, a quienes forman parte de los grupos de población más vulnerables y excluidos como, por ejemplo, las personas con discapacidad) y faciliten la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas que fortalezcan la cohesión social a nivel local y promuevan hábitos de

vida saludables. Asimismo, el SNU proveerá asistencia técnica y conocimiento basado en evidencia que informe el diseño de políticas y programas en esta área de política, aprovechando su capacidad para identificar en otros países experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan ser útiles para la formulación de políticas y programas.

### *Condiciones y supuestos*

Para que el país logre fortalecer las capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia y promover la convivencia ciudadana es condición necesaria la presencia de una visión o enfoque integral (con base en el paradigma de la seguridad humana), que contemple todas las dimensiones y factores determinantes de la violencia y la inseguridad. En consecuencia, una de las condiciones que se deben verificar es la existencia de una articulación efectiva y eficiente entre los distintos sectores del gobierno nacional involucrados (en particular, las instituciones responsables por la prevención y represión del delito y los ministerios del área social), el sistema judicial y los gobiernos subnacionales, que permita implementar acciones con base en este enfoque multidimensional de la seguridad.

Como supuestos se asume que los operadores de las instituciones del Estado a cargo de las distintas áreas involucradas en la gestión de la seguridad aumentan su conocimiento y refuerzan su compromiso con los enfoques de derechos humanos y de seguridad humana. Asimismo, se asume como supuesto que las instituciones del Estado logran en el período implementar acciones que controlen y reduzcan la influencia de factores exógenos al país que alientan el desarrollo y la expansión de nuevas manifestaciones o formas de crimen organizado. Este último supuesto refiere a procesos de carácter supranacional, por lo que será necesario, como parte del análisis de riesgos (sección 4.1.1), realizar un seguimiento periódico de la evolución de estos procesos y factores externos para confirmar o,

eventualmente, revisar la estructura de condiciones y supuestos de esta teoría de cambio.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

El logro de este resultado supone la articulación de esfuerzos de distintos actores del sector público: organismos del gobierno nacional (entre otros, el MI, el MSP, el SIEE y la SND de la Presidencia de la República, el INISA); el Poder Judicial y el Poder Legislativo; los gobiernos subnacionales. Además, será clave la participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. Las agencias del SNU que contribuirán al logro de este resultado son: OACNUDH, ONUDD, ONU-Mujeres y UNICEF.

#### **Efecto Directo 2.3.**

“Al 2025 el Estado uruguayo habrá fortalecido sus capacidades institucionales para gestionar y analizar información (con énfasis en las desagregaciones por sexo y otras variables sociodemográficas clave) aplicable a la toma de decisiones, el diseño y evaluación de políticas y la provisión de servicios.”

### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

El SNU contribuirá al logro de este efecto a través de iniciativas que permitan fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para generar, analizar, utilizar y difundir datos desagregados sobre las distintas dimensiones del desarrollo sostenible que permitan monitorear la trayectoria del país hacia el logro de los ODS. En particular, se apoyará la producción de información sociodemográfica, sobre las dinámicas de cambio poblacional y sus vínculos con la pobreza. En ese marco, se brindará apoyo a la realización del próximo Censo de Población (2023), la actualización de metodologías e índices (por ejemplo, la definición de la nueva línea de pobreza en 2021) y la construcción del primer índice oficial de pobreza multidimensional (a partir de 2021).

### *Condiciones y supuestos*

La condición clave para alcanzar este efecto, al que contribuirán varias agencias del SNU actuando en forma conjunta, es el compromiso del Gobierno con el fortalecimiento del sistema estadístico nacional y, en consecuencia, la disponibilidad de los recursos necesarios para tal fin en un contexto de restricciones, agravado, además, por los efectos económicos de la pandemia de COVID-19. Este compromiso y esta priorización debe involucrar a todos los organismos del Estado que participan en las distintas fases del proceso de construcción de información y datos. Resulta clave para que este resultado se logre que efectivamente los organismos sectoriales que diseñan e implementan políticas y servicios asuman el valor que tienen el uso de la evidencia para evaluar sus acciones y rendir cuentas ante los usuarios directos y la ciudadanía.

Se asumen dos supuestos principales para que este efecto sea alcanzado: los distintos actores del Estado colaboran, efectivamente, para asegurar un uso compartido y transparente de información estadística, asegurando la interoperabilidad entre las distintas fuentes de datos; los actores de la sociedad civil interesados en la visualización a través de estos datos de las brechas de inequidad abogan por la generación de datos actualizados y desagregados según los distintos perfiles o grupos de población.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Entre los organismos del gobierno nacional que liderarán la implementación de las líneas programáticas que contribuirán al logro de este efecto se destacan: el INE, la AMPP, AGESIC y OPP; las divisiones de estadísticas y áreas de monitoreo y evaluación de los distintos ministerios sectoriales, otros organismos del Estado e instituciones públicas (entre otras, ANEP, ASSE, BPS, INEEd y MIDES), las universidades y los centros académicos. Las agencias del SNU que participarán en la implementación de iniciativas programáticas en esta área son: CEPAL, UNFPA, OIT, ONU-Mujeres, ONUSIDA, UNICEF y OACNUDH.

Figura 7.b. Teorías de cambio (cadena causal) de la Prioridad Estratégica II: “Un ESTADO eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a la ciudadanía”.



### 2.3.3. Prioridad estratégica III: “políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas”

#### Efecto Directo 3.1.

“Al 2025 el sistema educativo uruguayo habrá puesto en marcha una transformación integral de la educación básica (desde inicial a media) para asegurar el acceso y la permanencia, mejorar los aprendizajes y reducir la inequidad en los resultados entre estratos socioeconómicos y grupos de la población (afrodescendientes y personas con discapacidad), y expandir la educación terciaria/universitaria en los jóvenes, incrementando la participación de las mujeres en ciencia, tecnología e ingenierías.”

#### Líneas estratégicas de cooperación indicativas

El SNU contribuirá a lograr este resultado a través de asistencia técnica para la formulación de planes de transformación educativa, actividades de fortalecimiento de las capacidades de sus docentes y promoción de innovaciones educativas (especialmente, de modalidades de educación inclusiva para niños y adolescentes con discapacidad). Como parte del apoyo a la respuesta nacional a los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19, el SNU apoyará el pilotaje de modalidades educativas innovadoras e inclusivas, que articulen la educación presencial (en las escuelas) y la educación a distancia, basada en los hogares, a través de las plataformas digitales accesibles.

Finalmente, las agencias brindarán apoyo a los programas y nuevas iniciativas de formación dual que el gobierno busca impulsar para mejorar las capacidades y competencias de los jóvenes que se han desvinculado de la educación formal, especialmente los de contextos de mayor vulnerabilidad. También, con relación a la educación universitaria el Sistema

brindará apoyo para avanzar hacia una mayor participación de las mujeres en las formaciones científicas, en ingenierías y tecnológicas (STEM), como parte de la agenda de igualdad de género en la educación.

#### Condiciones y supuestos

Para que este primer efecto de la tercera área prioritaria del Marco de Cooperación pueda ser logrado resulta necesaria, como primera condición, un compromiso firme de parte del Gobierno y, en particular, las autoridades educativas (MEC y ANEP, en particular) con la implementación de una transformación integral del sistema educativo nacional (desde la educación inicial a la media superior) que contemple cambios necesarios en los contenidos curriculares, la formación de docentes y la gestión de los centros educativos para mejorar, a corto plazo, los aprendizajes, reducir la desigualdad en los resultados educativos e incrementar los niveles de egreso de la educación media.

Este compromiso político y el imprescindible liderazgo político y técnico constituyen condiciones necesarias para que esta transformación sea iniciada en los próximos años, con la contribución del SNU a través del Marco de Cooperación, y los aportes de otros actores clave, teniendo en cuenta que la educación preterciaria no registra desde hace (al menos) veinte años mejoras significativas en los indicadores de aprendizaje (en primaria y media) ni en las tasas de egreso (en la educación media).

Otra condición clave para el logro de este efecto es que las instituciones educativas a cargo de la enseñanza preterciaria (en particular, la ANEP y las instituciones de educación privada) puedan capitalizar la experiencia lograda por los centros educativos y los docentes durante la pandemia (sistematización de lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones) en la aplicación de estrategias y metodologías alternativas de enseñanza (basadas en la utilización de plataformas digitales) para lograr en los próximos años diseñar y pilotear modelos innovadores: por

ejemplo, de educación híbrida basada en la combinación de enseñanza presencial (en los centros educativos) y a distancia (virtual). El diseño y pilotaje de estas innovaciones permitiría, potencialmente: a) avanzar en la personalización de los procesos de enseñanza; b) generar y/o ampliar modelos de educación inclusiva (en particular, para niños y jóvenes con discapacidad); c) ampliar el tiempo pedagógico en educación inicial, primaria y media, más allá de las modalidades que desde hace décadas se vienen implementando (escuelas y liceos de “tiempo completo” o de “tiempo extendido”); d) avanzar en la adquisición de habilidades digitales en los estudiantes, especialmente los de contextos de mayor vulnerabilidad.

Otra condición que debe verificarse para alcanzar este resultado es que los organismos de gobierno a cargo de la educación y el área laboral logran impulsar (respectivamente, MEC, ANEP, MTSS, INEFOP, etc.), con el apoyo del sector privado y las organizaciones de trabajadores, nuevas modalidades de educación dual, para brindar oportunidades alternativas de formación para el trabajo y de calidad a amplios sectores de la población (con foco en los jóvenes) que no han logrado culminar ciclos educativos básicos.

Los supuestos que se asumen para que este resultado sea alcanzado con el apoyo del SNU es que se alcanzan acuerdos a nivel político y técnico sobre el diseño de las transformaciones a impulsar en seguridad social y educación durante el período y existe una amplia alianza de actores políticos y sociales que permite respaldar su implementación.

### **Alianzas (aliados en la implementación)**

Para alcanzar este resultado es imprescindible construir una amplia y plural alianza de actores públicos (organismos del gobierno nacional —MEC—, entes estatales autónomos —ANEP, UdelaR y UTEC—, agencias públicas no estatales —Plan Ceibal— y gobiernos subnacionales), instituciones educativas privadas (universidades y centros de educación primaria

y media), asociaciones de instituciones educativas privadas, sindicatos docentes, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, sindicatos (más allá de los educativos), etc. A su vez, la cooperación con los organismos de crédito multilateral (BID, BM y CAF) resultará clave por el papel que cumplen proveyendo asistencia técnica y apoyo financiero en el campo de las políticas educativas. Son varias las agencias del SNU que proveerán apoyo: UNESCO, UNICEF, OIT-CINTERFOR y ONU-Mujeres.

### **Efecto Directo 3.2.**

*“Al 2025 el Sistema Nacional Integrado de Salud de Uruguay habrá fortalecido la estrategia de atención primaria en salud y la complementación público-privada, en el marco de la recuperación post-COVID 19, así como los programas de prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles y los servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y acceso universal, con foco en mujeres y jóvenes de los grupos más vulnerables.”*

### **Líneas estratégicas de cooperación indicativas**

Las agencias del SNU brindarán apoyo para alcanzar este resultado a través líneas de cooperación que abordan diversos sectores del sistema de salud y diferentes desafíos que enfrenta el país, en particular en el contexto de la emergencia sanitaria declarada ante la irrupción de la pandemia de COVID-19. El SNU, a través de la OPS/OMS, seguirá aportando asistencia técnica y apoyo al organismo de gobierno rector en el área de la salud (MSP) en la definición de los Objetivos Sanitarios Nacionales para el quinquenio y durante 2021 en la respuesta sanitaria al COVID-19 y en la recuperación poscrisis.

También se trabajará en el primer año de implementación del Marco de Cooperación en la preparación del sistema de salud —y de otras instituciones del Estado— para prevenir posibles crisis de similar perfil,

sobre la base de la sistematización de las lecciones aprendidas que surjan de la respuesta del país al COVID-19. Asimismo, se apoyarán las iniciativas para fortalecer las capacidades de los servicios de salud del nivel primario de atención (uno de los objetivos de las autoridades para el período), así como para mejorar la coordinación entre los proveedores públicos y privados del sistema de salud, a fin de maximizar la calidad de las prestaciones y la eficacia y eficiencia de todo el sistema. En particular, se seguirán apoyando los programas de prevención y atención de las enfermedades crónicas no transmisibles y la promoción de hábitos saludables de vida en todas las edades (en particular, en las etapas iniciales de desarrollo).

Finalmente, el SNU seguirá apoyando al sistema de salud para fortalecer sus políticas y programas destinados a asegurar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, centrándose en las mujeres, las adolescentes y las jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad (en situación de pobreza, afrodescendientes, LGBTI y con discapacidad), así como también para garantizar el acceso a servicios de prevención y atención del VIH.

### *Condiciones y supuestos*

La primera condición necesaria para que el país alcance los objetivos planteados por este efecto es que logra a corto plazo abatir la pandemia de COVID-19, en el marco de las respuestas que se desarrollen a nivel global y regional para poner fin a su diseminación, fortaleciendo al mismo tiempo su capacidad de respuesta ante situaciones o emergencias similares. Asimismo, una condición clave es que el Sistema Nacional de Salud impulsa en los próximos años las acciones y moviliza los recursos necesarios para fortalecer el primer nivel de atención del Sistema Nacional Integrado de Salud (sus capacidades humanas, técnicas y de infraestructura), así como para mejorar la articulación, la colaboración y la complementación entre los proveedores públicos y privados del sistema sanitario. Asimismo, una condición necesaria para alcanzar este resultado es que el Sistema Nacional de

Salud consolida políticas, programas y acciones específicas destinadas a la prevención y la atención las ECNT (considerando que su abordaje representa uno de los principales desafíos del país en materia de salud pública), así como a asegurar el acceso universal a servicios y prestaciones de salud sexual y reproductiva de calidad. Las contribuciones que las agencias del SNU pueden realizar en estas dos áreas (políticas de prevención y atención de las ECNT y acceso a programas y servicios de salud sexual y reproductiva) dependen, en primer lugar, del compromiso del SNU con estos objetivos de política y de las capacidades y los recursos del país.

Se asume como supuesto para el logro de este resultado (también válido para los otros efectos bajo esta tercera prioridad estratégica del Marco de Cooperación) que el gobierno logrará disponer de los recursos necesarios, y asegurar la gestión más eficaz y eficiente posible, para implementar las transformaciones y políticas proyectadas, en un contexto de gradual reactivación económica pos-COVID-19 y de recuperación de la senda de crecimiento económico proyectada para el período 2021-2025.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Para alcanzar este exigente resultado y en consideración del contexto inédito en el que serán implementadas las acciones programáticas para su logro (el control de la pandemia de COVID-19 y la mitigación poscrisis de sus Efectos Directos e impactos socioeconómicos), es necesario conformar una sólida alianza de instituciones de gobierno o entes estatales autónomos del área de la salud, pero también de otros sectores de política social (MSP, ASSE, SINAE, MIDES, ANEP, MTSS, INAU, INISA, etc.), gobiernos subnacionales, universidades, instituciones académicas, centros de investigación independientes, asociaciones profesionales médicas, sector privado, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Las agencias que desarrollarán líneas de cooperación para alcanzar este resultado son: OPS/OMS, UNFPA, ONUSIDA, FAO, UNICEF y UNOPS.

**Efecto Directo 3.3.**

“Al 2025 Uruguay habrá generado nuevas arquitecturas de políticas públicas y modelos de gobernanza para promover la cohesión y la protección social y el bienestar multidimensional.”

*Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

A diferencia de los dos primeros Efectos Directos que se derivan de esta área de prioridad referida a las políticas sociales, que remiten a dos sectores de política claramente definidos (educación y salud), este tercer resultado refiere, al menos, a dos pilares del sistema de bienestar: la seguridad social (básicamente, el sistema de pensiones contributivas) y las políticas y los programas de protección social, incluyendo aquellos que operan en los territorios (incluidos los programas sociohabitacionales) para asegurar la inclusión de los sectores de población más vulnerables y fortalecer la cohesión social. Entre las líneas de cooperación que permitirán alcanzar resultados (productos) que contribuyan a este Efecto Directo se destacan las siguientes: el apoyo al gobierno (OPP, BPS, MTSS, MIDES, etc.) para reconfigurar el sistema de protección social, incluyendo, en particular, la reforma del sistema seguridad social planteada por el Gobierno para asegurar la sustentabilidad financiera del sistema asegurando su cobertura universal y manteniendo prestaciones de calidad. También, el SNU impulsará iniciativas para asegurar la inclusión social de las poblaciones más vulnerables (con foco en las familias con niños) a través de programas de transferencias y otros apoyos. Asimismo, se implementarán programas y proyectos en apoyo a la estrategia del gobierno para mejorar las condiciones habitacionales de las familias que viven en condiciones más críticas (en particular, la población residente en asentamientos irregulares). Por último, entre las líneas indicativas de cooperación se apoyará el desarrollo y/o fortalecimiento de las políticas de protección social orientadas a atender las vulnerabilidades específicas de

las poblaciones más relegadas, como las personas LGTBQ+, personas privadas de libertad, afrodescendientes y personas migrantes y refugiadas.

*Condiciones y supuestos*

Para que este resultado se alcance la primera condición que debe estar presente es que se logra al inicio del período diseñar y aprobar una reforma integral del sistema de seguridad social (por su participación en el gasto público social, el pilar principal del régimen o sistema de bienestar del país), que asegure su sostenibilidad financiera a mediano plazo manteniendo al mismo tiempo los niveles de cobertura y la calidad de las prestaciones que lo destacan en la comparación internacional. El SNU contribuirá al logro de este resultado en base a sus capacidades y ventajas comparativas (mediante la provisión de asistencia técnica, el acceso a experiencias y buenas prácticas de otros países y la facilitación de espacios de diálogo), pero su logro depende, por el carácter y la complejidad del desafío, del liderazgo y la acción del Gobierno.

La segunda condición es que el Estado logra impulsar nuevas políticas y programas, y maximizar los recursos requeridos, para asegurar el acceso a viviendas de calidad y entornos saludables para las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad sociohabitacional (en particular, las que residen en asentamientos irregulares), a través de estrategias diversas y complementarias: regularización y mejora de barrios, construcción de viviendas a partir de modalidades eficientes y ambientalmente sostenibles, etc. Del mismo modo que con los otros efectos planificados bajo esta área de prioridad, el SNU contribuirá a su logro a través de productos (que formarán parte de los PTC) que fortalecerán las capacidades técnicas de las instituciones y/o proveerán insumos (diseños técnicos de iniciativas, información/datos, etc.).

Se asume como supuesto clave con relación a este resultado que se logran acuerdos políticos y sociales con relación a los objetivos y contenidos de estas reformas que aseguran su sostenibilidad en el tiempo.

### Alianzas (aliados en la implementación)

Considerando el carácter multisectorial del set de iniciativas programáticas que se desarrollarán entre 2021 y 2025 para contribuir al logro de este Efecto Directo, es necesario construir una alianza que involucre organismos de gobierno nacional

de las áreas económica y social (OPP, MEF, MTSS, BPS, MIDES, MVOT, etc.) y gobiernos subnacionales. Las agencias que implementarán iniciativas programáticas para contribuir a este resultado son: PNUD, CEPAL, OIT, UNICEF, ONU-Mujeres, ACNUR y OACNUDH.

Figura 7.c. Teorías de cambio (cadena causal) de la Prioridad Estratégica III: “POLÍTICAS PÚBLICAS que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas”.



### 2.3.4. Prioridad estratégica IV: “una sociedad que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás”

#### **Efecto Directo 4.1.**

“Al 2025 las instituciones públicas nacionales y subnacionales, el sector privado, los actores sociales y las comunidades en Uruguay habrán avanzado en eliminar las persistentes brechas de género y en el cambio sociocultural necesario para ampliar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la erradicación de la violencia basada en género.”

#### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

Las agencias del SNU implementarán iniciativas programáticas con el fin de contribuir al logro de este efecto en distintas áreas de trabajo. En primer lugar, brindarán asistencia técnica y apoyo para fortalecer las capacidades de la institucionalidad responsable por las políticas de igualdad de género. También brindarán apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que abogan por los derechos de las mujeres y la igualdad de género, así como para la generación de evidencia que permita informar el diseño de las políticas y programas. Una segunda línea estratégica de cooperación será el trabajo con el sistema político (el gobierno, los partidos políticos y los/las legisladores/as) para impulsar acciones que permitan ampliar entre 2021 y 2025 la participación de las mujeres en los cargos de alta responsabilidad política, así como con el sector privado y los sindicatos para incrementar la participación de las mujeres en los puestos de conducción de sus organizaciones.

Por último, una de las principales líneas de cooperación para los próximos cinco años, en consideración de los alarmantes niveles de femicidio que presenta Uruguay, así como de otras formas de vio-

lencia hacia las mujeres, niñas, niños y adolescentes, será el apoyo a un plan nacional de erradicación de la violencia basada en género. En particular, se brindará apoyo para fortalecer las capacidades nacionales y subnacionales para la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta multisectorial a la violencia de género y hacia niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

#### *Condiciones y supuestos*

Para que este efecto sea alcanzado en 2025 resulta necesario que se fortalezcan las capacidades de las instituciones de gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones a nivel nacional y subnacional orientadas a la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. Avanzar en los próximos cinco años en la modificación de los valores, las normas sociales y los comportamientos que impiden alcanzar la igualdad de género en el ejercicio de los derechos supone impulsar cambios, en simultáneo, en diversos ámbitos: en las empresas, las instituciones estatales, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las organizaciones sociales, las comunidades y, finalmente, las familias. Superar un desafío de esta magnitud supone, como primera condición causal, la presencia de actores nacionales —con capacidades y recursos suficientes— para liderar este proceso que acompañará el SNU a través del Marco de Cooperación.

#### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Para desarrollar las líneas estratégicas de cooperación y generar productos (*outputs*) que contribuyan al Efecto 4.1. se requiere la participación de un amplio espectro de instituciones públicas y organizaciones sociales: organismos del Gobierno nacional (INMUJERES/MIDES, las Unidades Especializadas en Género de todos los ministerios sectoriales,

PRONADIS/MIDES y la OPP); entes autónomos y organismos descentralizados del Estado clave (ANEP, ASSE, INAU, SIPIAV, etc.); gobiernos subnacionales (intendencias departamentales y municipios); Poder Legislativo y Poder Judicial; cámaras y asociaciones empresariales, sindicatos y colectivos y organizaciones no gubernamentales de género; universidades públicas y privadas, instituciones académicas y centros de investigación independientes; medios de comunicación.

Las agencias implementarán acciones programáticas que contribuirán a este efecto son: ONU-Mujeres, UNFPA, UNICEF, ACNUR, FAO, OACNUDH, OIT, OPS/OMS, ONUSIDA y UNESCO. Corresponde señalar que por el carácter transversal de la perspectiva de género y por ser uno de los principios rectores de la nueva generación de Marcos de Cooperación, las acciones que desarrolle el SNU durante el ciclo 2021-2025 comprometen a todas las agencias, fondos, organizaciones y programas del SNU. Si bien el Grupo Interagencial de Género (GIG) brindará apoyo al UNCT y a todos los “Grupos de Resultados” en la implementación de las acciones programáticas que se desarrollen como parte del Marco de Cooperación, por su naturaleza cumplirá una función clave con relación a las iniciativas que se implementen para alcanzar este efecto.

#### **Efecto Directo 4.2.**

“Al 2025 las instituciones públicas, el sector privado, la sociedad civil y las familias en Uruguay habrán fortalecido sus capacidades para proteger los derechos y el bienestar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en particular de aquellos en condición de mayor vulnerabilidad.”

#### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

Las agencias del SNU (en particular, aquellas que tienen como mandato la promoción/protección

de los derechos de niños, adolescentes y jóvenes) implementarán iniciativas programáticas para fortalecer las capacidades de los actores nacionales y subnacionales (gobierno, sociedad civil y sector privado) para el diseño, aplicación y seguimiento de marcos normativos, políticas públicas y programas sociales que garanticen, promuevan y protejan los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en particular de los más vulnerables) con foco en las siguientes áreas: primera infancia y salud, prevención de la separación familia / desinternación, educación, salud sexual y reproductiva, y formación/capacitación para el empleo.

Entre las líneas de cooperación que se desarrollarán, se destacan: la generación de evidencia para el diseño de políticas y programas; el pilotaje de programas innovadores en territorio; el fortalecimiento de capacidades de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que actúan en estas áreas de política, campañas y acciones de sensibilización para las familias y las comunidades, así como el desarrollo de capacidades de los niños, adolescentes y jóvenes para potenciar su participación en los procesos de toma de decisión que les atañen.

También, se brindará cooperación para fortalecer los mecanismos institucionales para prevenir, detectar y apoyar a los niños en riesgo de violencia, apoyando al mismo tiempo intervenciones que permitan desarrollar las capacidades de las familias (asegurando el derecho de los niños de vivir en familia, incluyendo las adoptivas), los cuidadores y el personal de servicios, y los espacios de coordinación intersectorial (entre los sectores de la salud, la educación y la protección especial). Finalmente, se brindará apoyo para fortalecer al sistema judicial y reducir los obstáculos que dificultan el acceso de los niños a la justicia especializada.

#### *Condiciones y supuestos*

Alcanzar este resultado requiere, como condición principal, que tanto las instituciones estatales que

tienen la rectoría en materia de políticas de infancia y de juventud (en particular, el INAU y el INJU), así como las organizaciones sociales, tengan las capacidades técnicas, profesionales y los recursos necesarios para promover sus derechos, implementar políticas y programas con ese fin y generar entornos adecuados para que los niños, adolescentes y jóvenes puedan desarrollar sus capacidades. Asimismo, este efecto puede ser alcanzado si prevalece en la sociedad la idea de que priorizar el desarrollo de las capacidades de las generaciones más jóvenes (niños, adolescentes y jóvenes) a través de los presupuestos públicos, la inversiones y contribuciones de las empresas privadas y los recursos de las propias familias como condición necesaria para el desarrollo sostenible del país a mediano y largo plazo.

Como supuesto se asume que las acciones de abogacía y concientización de la opinión pública, basadas en evidencia, que desarrollen las agencias del SNU, contribuirán al cambio sociocultural (normas, valores, actitudes y comportamientos) que se requiere para que los ciudadanos y los tomadores de decisión prioricen a las generaciones más jóvenes en la definición de políticas y en la asignación de recursos. De esta forma, el Estado avanzaría en dirección en corregir la histórica inequidad intergeneracional que caracteriza desde hace algunas décadas la distribución del gasto público social en el país.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

Para implementar las acciones que contribuirán a este efecto es necesario, del mismo modo que con otros resultados bajo esta cuarta prioridad estratégica, involucrar a actores de gobierno, sociedad civil y sector privado. Entre los organismos del Estado (entes autónomos y servicios descentralizados, ministerios y otros poderes) se destacan: ANEP, ASSE, INAU, INISA, SIPAV, INE, INJU, INMUJERES, MIDES, MEC, MSP, MTSS, MD, PJ y FGN. También serán clave los gobiernos subnacionales (intendencias departamentales y municipios), agencias públicas

no estatales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, colectivos y organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de infancia, las universidades y los centros de investigación. Las agencias del SNU que desarrollarán acciones para contribuir al logro de este efecto son: UNICEF, UNFPA, ONU-Mujeres, ACNUR, OIT, OIT-CINTERFOR y OACNUDH.

### **Efecto Directo 4.3.**

**“Al 2025 el Estado uruguayo habrá generado marcos normativos y fortalecido instituciones y políticas para proteger los derechos de los grupos de población más relegados (afrodescendientes, personas con discapacidad, LGTBI, personas en situación de calle, migrantes y refugiados) y combatir las expresiones de estigmatización y discriminación que los afectan.”**

### *Líneas estratégicas de cooperación indicativas*

Las agencias del SNU brindarán asistencia técnica a los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para el diseño de marcos normativos y la formulación de políticas públicas orientadas a promover y proteger el ejercicio de derechos, con foco particular en los grupos de la población en situación de mayor vulnerabilidad. También se brindará apoyo a las acciones de sensibilización y concientización que permitan contrarrestar los prejuicios y todas las formas de discriminación basadas en la ascendencia étnico-racial, identidad de género, discapacidad, nacionalidad, condición migratoria u otras características de las personas. Asimismo, el SNU brindará apoyo a las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para monitorear la situación de los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad o que pueden sufrir en mayor medida los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19. El SNU implementará acciones para desarrollar los conocimientos (enfoque de derechos humanos aplicado al diseño de políticas) y

las capacidades técnicas de los equipos profesionales de las instituciones públicas a nivel nacional y subnacional.

### *Condiciones y supuestos*

Para alcanzar este resultado una de las condiciones que se deben cumplir es la presencia de un fuerte compromiso del Estado en seguir avanzando en la adecuación de sus marcos normativos e instituciones para garantizar el ejercicio de derechos de las personas que integran los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad, y en el diseño e implementación de políticas que garanticen la inclusión social y el desarrollo de los colectivos de población históricamente más relegados (afrodescendientes, personas con discapacidad, LGTBIQ+, migrantes y refugiados de arribo reciente, etc.). Asimismo, una condición necesaria para que este resultado sea alcanzado es la existencia de un sistema judicial con las capacidades institucionales necesarias para asegurar la igualdad en el acceso a la justicia a todas las personas y, en particular, la protección de los derechos de los grupos más vulnerables.

Como supuesto para el logro de este efecto se asume que los propios grupos de población más relegados fortalecen sus capacidades para abogar por sus derechos y reclamar ante el Estado la adopción de decisiones que garanticen el ejercicio de sus derechos. También se asume como supuesto la existencia de un compromiso creciente del sector privado, los actores de la sociedad civil y, en particular, los medios de comunicación con el desarrollo de acciones que permitan contrarrestar los prejuicios hacia grupos sociales, su estigmatización y las prácticas discriminatorias en el mundo del trabajo, las comunidades y las familias.

### *Alianzas (aliados en la implementación)*

La contribución del SNU al logro de este efecto depende de la capacidad de construir una amplia alianza que involucre no solo a los tres poderes del Estado, sino también a las organizaciones de la sociedad civil (en particular, a los colectivos y redes especializados en derechos humanos), el sector privado, las universidades y centros de investigación y los propios grupos de población cuyos derechos son vulnerados. Si bien todas las agencias del SNU en Uruguay están comprometidas con el principio de “no dejar a nadie atrás” (uno de los principios rectores del Marco de Cooperación 2020-2025), las intervenciones programáticas que el SNU desarrollará como contribución a este efecto serán lideradas e implementadas por las siguientes agencias: ACNUR, OACNUDH, OIT, OIM, ONU-Mujeres y UNICEF.

Figura 7.d. Teorías de cambio (cadena causal) de la Prioridad Estratégica IV: “Una SOCIEDAD que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás”.



Figura 8. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025: “prioridades estratégicas” y “Efectos Directos”.

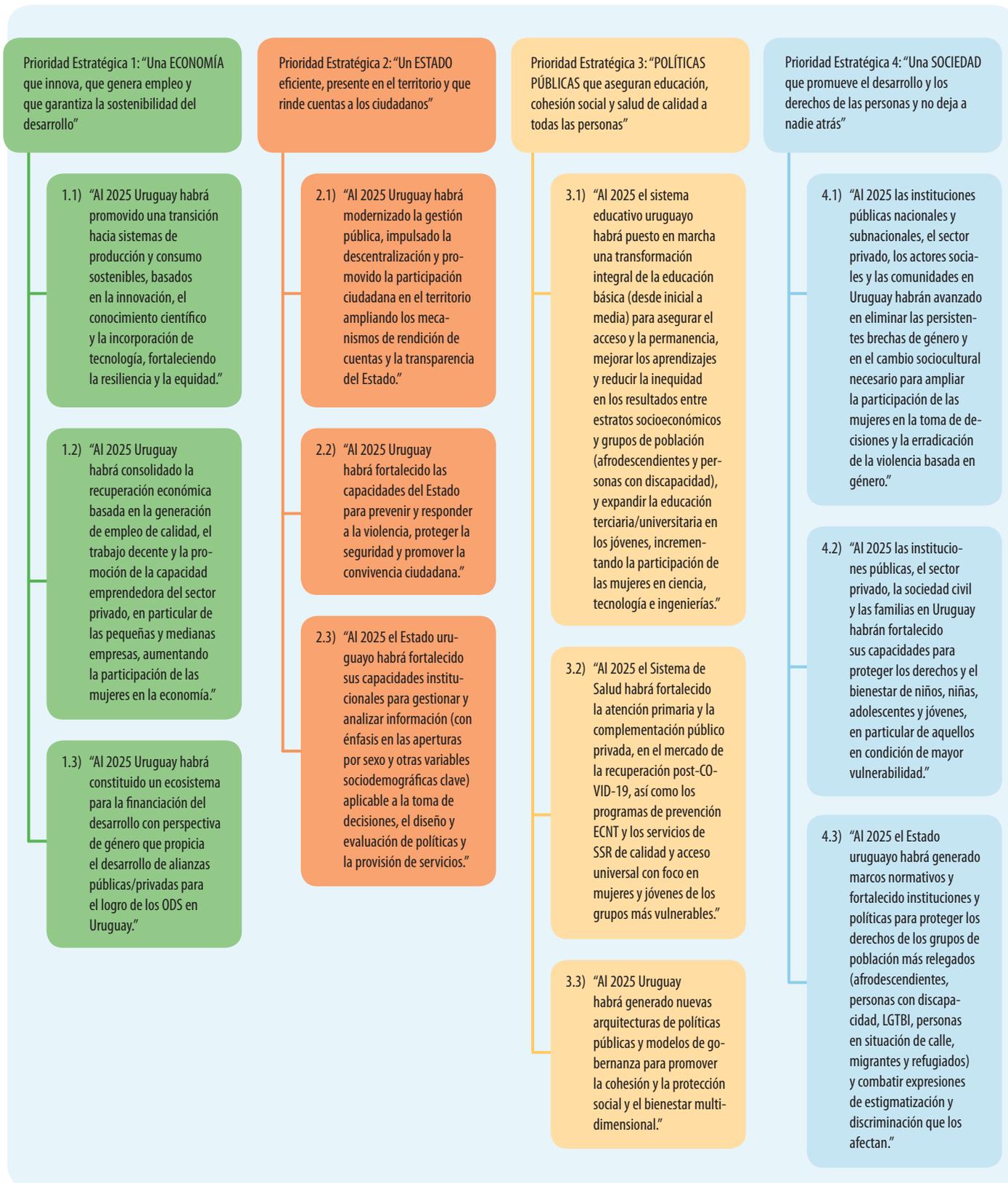
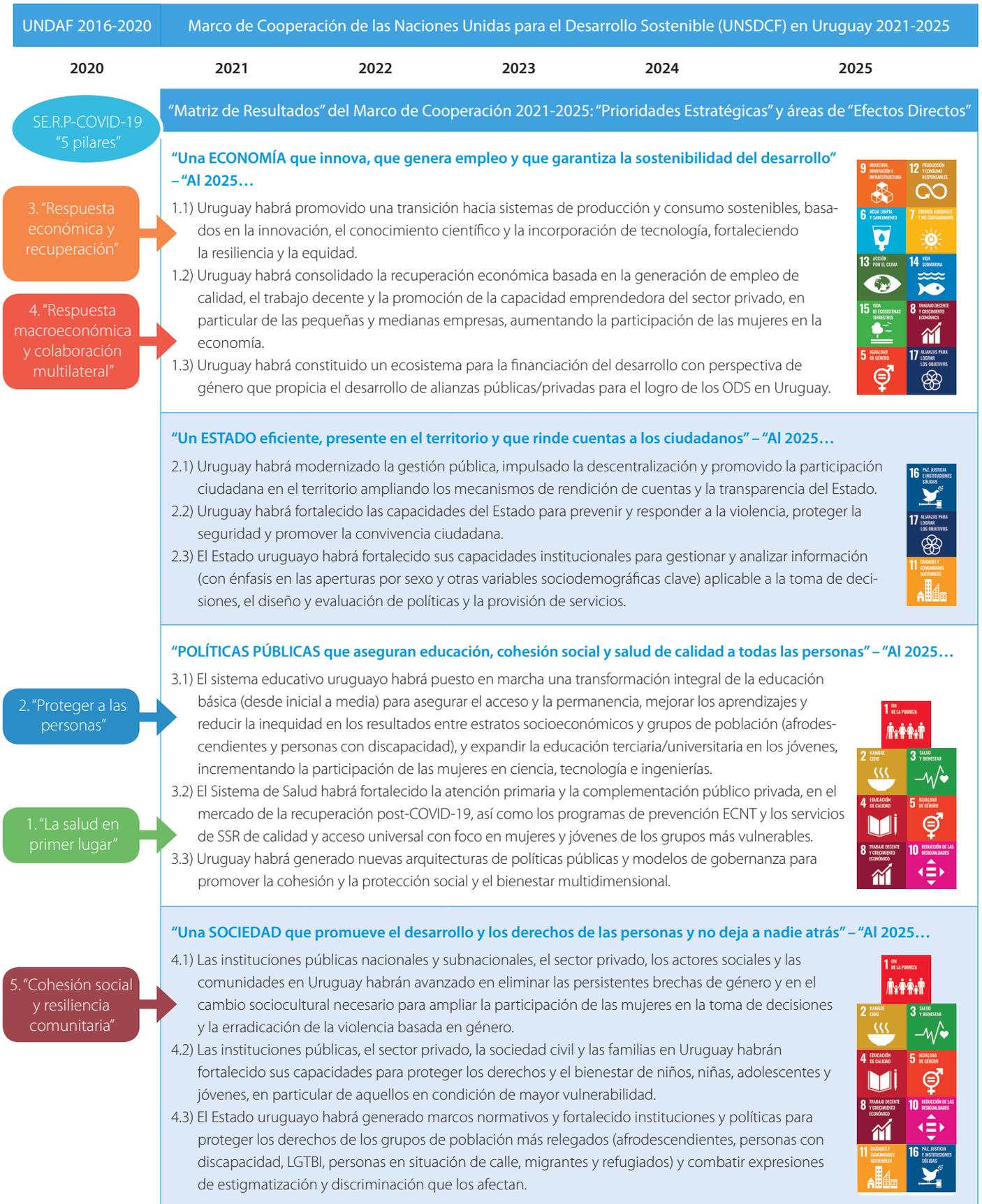


Figura 9. Relación entre el Plan de Respuesta Socioeconómica al COVID-19 [2020-2022] y el Marco de Cooperación [2021-2025].



## 2.4. Sinergias entre Efectos Directos

Los resultados del Marco de Cooperación (las prioridades estratégicas y los Efectos Directos acordados en este documento y los productos que serán definidos en los PTC en la siguiente fase del proceso de planificación) buscan contribuir que Uruguay alcance los objetivos y metas de la *Agenda 2030* por lo que, necesariamente, han sido definidos con base en una visión integral del desarrollo (en la que se articulan las dimensiones ambiental, económica y social), y no como resultados independientes.

Avanzar hacia una economía basada en la innovación, en modelos productivos y prácticas de consumo sostenibles y en las alianzas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil supone, necesariamente, la presencia de un Estado eficaz, eficiente en el manejo de los recursos públicos (lo que supone diseñar tomar decisiones en base a evidencia y tener capacidad de evaluar políticas y programas), que garantiza el pleno funcionamiento del estado de derecho (*rule of law*), que asegura a los ciudadanos, los agentes económicos y las organizaciones sociales la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisión y, desde luego, que garantiza la convivencia ciudadana y al resolución pacífica de conflictos. Desde esta perspectiva, alcanzar cualquiera de los tres efectos que derivan de las dos primeras prioridades estratégicas supone que se logren todos los otros efectos

También la concreción de cualquiera de los efectos que se derivan de la primera prioridad estratégica (que alude a la dimensiones ambiental y económica de la *Agenda 2030*) supone, necesariamente, que las políticas públicas (educación, salud, protección social y seguridad social) garanticen en forma efectiva el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos y les permiten desarrollar al máximo sus capacidades (condición necesaria para que el modelo de desarrollo y el perfil de economía que propone este Marco de Cooperación sean posibles).

Para alcanzar los efectos definidos bajo la primera prioridad estratégica es necesario, no sólo la acción del Estado y las políticas públicas, sino también de las comunidades locales y las familias (la sociedad) asegurando que las mujeres puedan participar en la economía en condiciones de igualdad con los varones (contribuir a su desarrollo) y en su conducción (en los cargos de gobierno, gerencia de empresas y liderazgo de sindicatos y organizaciones sociales), lo que implica una distribución igualitaria de la carga de trabajo no remunerado y cuidados en las familias y, desde luego, la erradicación de todas las distintas formas de violencia que sufren. En particular, alcanzar los efectos económicos que se plantean bajo la primera prioridad estratégica supone que la sociedad uruguaya logra generar las condiciones para desarrollar al máximo posible las capacidades de sus generaciones más jóvenes, considerando, en particular, los desafíos que entraña para la economía y la sustentabilidad del sistema de protección social (especialmente, del pilar de la seguridad social) el avanzado proceso de envejecimiento que desde hace décadas viene experimentando el país.

Por último, también se pueden advertir relaciones de retroalimentación o sinergias entre los efectos bajo las últimas prioridades estratégicas. La implementación de políticas públicas y programas de calidad, cobertura universal e inclusivos en educación, salud, protección y seguridad social es, al mismo tiempo, condición para que la sociedad construya relaciones de género igualitarias, avance hacia la erradicación de la violencia hacia las mujeres, potencie el desarrollo de las generaciones más jóvenes, asegure la inclusión social y evite dejar atrás ciertos grupos de población, pero también todos estos rasgos generan condiciones favorables para el desenvolvimiento de estas políticas y servicios (en particular, en los sectores de la educación y la salud).

La complementariedad de los doce Efectos Directos que componen la Matriz de Resultados del Marco de Cooperación (las sinergias entre los resultados al interior de cada una de las cuatro áreas de prioridad

y entre las cuatro áreas) obedece a que fueron identificados en base a la *Agenda 2030* que propone una visión integral y coherente del desarrollo.

## 2.5. Sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación más allá del ciclo 2021-2025

La sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación está asegurada por el alto grado de apropiación nacional de la implementación del programa. Como se señaló en la introducción, este Marco de Cooperación 2021-2025 es el cuarto que suscribe el Gobierno de Uruguay con el SNU (los anteriores cubrieron los ciclos 2007-2010, 2011-2015 y 2016-2020),<sup>63</sup> por lo que el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales, el parlamento, el sistema judicial, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil tienen una amplia experiencia de trabajo y cooperación con el SNU, que ha sido organizada por instrumentos de programación conjunta que involucran y comprometen a todas sus agencias, organizaciones, fondos y programas. Esa experiencia determinó que en 2010 el UNCT adoptase la decisión de alinear la formulación del siguiente Marcos de Cooperación (UNDAF 2011-2015) y, en consecuencia, los programas de cooperación específicos de varias agencias<sup>64</sup> estén alineados al principal instrumento de planificación y presupuestación del Estado uruguayo: su presupuesto quinquenal. En consecuencia, el Marco de Cooperación 2021-2025 es el tercero que ha sido formulado durante el primer año de administración del gobierno (en este caso, 2020), con el propósito de alinear el proceso de programación del SNU a la definición de prioridades de desarrollo, objetivos de política pública, metas de programas y asignación de

recursos presupuestales que realiza el gobierno y que discute (y finalmente aprueba) el Poder Legislativo para los próximos cinco años.<sup>65</sup>

Por otra parte, el Marco de Cooperación ha sido formulado a partir de una serie de análisis (el CCA del SNU, los tres Informes Nacionales Voluntarios sobre los ODS presentados por Uruguay ante el HLPF y el análisis de la situación de país en el que descansa el Marco de Cooperación) que permiten anclar las prioridades del Marco en una visión nacional sobre los retos de desarrollo del país.

Finalmente, y como se señaló en la sección introductoria, la formulación de este Marco de Cooperación surge de un intenso proceso de diálogo entre el Gobierno y el SNU, que involucró en distintas etapas a las más altas autoridades de Gobierno (el Presidente y al Vicepresidenta de la República, Ministros/as y Viceministros de todos los sectores y autoridades y técnicos de otras agencias de gobierno e instituciones del Estado), por lo que su implementación tendrá un fuerte compromiso de parte del gobierno que podría traducirse en la adopción de decisiones (formulación de políticas, introducción de cambios legales e institucionales, asignación de recursos, etc.) que brinden garantías a la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el Marco de Cooperación más allá de 2025. Asimismo, el proceso de consulta con actores y representantes de la sociedad civil desarrollado por el UNCT a comienzos de 2020, para generar insumos para la formulación del CCA, permitió abrir un espacio de interlocución con las organizaciones de la sociedad civil que también podría contribuir a la apropiación nacional del Marco de Cooperación, más allá del propio Gobierno y de las instituciones del Estado, y por lo tanto a la sostenibilidad de sus resultados más allá de 2025.

63. La experiencia de formulación de Marcos de Cooperación en Uruguay se inicia con su postulación en 2006 como "país piloto" de la iniciativa de reforma del pilar de desarrollo de la ONU ("*Delivering as One*") y la formulación e implementación (entre 2008 y 2010) de más de una decena de proyectos conjuntos financiados por el Fondo para el logro de los ODM y la adopción a partir de 2014.

64. Entre ellos los Documentos de Programa para el País (CPD) del PNUD, del UNFPA y de UNICEF.

65. La alineación entre el proceso de programación conjunta del SNU y la formulación por parte del Gobierno y la aprobación por parte del Parlamento del presupuesto quinquenal resulta clave por el peso significativo que los recursos del propio gobierno tienen en la financiación de los programas, proyectos y actividades que se desarrollan dentro del Marco de Cooperación (entre 2016 y 2020, aproximadamente, 72% del total de los recursos ejecutados).

## 2.6. Cooperación de las Naciones Unidas en Uruguay: análisis de ventajas comparativas

El SNU en Uruguay está compuesto por quince agencias que tienen presencia física en el país con oficinas y líneas de cooperación. Además, Uruguay recibe cooperación de otras cinco agencias que si bien no cuentan con Oficinas de País implementan proyectos o actividades en Uruguay.

De las quince agencias con oficinas en Uruguay, once sólo cubren al país, en tanto las cuatro restantes tienen cobertura supranacional: la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe cubre a todos los países de la región en el área de ciencias y tiene la representación de la UNESCO ante el país; las Oficinas Subregionales de OIM, ONUDI y del PNUMA tienen carácter subregional y, por lo tanto, cubren también otros países del Cono Sur; finalmente, el Centro Interamericano de la OIT en desarrollo profesional (CINTERFOR) tiene cobertura global en los temas de su competencia.

El UNCT es el principal mecanismo para la toma de decisiones y coordinación de las agencias de Naciones Unidas en Uruguay y está compuesto por los representantes de todas las agencias, sean o no residentes:

### Agencias no residentes:



### Agencias residentes:



Como representante designada por el Secretario General, la Coordinadora Residente coordina las actividades operativas del SNU en el país. Como tal, lidera y apoya al UNCT en sus consultas con el gobierno para definir y acordar la respuesta del Naciones Unidas a las prioridades nacionales, así como en el desarrollo, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del Marco de Cooperación entre Naciones Unidas y Uruguay. Para su labor, la Coordinadora Residente se apoya en una Oficina de Coordinación (OCR) cuya misión es: a) potenciar el trabajo y ampliar la voz de las agencias que trabajan en Uruguay; b) promover la integralidad del análisis y la coherencia de las acciones de Naciones Unidas; c) acercar a la organización a la ciudadanía y a nuevos socios; c) potenciar el mandato normativo de Naciones Unidas en las varias dimensiones del desarrollo.

La OCR trabaja en las siguientes áreas transversales: a) diseño e implementación y evaluación del Marco de Cooperación; c) gestión del conocimiento (análisis, datos e información) para la implementación de la *Agenda 2030* en el país; d) facilitación del acceso a redes globales de conocimiento; e) promoción de iniciativas en el área de financiación para el desarrollo; f) transversalización del enfoque de derechos humanos en la acción programática del SNU y las políticas públicas; g) abogacía, comunicación, transparencia y rendición de cuentas; h) innovación en las operaciones del SNU para maximizar su eficacia y eficiencia.

Por la diversidad de mandatos y áreas de especialización de las distintas agencias, el SNU trabaja con prácticamente todos los Ministerios del Gobierno Nacional y las principales agencias principales oficinas y agencias de la Presidencia de la República:

Presidencia (OPP, ONSC, AUCI, INE)	PNUD, UNFPA CEPAL, ONU-Mujeres, ONUDI, PNUMA, UNICEF, OIT
MRREE	OIM, ACNUR, ONU-Mujeres, OACNUDH, UNESCO
MGAP	FAO, PNUD, PNUMA
MIEM	ONUDI, PNUD, FAO
MEC	UNESCO, UNICEF
MSP	OPS/OMS, UNFPA, ONUSIDA, UNICEF, UNOPS, PNUD, FAO, ONU-Mujeres
MVOT	PNUD, PNUMA, UNESCO, FAO
MA	PNUD, PNUMA, UNESCO, FAO
MTSS	OIT, CEPAL, PNUD, UNFPA
MTOP	UNOPS
MINTUR	PNUD
MI	ONU-Mujeres, PNUD
MDN	UNICEF, ONU-Mujeres, PNUMA
MEF	CEPAL
MIDES	UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU-Mujeres, CEPAL, FAO, OPS/OMS, ONUSIDA, OIM, OACNUDH, ACNUR

Los principales organismos estatales (ANEP, ASSE, BPS, etc.), los gobiernos subnacionales, los otros dos Poderes del Estado (Legislativo y Judicial) y, desde luego, las organizaciones de la sociedad civil han recibido o reciben, en distintos niveles, cooperación técnica y/o financiera de las agencias del SNU. Más recientemente, el SNU ha comenzado a trabajar con el sector privado (asociaciones empresariales, grupos y redes de empresas por afinidad, cámaras empresariales, etc.), en particular acercando al mundo de la empresa a la sostenibilidad.

A la fecha, el personal de todas las agencias del SNU en Uruguay asciende a 215 profesionales y administrativos, incluyendo las quince oficinas presentes en el país (las que tienen cobertura para toda la región o clúster de países y las que sólo cubren a Uruguay), los profesionales de enlace con Agencias no residentes y la OCR. A continuación, se presenta el desglose del personal según categorías:

PERSONAL EN LAS OFICINAS DE LAS AGENCIAS					
Funcionarios internacionales profesionales	Funcionarios nacionales administrativos	Funcionarios nacionales profesionales	Consultores	Otros apoyos (pasantes, voluntarios)	TOTAL
24	66	39	68	18	215

Como se señaló en la sección introductoria, el ejercicio de revisión de la implementación y los resultados del Marco de Cooperación 2016-2020 (realizado conjuntamente por el SNU en Uruguay y el Gobierno entre septiembre de 2019 y marzo de 2020)<sup>66</sup> permitió identificar un conjunto de ventajas comparativas y fortalezas que el SNU frente a otros actores, lo que representa un insumo clave para la formulación de este Marco de Cooperación 2021-2025.

- a) abogacía y gestión de conocimiento para ayudar al Gobierno y a la sociedad civil a priorizar temas en la agenda de debate público (campañas de sensibilización, producción de estudios, organización de procesos de diálogo);

- b) asistencia técnica para apoyar el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas y programas (elaboración de propuestas de reformas, documentos de política, elaboración de protocolos de intervención, guías, experiencia internacional, etc.);
- c) apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales (capacitación de recursos profesionales, incentivo a innovaciones en el territorio, diseño de sistemas de información, etc.);
- d) en su función normativa, apoyo al Estado uruguayo en la participación de Uruguay en acuerdos globales y en el seguimiento de la aplicación en el país de Convenciones y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, medio ambiente, trabajo a los que el país ha adherido.

66. Con la participación de más de cincuenta autoridades y técnicos de organismos de gobierno y de las Agencias del SNU, residentes y no residentes en el país.



### 3. PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN



## 3. PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN

### 3.1. Operacionalización del Marco de Cooperación: Planes de Trabajo Conjunto

El Marco de Cooperación será operativizado a través de PTC anuales o plurianuales en los que se establecerán: a) los resultados (productos u *outputs*) a lograr por las agencias del SNU como contribución al logro de los doce Efectos Directos (*outcomes*) del Marco, las actividades a desarrollar para alcanzar esos productos y los insumos necesarios para la implementaras; b) los indicadores de desempeño que permitirán medir la implementación de las actividades y de resultado para medir el grado de avance hacia los productos y, finalmente, su consecución; c) los compromisos de movilización de fondos para la implementación de los proyectos y actividades.<sup>67</sup>

Los PTC serán formulados en base a los formatos provistos por el UNSDG. De acuerdo con la hoja de ruta acordada por el UNCT y el Gobierno para la formulación del Marco de Cooperación 2021-2025, el proceso se cierra con la formulación al término de 2020 de los PTC que permitirán hacer operativo este acuerdo de cooperación.

### 3.2. Mecanismos de gobernanza y toma de decisión

La implementación del Marco de Cooperación 2021-2025 requiere una estructura de gobernanza que permita asegurar: a) eficacia y eficiencia en la ejecución de los programas, proyectos y actividades; b) transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos; c) seguimiento y evaluación de los avances hacia

los objetivos establecidos. Además, la estructura de gobernanza debe asegurar una amplia participación de todos los actores involucrados en la implementación del Marco de Cooperación 2021-2015 bajo el liderazgo conjunto del Gobierno y el SNU.

Para lograr que la implementación del Marco de Cooperación cumpla con estos cometidos, se ha acordado una estructura de gobernanza y mecanismos/reglas para la toma de decisión ágiles y efectivos, que aseguren al mismo tiempo la existencia de espacios para la participación de todos los actores involucrados. La estructura de gobernanza del Marco de Cooperación tendrá dos niveles clave para la toma de decisiones: en primer lugar, un Comité Directivo Conjunto (CDC) del Marco de Cooperación, conformado por la dirección de la AUCI, en representación del Gobierno, y el UNCT, que actuará como mecanismo de coordinación política y estratégica del Marco de Cooperación; en segundo lugar, cuatro Grupos de Resultados (uno por cada una de las cuatro “prioridades estratégicas”), los cuales actuarán como mecanismo de coordinación técnica y operativa del Marco de Cooperación, teniendo por competencias la supervisión de la formulación e implementación de programas, proyectos y actividades que se desarrollen dentro del Marco de Cooperación.

El CDC estará integrado por el representante de la Presidencia de la República en el Consejo Directivo de la AUCI y el Director Ejecutivo de AUCI, en nombre del Gobierno, y el UNCT liderado por la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay. Este ámbito será presidido por AUCI y la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay.

El CDC adoptará siempre decisiones por consenso, sin perjuicio de las facultades y atribuciones que formalmente corresponden a ambas partes. El CDC tendrá la facultad de incorporar a otros partici-

67. Recursos regulares de las propias agencias, otros recursos -excluyendo fondos del Gobierno- movilizados por las agencias (Fondos Globales, Verticales, contribuciones del sector privado y de individuos, etc.) y los recursos del gobierno asignados a proyectos u otro tipo de actividades programáticas que ejecutan las agencias.

pantes, en representación del Gobierno o el SNU. A los efectos de facilitar el trabajo del CDC será conformada una Secretaría Técnica del CDC (ST-CDC) que brindará asistencia operativa al máximo órgano de dirección del Marco de Cooperación, que estará conformada por un representante de la AUCI y un representante de la Oficina de Coordinación del SNU en Uruguay.

El CDC tendrá, como mínimo, tres reuniones por año: la primera se desarrollará en los dos primeros meses del año con el objetivo de definir y aprobar los PTC del Marco de Cooperación; la segunda se realizará a mitad de año con el propósito de analizar los avances en la implementación de los PTC e introducir los ajustes que sean necesarios en la planificación; la tercera tendrá lugar en los últimos dos meses del año con el fin de evaluar el grado de avance hacia los resultados del Marco de Cooperación y determinar las líneas de la planificación para el año siguiente. Sin perjuicio de este calendario, la presidencia del CDC tendrá la facultad de convocar a sus miembros para participar de reuniones *ad hoc* si lo entendiera necesario.

En consideración al calendario de reuniones del CDC establecido *ut supra*, su primera reunión se llevará a cabo a más tardar dentro de los noventa días posteriores a la firma del Marco de Cooperación. En esa primera sesión, la Secretaría Técnica presentará al Consejo Directivo Conjunto una propuesta de: a) Términos de Referencia para el funcionamiento del Consejo; b) lineamientos de trabajo para el primer año del Marco de Cooperación; c) calendario de reuniones del Consejo; d) conformación de los Grupos de Resultados; e) criterios a aplicar en la formulación de los PTC; f) mecanismos operativos para la toma de decisión en ambos ámbitos (CDC y Grupos de Resultados).

Además de los dos espacios establecidos para la gobernanza del Marco de Cooperación, el UNCT, como órgano de coordinación interna del SNU en el país, realizará la supervisión y el seguimiento interno del Marco de Cooperación, adoptando las

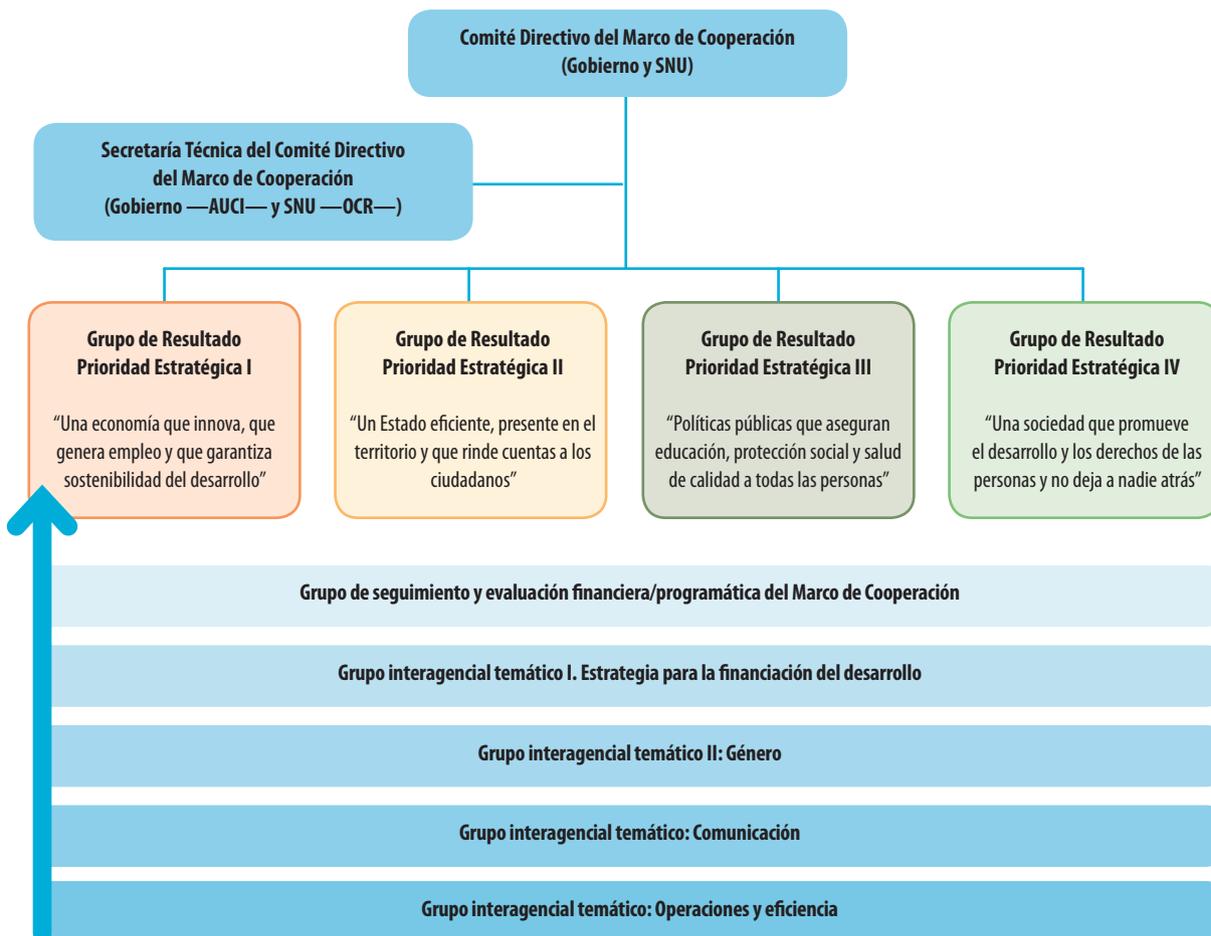
medidas pertinentes para asegurar una adecuada implementación de las actividades programáticas acordadas.

Los Grupos de Resultados estarán conformados por todas las Agencias, los Fondos, las Organizaciones y los Programas de las Naciones Unidas (residentes y no residentes en el país) que han suscrito el Marco de Cooperación 2021-2025. La membresía de los Grupos de Resultados podrá ser renovada en función de la incorporación formal de agencias del SNU al Marco de Cooperación 2021-2025, en base al acuerdo de su CDC. Los principales cometidos de los Grupos de Resultados serán la formulación, el seguimiento y la evaluación periódica de los PTC, debiendo informar al CDC sobre estos asuntos para su consideración y aprobación. La OCR del SNU en Uruguay acompañará técnicamente el trabajo de los Grupos de Resultados, promoviendo en todo momento la coordinación con la AUCI.

Además de los cuatro Grupos de Resultados, el SNU apoyará la implementación, el seguimiento y la evaluación del Marco de Cooperación con cinco grupos interagenciales conformados por representantes de las agencias, fondos, organizaciones y programas que forman parte del UNCT o por quienes hayan sido designados como sus puntos focales: Grupo de Género, Grupo de Comunicación, Grupo de Gestión & Operaciones, Grupo de estrategia para la Financiación del Desarrollo y Grupo de seguimiento y evaluación financiera/programática del Marco de Cooperación.

El esquema de gobernanza del Marco de Cooperación (sus componentes y las líneas de subordinación entre estos) se presentan a continuación (Figura 10).

Figura 10. Estructura de gobernanza del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Uruguay 2021-2025.



### 3.3. Arreglos para la ejecución

El programa será de ejecución nacional con la coordinación general de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional de la Presidencia de la República (órgano de coordinación del Gobierno). Las actividades del programa serán implementadas por ministerios de gobierno y otros organismos del Estado, gobiernos subnacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2021-2025* cobrará operatividad mediante la formulación de PTC definidos en la Sección 3.1. de este documento y/o planes de trabajo específicos de organismos y documentos de

proyecto, cuando sea necesario, que describan los resultados específicos que se desean alcanzar y que establecerán el acuerdo entre las agencias del SNU en Uruguay y cada Asociado en la Implementación, cuando sea necesario, para el uso de los recursos.

En la medida de lo posible, las agencias del SNU en Uruguay y sus Asociados en la Implementación utilizarán los documentos mínimos necesarios para la implementación de las iniciativas programáticas, como el Marco de Cooperación firmado, los documentos de proyectos y los PTC o planes de trabajo específicos de las agencias del SNU. Sin embargo, cuando sea necesario y corresponda, se pueden elaborar documentos de proyecto utilizando, entre otros aspectos, los textos relevantes del Marco de Cooperación y los PTC o específicos de organismos y/o documentos de proyectos.





## 4. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN



## 4. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN

La Matriz de Resultados del Marco de Cooperación ha sido definida al nivel de Efectos (*outcomes*), esto es: cambios en las instituciones, las políticas, los marcos legales y/o los comportamientos de los actores que se espera lograr en el mediano plazo (3 a 5 años), que debe generar el propio país y a los que el SNU contribuye mediante la acción colectiva de sus agencias.<sup>68</sup> En consecuencia, los indicadores que permitirán medir el cumplimiento de esos resultados (y el avance durante el ciclo programático hacia su consecución) deberán captar cambios o transformaciones en las instituciones, las políticas y los comportamientos.

Por otro lado, en la medida que el Marco de Cooperación fue construido a partir de la identificación de cuatro “prioridades estratégicas” para el período (2021-2025) y que pretende contribuir a impactos a diez años (los objetivos y metas de la Agenda 2030) es necesario también definir dentro de los indicadores acordados para el seguimiento de los 17 ODS y sus 169 Metas aquellos que permiten medir cambios a los que contribuirá el Marco de Cooperación en los próximos cinco años.

Los PTC deberán definir indicadores que permitan medir el término de si se han logrado los productos (*outputs*), los cuales serán directamente atribuibles a la acción de las agencias del SNU, esto es: cambios en los conocimientos y las capacidades de las instituciones y las personas, así como la disponibilidad de nuevos servicios o medios (herramientas, protocolos, tecnologías, etc.) que necesitan las instituciones para producir los cambios que

contribuirán al logro en el mediano plazo de los Efectos (*outcomes*) deseados y, en forma indirecta y en el largo plazo, al logro de los impactos en el largo plazo.<sup>69</sup> La definición de este tercer set de indicadores (de productos) será una de las tareas que tendrán a cargo los Grupos de Resultados en la fase de formulación de los PTC, posterior a la firma del Marco de Cooperación.

En síntesis, las matrices de monitoreo y evaluación del Marco de Cooperación (Anexos I y II) incluirán indicadores a nivel de Efecto, para hacer el seguimiento del progreso hacia los doce resultados acordados, y a nivel de impacto, para monitorear el avance hacia el logro en 2030 a nivel nacional de las Metas / ODS a las que contribuye en forma más directa el Marco de Cooperación.

Además de seguir la implementación del Marco de Cooperación y el grado de avance hacia sus resultados con los tres sets de indicadores mencionados (los de efectos, los de impactos y los de productos), el monitoreo y la evaluación contemplarán actividades que permitan anticipar potenciales riesgos que podrían afectar la implementación del Marco, generando alertas tempranas para adoptar decisiones que permitan evitar —o al menos mitigar— el impacto de esos riesgos, y también la permanente validación de las teorías de cambio (condiciones causales y supuestos) que estructuran el marco lógico de este acuerdo de cooperación.

Otro componente clave del monitoreo y la evaluación del Marco de Cooperación será el seguimien-

68. Los Efectos son el núcleo del Marco de Cooperación: representan los cambios clave en las instituciones, el comportamiento o la acción (de las personas y las instituciones) y la legislación que son fundamentales para favorecer y acelerar el avance del país hacia los impactos deseados. Las agencias del SNU pueden colectivamente hacer contribuciones sustanciales para que el país alcance los Efectos acordados en el Marco de Cooperación. Definición basada en las guías del UNSDG sobre formulación de Marcos de Cooperación (2020: 32).

69. Los productos (*outputs*) de los PTC que harán operativo al Marco de Cooperación deben reflejar cambios en las capacidades, el conocimiento de las personas (o las instituciones) o la disponibilidad de nuevos o mejores servicios. Estos cambios constituyen la contribución colectiva del SNU a los Efectos acordados. Estos cambios o productos son (o deberían ser) por su naturaleza inter agenciales y el UNCT debería tener la capacidad para generarlos por sus propios medios (el control directo sobre los factores necesarios y las condiciones habilitantes para lograr estos productos). Definición basada en las guías del UNSDG sobre formulación de Marcos de Cooperación (*ibidem*).

to periódico de la ejecución de los recursos financieros destinados a la implementación de la actividad programática (proyectos y actividades). Esta tarea es clave, en primer lugar, porque expresa uno de los principios rectores de la nueva generación de Marcos de Cooperación, la transparencia y la rendición de cuentas, y, en segundo término, porque brinda insumos que son imprescindibles para una toma de decisión basada en evidencia, que permita maximizar la eficacia y eficiencia de la cooperación.

Por último, como principio general aplicable a todas las actividades de monitoreo, evaluación, análisis y previsión de riesgos, etc., el CDC, los Grupos de Resultados y el grupo inter agencial del SNU a cargo del seguimiento programático/financiero del Marco (Figura 10 de la sección 3.2.) procurarán que todos los indicadores (en particular, los sociodemográficos) sean medidos con todas las aperturas y desagregaciones necesarias (sexo, grupos de edad, ascendencia étnico-racial, áreas geográficas, presencia de discapacidad, identidad de género, condición de migrante, etc.) para captar de ese modo la situación y la evolución durante la implementación del Marco de todos los grupos de población (más allá de los promedios), en particular, la de los más vulnerables o relegados.

#### 4.1. Plan de monitoreo, evaluación y sistematización de lecciones aprendidas

La medición de las líneas de base de los indicadores de Efectos del Marco de Cooperación forma parte de la etapa de formulación del propio documento de Marco de Cooperación. La recopilación de la información cuantitativa y cualitativa necesaria para hacer esta medición y su análisis está a cargo del SNU en el país, apoyado por la OCR, y el gobierno bajo el liderazgo de la AUCI.<sup>70</sup>

70. Las líneas de base de indicadores de Efectos que no puedan ser determinadas en la propia fase de formulación del documento de Marco de Cooperación serán inmediatamente medidas, sin perjuicio de la firma del documento, con el apoyo del grupo inter agencial para el seguimiento financiero/programático del Marco de Cooperación y el Grupo de Resultado al que corresponda el Efecto que es medido a través de ese o esos indicadores.

Con relación a los indicadores que permiten hacer el seguimiento del avance hacia los impactos deseados (las Metas de los ODS a las que contribuye, en forma más directa, el Marco de Cooperación), Uruguay dispone, como se señaló en la Sección 2.1, de tres IRNV (realizados y presentados ante el HLPF de Naciones Unidas entre 2017 y 2019), de una plataforma de indicadores para el seguimiento de los ODS (<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible>) y de un robusto y confiable sistema estadístico nacional, que es uno de los aliados clave del SNU. Estos antecedentes y activos permiten asegurar la medición de las líneas de base de estos indicadores y su seguimiento.

Por último, la medición de la línea de base de los indicadores para medir la implementación de los PTC y el avance hacia sus respectivos resultados (productos / *outputs*) y procedimientos para su medición periódica será definida con precisión por los Grupos de Resultados (con el apoyo del grupo inter agencial de seguimiento) en la fase posterior a la forma del Marco de Cooperación. Sin perjuicio de lo anterior, y del mismo modo que con la medición de los indicadores de Efectos, el criterio a seguir será la recopilación y análisis de fuentes de información cuantitativas y/o cualitativas, según corresponda, que admitan una rigurosa evaluación basada en criterios de validez y confiabilidad.<sup>71</sup>

##### 4.1.1. Análisis de riesgos y oportunidades

El seguimiento de del Marco de Cooperación integrará, como uno de sus componentes principales, el análisis multidimensional de los riesgos y las amenazas que pueden afectar la implementación de los programas, los proyectos y las actividades específicas y, por lo tanto, impedir o retardar el logro de los resultados deseados.

La formulación del CCA ya contempló un análisis multidimensional de riesgos, basado en las guías del UNSDG, que identifica cuatro áreas en las que

71. Para ello se seguirán los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG): <http://www.uneval.org/>.

Figura 11. Matriz de Análisis Multidimensional de Riesgos.



se agrupan los potenciales riesgos: a) la economía (posibles influencias comerciales y financieras de la región en la que se inserta Uruguay o globales, turbulencias que pudieran afectar la estabilidad económica del país y restricciones en el acceso a servicios o recursos); el ambiente, el clima y la salud (eventos climáticos extremos, procesos progresivos de deterioro provocados por el cambio climático, pandemias u otras situaciones críticas en el área de la salud, etc.); c) la sociedad (conflictos sociales determinados por crisis económicas, deterioro de los niveles de bienestar, etc.); c) política (inestabilidad política, bloqueos decisorios provocados por bajos niveles de cooperación / altos niveles de conflicto, insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones políticas, acción del crimen organizado que pueda amenazar la seguridad interna, etc.).

La irrupción del COVID-19 y la crisis económica global que la pandemia desató hacen aún más pertinente y necesario el análisis multidimensional de riesgos, la identificación de procesos y tendencias que podrían devenir en riesgos que amenacen la implementación del Marco de Cooperación y, por último, la construcción de posibles escenarios de corto y mediano plazo (prospectiva). Como se señaló en la primera sección de análisis de la situación del país, si bien Uruguay ha tenido hasta el momento un muy buen desempeño con relación a la pandemia de COVID-19 su superación, la recuperación de la economía nacional y la reversión de los impactos generados durante 2020 dependen de variables y procesos que no controla totalmente el país. En ese sentido, el seguimiento de muchas de estas variables a corto plazo, en los primeros meses de imple-

mentación del Marco de Cooperación, resulta clave para realizar eventuales ajustes a las proyecciones en base a las cuales ha sido formulado.<sup>72</sup>

El UNCT, los Grupos de Resultados y el grupo inter agencial para el seguimiento financiero/programático harán un seguimiento periódico de los riesgos identificados en la sección de análisis multidimensional de riesgos del CCA, de modo de poder establecer en las revisiones anuales del Marco y de sus PTC posibles correcciones frente a la emergencia de riesgos y amenazas para asegurar la implementación y el progreso hacia los resultados acordados.

#### 4.1.2. Presentación de informes

El Marco de Cooperación será revisado anualmente por el CDC. La formulación de los informes anuales sobre la implementación financiera/programática del Marco de Cooperación y el grado de avance hacia sus resultados (Efectos) será facilitada por la ST-CDC, en base a los reportes que elaboren los Grupos de Resultados sobre la implementación de las actividades de los PTC y el avance hacia sus respectivos resultados (Productos) y con el apoyo del grupo inter agencial de seguimiento financiero/programático del Marco. Los reportes anuales del Marco de Cooperación serán analizados y, finalmente, aprobados por el CDC.

Las revisiones anuales del Marco de Cooperación se beneficiarán de la formulación por parte del Gobierno de los informes anuales que acompañan los proyectos de ley de rendición de cuentas de la ejecución del Presupuesto quinquenal. En tanto estos informes realizan un seguimiento del avance hacia los objetivos de las políticas y los programas en base a los cuales está organizado el Presupuesto quinquenal del Gobierno nacional (<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/tomo-ii-planificacion-evaluacion>), resultan un

insumo clave para la formulación de los informes anuales de revisión del Marco de Cooperación.

La actualización periódica del set de indicadores de los impactos a los que contribuye el Marco de Cooperación (Anexo II) se beneficiará del seguimiento que el Gobierno realiza de la *Agenda 2030* y de los INV sobre ODS que formule a lo largo del ciclo. Finalmente, la tarea de elaboración de informes estará coordinada, durante los dos primeros años de ciclo (2021 y 2021), con el reporte de la implementación del *Plan de Apoyo de las Naciones Unidas a la Respuesta Socioeconómica de Uruguay al COVID-19* (SERP). Ambos ejercicios de reporte narrativo y de datos cuantitativos serán desarrollados utilizando la plataforma de UNINFO (<https://uninfo.org/>) para asegurar el acceso público a la información y la rendición de cuentas.

#### 4.2. Plan de evaluación

La evaluación sobre la implementación del Marco de Cooperación para establecer el grado de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de sus intervenciones, y determinar el logro de (o el grado de avance hacia) sus resultados (los Efectos incluidos en su Matriz de Resultados y los Productos que formarán parte de sus PTC) será realizada en dos fases. En primer lugar, se prevé la realización de una *Revisión de Medio Término* durante el segundo semestre del tercer año del ciclo (2023), la que permitirá determinar el avance hacia sus resultados y, eventualmente, introducir cambios que aseguren el logro de los objetivos acordados.

En segundo lugar, se prevé realizar al término del penúltimo año del ciclo (2024) una evaluación independiente final (basada en los principios rectores del Marco de Cooperación y los estándares del UNEG sobre evaluación), la que permitirá determinar los resultados alcanzados por el Marco de Cooperación, así como extraer y sistematizar de su implementación lecciones aprendidas y buenas prácticas. Los resultados de esta evaluación final serán puestos a consideración del UNCT y, posteriormente, del CDC, y alimentarán la formulación del siguiente Marco de Cooperación, cerrando la *Década de Acción* hacia los ODS 2030.

72. Entre otros instrumentos para realizar este ejercicio se empleará el paquete informativo sobre reducción de riesgos elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR): *Briefing Package for Resident Coordinators and UN Country Teams*. [<https://reliefweb.int/report/world/united-nations-office-disaster-risk-reduction-briefing-package-un-resident-coordinators>].



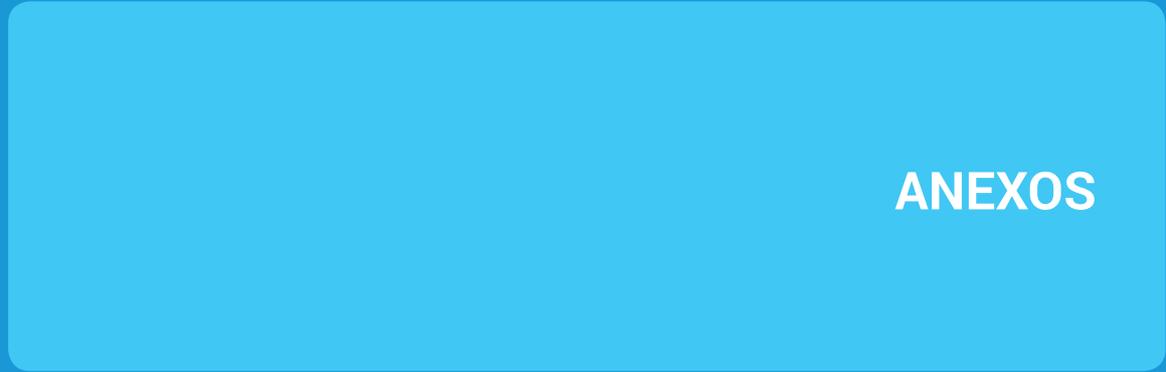
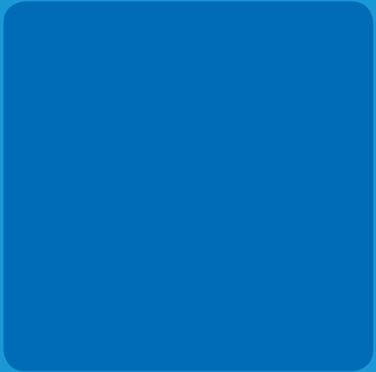
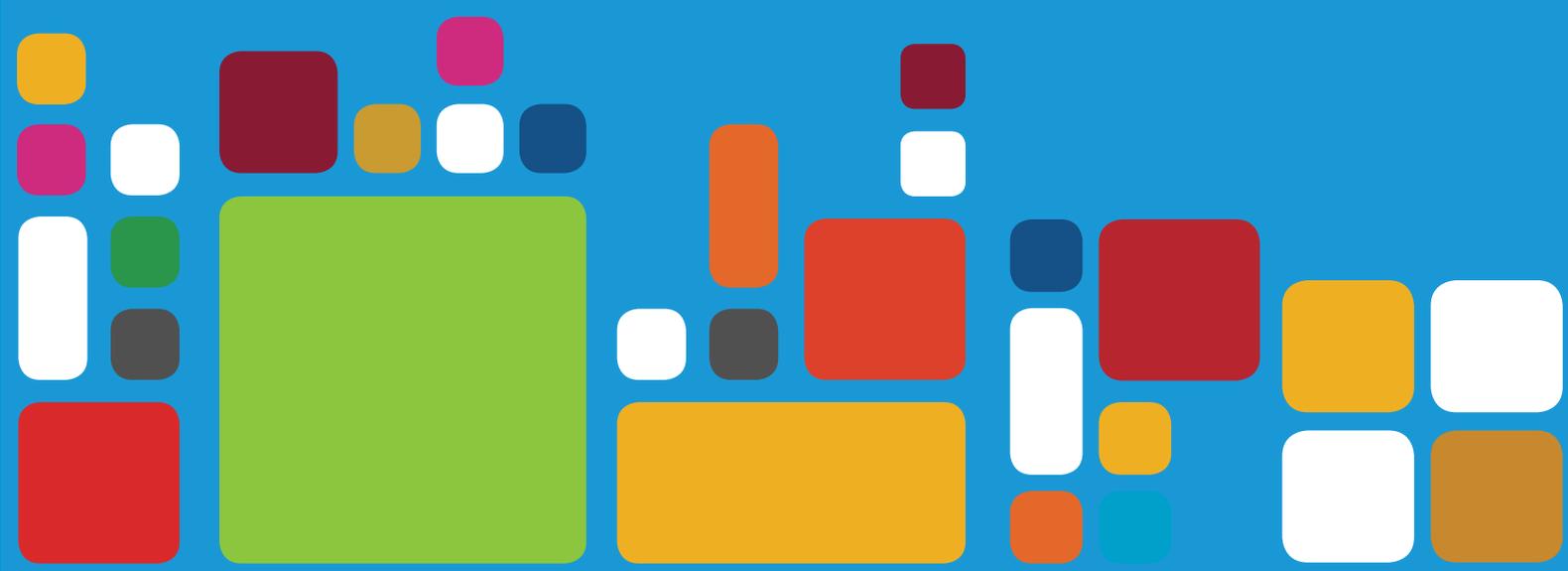
## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS



## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS

- BM (2020): Global Economic Prospects [<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748>].
- CNC/Red Uruguay/MI/INE/MIDES-INMUJERES (2020): Encuesta nacional de prevalencia de violencia basada en género y generaciones [<https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones>].
- CPP (2020): Informe al Parlamento 2019 [<https://parlamento.gub.uy/cpp>].
- INE (2020: 3-6): Actividad, Empleo y Desempleo. Junio 2020. Boletín Técnico. [<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Junio+2020/2ea488d9-4b2b-467a-8b4b-a9b2e2a73421>].  
INE: Montevideo, 21/08/2020.
- IPCC (2014): Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- MEC/ANEP-CEIP/INAU/MSP/INE/MIDES (2019): Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud.
- MGAP (2018): Estrategia Nacional de Bosque Nativo.
- MIDES, INJU, UNFPA & INE (2020): ENAJ. Presentación de avances de los resultados de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2018.
- MIEM (2018): Balance energético 2018. Montevideo: MIEM [<https://ben.miem.gub.uy/descargas/1balance/1-1-Libro-BEN2018.pdf>].
- MIEM (2020): Balance Energético Preliminar Año 2019. [<https://ben.miem.gub.uy/>].
- MIEM-DINAPYME (2018): Encuesta Nacional de MIPYMES 2017 [<https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/mipymes-emprendedores>].
- MIEM, MVOTMA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID (2013): Informe de Medio Ambiente y Energía en Uruguay. Aspectos de la temática energética desde una visión ambiental.
- MVOTMA, SNRCC (2019): Tercer Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (BUR 3).
- ONU-Mujeres (2020): "El aporte económico de las mujeres en Uruguay". ONU-Mujeres y Poder Legislativo: Montevideo [[https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe\\_completo.pdf](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_completo.pdf)].
- OPP/MIDES/INE/MSP/UdelAR/UNFPA (2017): Encuesta Nacional Comportamientos Reproductivos [<https://www.ine.gub.uy>].
- OPS/OMS (2020): Indicadores básicos 2019: Tendencias de la salud en las Américas [<https://iris.paho.org/handle/10665.2/51543>].
- Presidencia de la República de Uruguay (2020): Ministerio de Salud Pública - Tendencias recientes de la natalidad, fecundidad y mortalidad infantil en Uruguay.

- PNUD (2020): Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay (versión completa). PNUD: Montevideo [[https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/Impacto\\_social\\_economico\\_COVID19\\_Uruguay.html](https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/Impacto_social_economico_COVID19_Uruguay.html)].
- PNUD (2019): Informe de Desarrollo Humano 2019. PNUD: Nueva York [<http://report.hdr.undp.org/es/>].
- PNUD (2020): Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas (autores, Constantino Hevia y Andy Neumeyer). New York: UNDP (<http://americatlatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2020/04/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number2-ES-Final.pdf>).
- Presidencia de la República (2020): Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 [<https://medios.presidencia.gub.uy>].
- Presidencia de la República (2017): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017. Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/OPP%20informe%20completo%20VNR%202017.pdf>].
- Presidencia de la República (2018): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2018. Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/2018%20Informe%20Nacional%20Voluntario%20Uruguay%20ODS.pdf>].
- Presidencia de la República (2019): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2019. Montevideo: Presidencia de la República-Oficina de Planeamiento y Presupuesto [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/Informe%20Nacional%20Voluntario%20Uruguay%202019.pdf>].
- Presidencia de la República (2020): Presupuesto Nacional 2020-2024, Tomo II Planificación y Evaluación. Montevideo, 31/08/2020, pp.7 y 8 [<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/proyecto-poder-ejecutivo>].
- UNDRR (2020): Briefing Package for Resident Coordinators and UN Country Teams. [<https://reliefweb.int/report/world/united-nations-office-disaster-risk-reduction-briefing-package-un-resident-coordinators>].
- UNSDG (2019): Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Directrices internas. UNSDCG: Nueva York [[https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/ES\\_UN%20Sustainable%20Development%20Cooperation%20Framework%20Guidance.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/ES_UN%20Sustainable%20Development%20Cooperation%20Framework%20Guidance.pdf)].
- Uruguay XXI (2018): Industrias creativas en Uruguay. Inteligencia competitiva. Montevideo [<https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/industrias-creativas/>].





## I. Matriz de resultados e indicadores de Efectos.

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS				
				
Prioridad Estratégica 1: “Una ECONOMÍA que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo”				
Efectos Directos	Indicadores	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
1.1 Al 2025 Uruguay ha promovido una transición hacia sistemas de producción y consumo sostenibles, basados en la innovación, el conocimiento y la tecnología.	1. Porcentaje de territorio nacional incluido dentro del Sistema Nacional Áreas Protegidas	LB (2019): 1,18%	Observatorio Ambiental Nacional (OAN)	
	2. Emisiones de CO2 por Unidad de PIB.	LB (2020): 9.08	NDC MRV system	
	3. Emisiones de dióxido de carbono (CO2) del sector energético (millones de toneladas de CO2)	LB (2017): 5.8 Mill. Ton.CO2 (generadas mayoritariamente a partir de quema de combustibles fósiles)	SNRCC, MVOTMA (2019)	
	4. Cursos de agua cuya calidad ha sido clasificada como aceptable según el “Índice de Calidad de Agua” (IQA) [cuencas prioritarias del país: Río Negro, Río Santa Lucía, Río Cuareim]	LB (2016): 93%	Observatorio Ambiental Nacional (OAN) en base a Datos Abiertos	
	5. Porcentaje que representan las pérdidas y los desperdicios de alimentos sobre la oferta de alimentos disponible para consumo humano.	LB (2017): 11%	FAO (2017: 5)	
	6. Porcentaje de residuos sólidos municipales recogidos y administrados en instalaciones controladas con respecto al total de residuos municipales generados.	LB (2017): 60.7%	IRNV 2018, con datos de DINAMA (MVOTMA)	
	7. Inversión total en I&D como porcentaje del PIB.	LB (2018):0,42	RICYT [http://www.ricyt.org]	

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 1: “Una ECONOMÍA que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo”

Efectos Directos	Indicadores	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
	8. Porcentaje de la Inversión en I&D que es financiada por empresas (privadas y públicas).	LB (2018):4,59	RICYT [http://www.ricyt.org/]	
	9. Porcentaje de investigadores en ingenierías y tecnologías que son mujeres	LB (2018):35.1%	RICYT [http://www.ricyt.org/]	
1.2 Al 2025 Uruguay habrá consolidado la recuperación económica basada en la generación de empleo de calidad, el trabajo decente y la promoción de la capacidad emprendedora del sector privado, en particular de las pequeñas y medianas empresas, aumentando la participación de las mujeres en la economía.	1. Estimación de recursos del Fondo Solidario COVID-19 (Ley N° 19.874) para financiar la respuesta la pandemia: transferencias del MIDES, Seguro de Paro (gasto), Seguro de Enfermedad, resignación de aportes, licencia de la construcción y compra de insumos.	LB (2019): USD 768/ 1.6% del PIB	Presidencia de la República (2020: 46): <i>Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024</i> [https://medios.presidencia.gub.uy]	
	2. Inversión total (medida como porc. del PIB).	LB (2019): 16.1%	IMF [https://www.imf.org]	
	3. Número total de empleos en MIPYMES.	LB (2017): 802.578	MIEM- DINAPYME (2018: 35): <i>Encuesta Nacional de MIPYEMS 2017</i> [https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/mipymes-emprendedores]	H (468.327 / 58.4%); M (334.251 / 41.6%)
	4. Tasa de actividad	LB (2018): 62.4%	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#]	H: 70.7%; M: 54.9%

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 1: “Una ECONOMÍA que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo”

Efectos Directos	Indicadores	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
	5. Tasa de informalidad de la población ocupada.	LB (2018): 24.6%;	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#">http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#</a> ]	H: 26.1%; M: 22.8%
	6. Promedio de horas semanales de trabajo remunerado.	LB (2018): 39.3	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#">http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#</a> ]	H: 42.2; M: 35.9
	7. Salario medio semanal de las mujeres asalariadas urbanas (20 a 49 años) que trabajan 35 y + hs. por semana como % del equivalente en hombres	LB (2018): 88%	CEPAL en base a ECH del INE [ <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat</a> ]	
1.3 Al 2025 Uruguay ha constituido un ecosistema para la financiación del desarrollo con perspectiva de género que propicia el desarrollo de alianzas públicas / privadas para el logro de los ODS en Uruguay.	1. Porcentaje de empresas que participan en asociaciones empresariales por afinidad.	LB (2020): a ser medido	OCR	
	2. Número de instrumentos para la financiación de proyectos de desarrollo activos.	LB (2020): a ser medido	OCR	
	3. Número de programas financiados por estos instrumentos orientados a reducir brechas de género y/o empoderar mujeres.	LB (2020): a ser medido	OCR	

## IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS &amp; METAS



## Prioridad Estratégica 2: “Un ESTADO eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación[i]
2.1 Al 2025 Uruguay ha modernizado la gestión pública, impulsado la descentralización y promovido la participación ciudadana en el territorio ampliando los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia del Estado.	Estimación en los índices de calidad de gobernanza del Banco Mundial:	Percentil & Ranking	Banco Mundial / <i>Worldwide Governance Indicators</i> [ <a href="https://databank.worldbank.org">https://databank.worldbank.org</a> ]	
	1. Eficacia de Gobierno	p.75 (0-100) / N°54/209		
	2. Calidad Regulatoria	p.70 (0-100) / N°63/209		
	3. Control de Corrupción	p.88 (0-100) / N°26/209		
	4. Estado de Derecho	p.75 (0-100) / N°54/209		
	5. Participación y rendición de cuentas	p.90 (0-100) / N°22/204		
	6. Estabilidad política y ausencia de violencia.	p.86 (0-100) / N°30/211		
	7. Mujeres que ocupan altos cargos en entes autónomos del Estado (ANEP, AFE, BCU, BHU, PBS, BROU, BSE, INC y UdelaR).	LB (2017): 26.6%	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#">http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#</a> ]	
8. Mujeres en altos cargos en empresas del Estado (ANCAP, ANTEL, OSE, UTE).	LB (2017): 34%	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#">http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#</a> ]		
2.2 Al 2025 Uruguay habrá fortalecido las capacidades del Estado para prevenir y responder a la violencia, proteger la seguridad y promover la convivencia ciudadana.	1. Tasa de homicidios (intencionales) cada 100.000 habitantes.	LB (2018): 12.1	UNODC [ <a href="https://dataunodc.un.org/content/Country-profile?country=Uruguay">https://dataunodc.un.org/content/Country-profile?country=Uruguay</a> ]	H (21.6); M (3.2)
	2. Tasa de prisionización cada 100.000 habitantes.	LB (2019): 328	Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay (2020: 18 & 57): <i>Informe al Parlamento 2019</i> [ <a href="https://parlamento.gub.uy/cpp">https://parlamento.gub.uy/cpp</a> ]	H (640); M (35) a XII/2019

## IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS &amp; METAS



## Prioridad Estratégica 2: “Un ESTADO eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación[i]
	3. Porcentaje de presos sin condena.	LB (XI/2019): 22.6%	Comisionado Parlamentario Penitenciario de Uruguay (2020: 20)	
	4. Porcentaje de adolescentes en conflicto con la ley que han sido sujetos de medidas alternativas a la privación de libertad.	LB (2019): 54%		
	5. Tasa de victimización ante delitos [“¿Ha sido Ud. o algún pariente asaltado, agredido o víctima de delitos en el último año?”]	LB (2018): 22%	Latinobarómetro [https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp]	H (22.2%); M (22.1%); Afro (24.3%) resto (22.4%)
	6. Percepción de riesgo de sufrir algún delito en la población (muy frecuente, frecuente u ocasionalmente).	LB (2018): 78.5%	Latinobarómetro [https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp]	H (72.1%); M (83.6%); Afro (86.5%); resto (78.2%)
2.3 Al 2025 el Estado uruguayo habrá fortalecido sus capacidades institucionales para gestionar y analizar información (con énfasis en las desagregaciones por sexo y otras variables sociodemográficas clave) aplicable a la toma de decisiones, el diseño y evaluación de políticas y la provisión de servicios.	1. Número de encuestas específicas, relevamientos censales o módulos de encuestas regulares que desarrolla el SEN para medir (al menos una vez durante un quinquenio) la situación de targets poblacionales más vulnerables o relegados: mujeres, niños y jóvenes, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas en situación de calle, nuevos migrantes y LGTBIQ+.	LB (2016-2020): 10	SNU en base a información del INE [https://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1] y del MIDES [http://observatorioddhh.mides.gub.uy]	
	2. Relevamiento censal de población con todas las desagregaciones necesarias (sexo, edad, identidad de género, ascendencia étnico-racial, discapacidad y condición migrante).	LB (2019): No	SNU	

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 3: “POLÍTICAS PÚBLICAS que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
3.1 Al 2025 el sistema educativo uruguayo habrá puesto en marcha una transformación integral de la educación básica (desde inicial a media) para mejorar los aprendizajes y reducir la inequidad en los resultados entre estratos socioeconómicos, y expandir la educación terciaria y universitaria en los jóvenes, incrementando la participación de las mujeres en ciencia, tecnología e ingenierías.	1. Número de estudiantes de educación inicial a media superior pública cubiertos por programas de inclusión educativa y mejora de aprendizajes (ETC y tiempo extendido, acompañamiento de trayectorias /prevención de deserción en Educación Media, inclusión de niños con discapacidad) desagregado por sexo, ingresos, región, discapacidad y otras variables sociodemográficas clave.	LB (2019): a ser definida	ANEP	
	2. Personas que asisten a alguna oferta de educación terciaria (incluida, la universitaria) / población en edades teóricas (18 a 23 años): tasa BRUTA.	LB (2019): 54.2%	OCR en base a ECH del INE	H (42.3%); M (66.7%)
	3. Jóvenes menores de 24 años que asisten a alguna oferta de educación terciaria (incluida, la universitaria) / población en edades teóricas (18 a 23): tasa NETA.	LB (2019): 26.8%	OCR en base a ECH del INE	H (21.2%); M (32.7%)
	4. Participación de las mujeres en todo el alumnado de educación terciaria.	LB (2018): 61.9%	RICYT [ <a href="http://www.ricyt.org">http://www.ricyt.org</a> ]	
	5. Participación de las mujeres en el alumnado de educación terciaria en las áreas de “ingeniería, industria y construcción”.	LB (2018): 39.3%	RICYT [ <a href="http://www.ricyt.org">http://www.ricyt.org</a> ]	

## IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS &amp; METAS



## Prioridad Estratégica 3: "POLÍTICAS PÚBLICAS que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas"

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
3.2 Al 2025 el Sistema Nacional Integrado de Salud de Uruguay habrá fortalecido la estrategia de atención primaria en salud y la complementación público-privada, en el marco de la recuperación post-COVID 19, así como los programas de prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles y los servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y acceso universal con foco en mujeres y jóvenes.	1. Tasa de mortalidad por COVID-19 (defunciones acumuladas en el período por millón de habitantes).	LB (marzo-octubre 2019): 17		
	2. Formulación de Objetivos Sanitarios Nacionales para el quinquenio 2021-2025.	LB (2019): No	OPS/OMS en base a MSP	
	3. Porcentaje de la población cubierta por el Sistema de Salud bajo algún tipo de prestador de servicios.	LB (2018): 98.7%	MIDES/Observatorio de Desarrollo - Sistema de Información de Género, en base a datos de la ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#">http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/#</a> ]	H (98.2%); M (99.1%)
	4. Causas de mortalidad (tasas cada 100.000 habitantes)	LB (2018) Por Enfermedades Transmisibles: 42.6		H (55) /M (33.4)
		Por ENT: 436.7 (81.2% del total)		H (580) /M (340)
		Por causas externas: 58.4		H (92.7)/M(26.6)
	5. Tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres de 15 a 44 años (últimos seis meses).	LB (2016): 83.6%	OPP/MIDES/INE/MSP/ UdelaR/UNFPA (2017: 26): <i>Encuesta Nacional de Comportamientos Reproductivos</i> [ <a href="https://www.ine.gub.uy">https://www.ine.gub.uy</a> ]	H (81.1%); M (83.6%).
6. Nuevos diagnósticos de VIH (tasa cada 100.000 habitantes).	LB (2018): 28.6	OPS/OMS (2020: 21): <i>Indicadores básicos 2019: Tendencias de la salud en las Américas</i> [ <a href="https://iris.paho.org/handle/10665.2/51543">https://iris.paho.org/handle/10665.2/51543</a> ]	Razón (hombre /mujer): 2.3	

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 3: “POLÍTICAS PÚBLICAS que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
3.3 Al 2025 Uruguay habrá generado nuevas arquitecturas de políticas públicas y modelos de gobernanza para promover la cohesión y la protección social y el bienestar multidimensional.	1. Aprobación de una reforma integral vía legal del Sistema de Seguridad Social.	LB (2019): ausente		
	2. Resultado financiero de la seguridad social sobre el PIB.	LB (2020): -1%	PNUD en base a datos del MEF	
	3. Porcentaje de personas de 65 y más años que cobran jubilación.	LB (2017): 72.2%	MIDES: Observatorio Social – Sistema de información sobre vejez y envejecimiento en base a ECH del INE [ <a href="http://sive.mides.gub.uy">http://sive.mides.gub.uy</a> ]	H (84.6%); M (63.9%)
	4. Porcentaje de personas 65 y más años que cobran pensiones.	LB /2017): 32.4%	MIDES: Observatorio Social – Sistema de información sobre vejez y envejecimiento en base a ECH del INE [ <a href="http://sive.mides.gub.uy">http://sive.mides.gub.uy</a> ]	H (7.1%); M (49.4%)
	5. Déficit de viviendas en Uruguay (número absoluto).	LB (2019): 65.331	PNUD en base a información del MVOT	

## IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS &amp; METAS



## Prioridad Estratégica 4: “Una SOCIEDAD que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
4.1 Al 2025 las instituciones públicas nacionales y subnacionales, el sector privado, los actores sociales y las comunidades en Uruguay habrán avanzado en eliminar las persistentes brechas de género y el cambio socio cultural necesario para ampliar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la erradicación de la violencia basada en género.	1. Porcentaje de mujeres que ocupan cargos en el Parlamento Nacional.	LB (2020): Senado: 29%; Diputados: 15.2%	Sistema de Información de Género del MIDES en base a ECH del INE [ <a href="http://sigenero.mides.gub.uy">http://sigenero.mides.gub.uy</a> ]	
	2. Horas dedicadas por semana al Trabajo no Remunerado.	LB (2013): Mujeres,37; Hombres, 19	CEPALSTAT en base a ECH del INE [ <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat</a> ]	
	3. Tasa de femicidio o femicidio por cada 100.000 mujeres (cada 100.000 mujeres).	LB (2018): 1.7	CEPALSTAT [ <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat</a> ]	
	4. Tasa de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima (cada 100.000 mujeres).	LB (2018): 1.45	CEPALSTAT [ <a href="https://estadisticas.cepal.org/cepalstat">https://estadisticas.cepal.org/cepalstat</a> ]	
	5. Porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia por parte de la pareja o expareja en los últimos 12 meses o a lo largo de toda la vida.	LB (2019): 19.5% (últimos 12 meses); 47% (toda la vida)	CNC/Red Uruguay/Presidencia de la República/MI/INE/MIDES-INMUJERES (2020: 17): <i>Encuesta nacional de prevalencia de violencia basada en género y generaciones</i> [ <a href="https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones">https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones</a> ]	
	6. Porcentaje de la población que manifiesta que la violencia intrafamiliar hacia las mujeres es el “tipo de violencia más dañina para el desarrollo del país”.	LB (2018): 73.5%	Latino barómetro [ <a href="https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp">https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp</a> ]	H (71%); M (76%)

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 4: “Una SOCIEDAD que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
	7. Porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia basada en género en espacios públicos en los últimos doce meses o a lo largo de toda la vida.	LB (2019): 21.1% (últimos 12 meses); 54.4% (toda la vida)	CNC/Red Uruguay/Presidencia de la República/MI/INE/MIDES-INMUJERES (2020: 3)	
	8. Porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia en algún ámbito (todos) a lo largo de toda la vida.	LB (2019): 76.7%	CNC/Red Uruguay/Presidencia de la República/MI/INE/MIDES-INMUJERES (2020: 20)	
	9. Porcentaje de adolescentes y jóvenes mujeres (14-35) que manifiestan que “alguna vez en la vida (sintieron) miedo de sufrir un ataque sexual”.	LB (2018): 38%	MIDES-INJU en base a la ENAJ (2018-19)	
4.2 Al 2025 las instituciones públicas, sector privado, la sociedad civil y las familias en Uruguay han fortalecido sus capacidades para proteger los derechos y el bienestar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en particular de aquellos en condición de mayor vulnerabilidad.	1. Niños/as entre 2 y 4 años que sufrieron algún tipo de disciplina violenta en sus familias.	LB (2018): 34.7%	MEC/ANEP-CEIP/INAU/MSP/INE/MIDES (2019): <i>Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud</i>	
	2. Número de niños (0-17 años) que viven en instituciones de cuidado y tasa cada 100 mil niños de esas edades.	2.700; 309/100000		
	3. Porcentaje de niñas/adolescentes que vivieron situaciones de violencia (psicológica, física y/o sexual) hasta cumplir 15 años.	LB (2019): 37.1%	CNC/Red Uruguay/Presidencia de la República/MI/INE/MIDES-INMUJERES (2020: 11)	
	4. Porcentaje de jóvenes que manifiestan haber participado en actividades desarrolladas por alguna organización en la que participan.	LB (2018): 62%	MIDES-INJU en base a la ENAJ (2018-19)	H (62%); M (63%).

IMPACTO BUSCADO / PRIORIDADES DE DESARROLLO NACIONAL / ODS & METAS



Prioridad Estratégica 4: “Una SOCIEDAD que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás”

Efectos Directos	Indicadores de desempeño	Línea de base	Medios de verificación	Desagregación
	5. Porcentaje de jóvenes entre 14 y 35 años que manifiestan “haber recibido educación sexual”.	LB (2018): 86% (14-17 años); 84% (18-24); 69% (25-29); 58% (30-35).	MIDES-INJU en base a la ENAJ (2018-19)	
	6. Porcentaje de adolescentes entre 14 y 17 años que manifiestan “haber usado preservativo en su primera relación sexual”.	LB (2018): 93%	MIDES-INJU en base a la ENAJ (2018-19)	
4.3 Al 2025 el Estado uruguayo habrá generado marcos normativos y fortalecido instituciones y políticas para proteger los derechos de los grupos de población más relegados y combatir las expresiones de estigmatización y discriminación que los afectan.	1. Estudiantes que manifiestan haber sufrido algún tipo de acoso/agresión (verbal, física, sexual o hurto/robo).	LB (2019): 48.8%	ANEP&MIDES (2019: 23)	H (46.2%); M (51.1%); Afro (48.1%); con discapacidad (70.5%); LGTBIQ+ (57.7%); migrantes (60.8%)
	2. Tasas de desempleo en distintos grupos de población desagregada por sexo.	LB (2018): Afro: 11.6%; resto de la población: 8%	M afro (15.1%); M no afro (9.5%)	H afro (8.6%); H no afro (6.7%)
	3. Porcentaje de desocupación en personas trans (14 y más años).	LB (2016): 30.3%	Mujer trans (28.6%)	Varón trans (42.6%)
	4. Tasa de desempleo en inmigrantes recientes.	LB (2018): migrantes, 10.7% / No migrante, 8.3%		

## II. Matriz de monitoreo y evaluación: indicadores de impacto (ODS/Metas)

Área de Prioridad I	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Una economía que innova, que genera empleo y que garantiza la sostenibilidad del desarrollo.	1.1.			2.4.1.	Proporción de la superficie agrícola en que se practica una agricultura productiva y sostenible
	1.1.			6.3.1.	Proporción de aguas residuales tratadas de manera adecuada
	1.1.			6.3.2.	Proporción de masas de agua de buena calidad
	1.1.			6.4.2.	Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponibles
	1.1.			7.1.2.	Proporción de la población cuya fuente primaria de energía son los combustibles y tecnologías limpias
	1.1.			7.2.1.	Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía
	1.1.			9.2.1.	Valor añadido del sector manufacturo en proporción al PIB y per cápita
	1.1.	1.3	3.1	9.5.1.	Gastos en investigación y desarrollo en proporción al PIB
	1.1.	3.3		9.c.1.	Proporción de la población con cobertura de red móvil, desglosada por tecnología
	1.1.			12.2.1.	Huella material en términos absolutos, huella material per cápita y huella material por PIB
	1.1.			12.2.2.	Consumo material interno en términos absolutos, consumo material interno per cápita y consumo material interno por PIB
	1.1.			12.3.1.	Índice mundial de pérdidas de alimentos
	1.1.	1.3		13.2.2.	Puesta en marcha de una política, estrategia o plan integrado para aumentar la capacidad de adaptación del país a los efectos adversos del cambio climático y la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero sin comprometer por ello la producción de alimentos
	1.1.			14.5.1.	Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas
	1.1.			15.1.2.	Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre y del agua dulce incluidos en zonas protegidas, desglosada por tipo de ecosistema
	1.1.	1.3		8.1.1.	Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita
	1.2.	1.1	1.3	8.2.1.	Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada
	1.2.	1.1	1.3	8.3.1.	Proporción de empleo informal por sectores desglosada por sexo
	1.2.			8.5.2.	Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad
	1.2.			8.8.1.	Tasas de frecuencia de las lesiones ocupacionales mortales y no mortales, desglosadas por sexo y estatus migratorio

Área de Prioridad II	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Un Estado eficiente, presente en el territorio y que rinde cuentas a los ciudadanos	2.1.			16.6.1.	Nivel de ejecución del aprobado por área o sector del Estado (o por programas presupuestarios o conceptos similares). En porcentaje.
	2.1.			16.6.2.	Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos
	2.1.			11.a.1.	<i>Proporción de la población residente en ciudades que aplican planes de desarrollo urbano y regional que tienen en cuenta las previsiones demográficas y las necesidades de recursos, desglosada por tamaño de ciudad</i>
	2.2.	4.1	4.3	16.1.1.	Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad
	2.2.	4.1		16.1.2.	Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses
				16.3.1.	Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente
	2.2.	4.3		16.3.2.	Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total
	2.3.			17.18.1.	Proporción de indicadores de desarrollo sostenible producidos a nivel nacional, con pleno desglose cuando sea pertinente para la meta, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales
	2.3.			17.18.2.	Adecuación de la legislación nacional sobre estadísticas a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales
2.3.			17.18.3.	Existencia de un plan estadístico nacional plenamente financiado y en proceso de aplicación	

Área de Prioridad III	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas	3.1.			4.1.1.	Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en (i) lectura y (ii) matemáticas, desglosada por sexo
	3.1.	3.2.	3.3.	4.2.1.	Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo es adecuado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosada por sexo
	3.1.	4.2.		4.3.1.	Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses, desglosada por sexo
	3.1.	4.1.	4.3.	4.5.1.	Índices de paridad (entre mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, quintiles de riqueza superior e inferior y personas con discapacidad, a medida que se disponga de datos) para todos los indicadores educativos de esta lista que puedan desglosarse.
	3.2.	3.3.		2.1.2.	Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave entre la población, según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria

Área de Prioridad III	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas	3.2	3.3		2.2.1	Prevalencia del retraso del crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud [OMS]) entre los niños menores de 5 años
	3.2.	3.3.		2.2.2	Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso)
	3.2.	3.3.		3.1.1.	Tasa de mortalidad materna
	3.2.	3.3.		3.2.1.	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
	3.2.	3.3.		3.2.2.	Tasa de mortalidad neonatal
	3.2.			3.3.1.	Número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, edad y poblaciones clave
	3.2.			3.4.1.	Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas
	3.2.			3.4.2.	Tasa de mortalidad por suicidio
	3.2.			3.5.2.	Consumo nocivo de alcohol, definido según el contexto nacional como el consumo de alcohol per cápita (a partir de los 15 años) durante un año civil en litros de alcohol puro. (o proxy)
	3.2.			3.6.1.	Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico
	3.2.	4.1.		3.7.1.	Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos
	3.2.	4.1.		3.7.2.	Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad
	3.2.			3.8.1.	Cobertura de los servicios de salud esenciales
	3.2.			3.b.1	Proporción de la población inmunizada con todas las vacunas incluidas en cada programa nacional
	3.3.			1.1.1	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural)
	3.3.			1.2.1.	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad
	3.3.	3.2.	3.1.	1.2.2.	Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales
	3.3.	3.2.	3.1.	1.3.1.	Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables.

Área de Prioridad III	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Políticas públicas que aseguran educación, protección social y salud de calidad a todas las personas	3.3.	3.2.	3.1.	1.4.1.	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a los servicios básicos
	3.3.			1.5.4.	Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales de reducción del riesgo de desastres en consonancia con las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres
	3.3.			1.a.1.	Proporción de los recursos generados a nivel interno que el gobierno asigna directamente a programas de reducción de la pobreza
	3.3.	3.2.	3.1.	1.a.2.	Proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)
	3.3.	1.1.		6.1.1.	Proporción de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos
	3.3.	1.1.		6.2.1.	Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento adecuados
	3.3.	1.3.		10.1.1.	Tasas de crecimiento per cápita de los gastos o ingresos de los hogares del 40% más pobre de la población y la población total
	3.3.	1.3.		10.2.1.	Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad
	3.3.	4.3.		11.1.1.	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas

Área de Prioridad IV	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Una sociedad que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás	4.1.	4.2.	2.2.	5.2.1.	Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad
	4.1.	4.2.	2.2.	5.2.2.	Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho
	4.1.			5.3.1.	Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años
	4.1.	1.2.		5.4.1.	Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación
	4.1.			5.5.1.	Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales
	4.1.			5.5.2.	Proporción de mujeres en cargos directivos
	4.1.	3.2.		5.6.1.	Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva
	4.2.	4.1.	2.2.	16.2.1.	Proporción de niños de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes

Área de Prioridad IV	Efectos Directos			Indicador de ODS/Meta	Denominación del Indicador
Una sociedad que promueve el desarrollo y los derechos de las personas y no deja a nadie atrás	4.2.	4.1.	2.2.	16.2.3.	Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años
	4.2.	3.1.	1.2.	8.6.1.	Proporción de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no cursan estudios, no están empleados ni reciben capacitación
	4.2.	3.3.	1.2.	8.7.1.	Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad
	4.2.	1.2.		8.b.1.	Existencia de una estrategia nacional organizada y en marcha para el empleo de los jóvenes, como estrategia independiente o como parte de una estrategia nacional de empleo
	4.3.	4.1.	4.2.	16.7.1.	Cargos ocupados en las instituciones públicas desglosados por sexo, grupos de población y discapacidad (administración pública, legislativos nacionales y subnacionales, poder judicial, etc.) en comparación con la distribución nacional de la población por estas variables sociodemográficas.
	4.3.	4.1.	4.2.	16.7.2.	Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población
	4.3.			16.7.3.	Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París
	4.3.	4.1.	4.2.	16.b.1.	Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos

## Arreglos de gestión específicos de los organismos del sistema de las Naciones Unidas

Considerando que el Gobierno de Uruguay (en adelante, “el Gobierno”) ha entablado las siguientes relaciones:

- a) Con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha alcanzado un acuerdo básico para regular la asistencia del PNUD al país (Acuerdo Básico Estándar de Asistencia —en adelante, ABEA—), que fue firmado por ambas partes el día 12 de diciembre de 1985 (y ratificado por Ley 15957 del día 2 de junio de 1988). Sobre la base del párrafo 2 del Artículo I del ABEA, la asistencia del PNUD al Gobierno deberá ponerse a disposición del Gobierno y deberá proporcionarse y recibirse de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes y aplicables de los órganos competentes del PNUD, y a condición de que el PNUD disponga de los fondos necesarios. En concreto, la decisión 2005/1, de 28 de enero de 2005, de la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el nuevo Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y, al mismo tiempo, las nuevas definiciones de “ejecución” e “implementación” que permiten que el PNUD pueda implementar plenamente los nuevos procedimientos comunes para la programación por países que se derivan de la iniciativa de simplificación y armonización del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD). A la luz de esta decisión, el presente Marco de Cooperación, junto con un plan de trabajo (que formará parte de este Marco de Cooperación y que se incorpora al mismo como referencia), constituye un documento de proyecto según se indica en el ABEA [o en cualquier otro acuerdo vigente que sea pertinente].
- b) Con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha suscrito un Acuerdo Básico de Cooperación (ABC), concertado entre el Gobierno y UNICEF en Nueva York el día 25 de octubre de 1995, y anteriormente un Acuerdo Básico de Cooperación en Montevideo el 18 de diciembre de 1956, aprobado por Ley 13.686 del día 17 de septiembre de 1968, publicada el Diario Oficial de 8 de octubre de 1968.
- c) Con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha concertado el Acuerdo de Cooperación entre la Comisión de Refugiado de la República Oriental del Uruguay y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, suscrito el 22 de noviembre de 2019.
- d) Con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha suscrito un Acuerdo Básico de cooperación el día 31 de julio de 2015 (el “Acuerdo Básico”). Este Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible junto con cualquier plan de trabajo que se concluya en virtud del presente documento, formará parte de este Marco de Cooperación y se incorpora a continuación por referencia, constituyendo el documento de proyecto contemplado en el Acuerdo Básico.
- e) Con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), las disposiciones del Acuerdo Básico Estándar de Asistencia entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) y el Gobierno, que fue firmado por ambas partes el día 12 de diciembre de 1985 y ratificado por la ley nacional Nº 15.957 del día 2 de junio de 1988, se aplicarán, mutatis mutandis, a los proyectos y programas de la ONUDI en Uruguay.
- f) Con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existe el acuerdo para la apertura de la representación de la FAO en Uruguay el día 14 de julio de 1978.
- g) Con la Organización Pan Americana de la Salud (OPS), exclusivamente en su capacidad como la Oficina

Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha suscrito un Convenio Básico el 22 de julio de 1993.

- h) Con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujeres (ONU-Mujeres), las disposiciones del Acuerdo Básico Estándar de Asistencia entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) y el Gobierno, que fue firmado por ambas partes el día 12 de diciembre de 1985 y ratificado por la ley nacional Nº 15.957 del día 2 de junio de 1988, se aplicarán, mutatis mutandis, a las actividades y al personal de ONU-Mujeres. Este UNSDCF junto con cualquier plan de trabajo celebrado en virtud del presente documento, que formará parte de este UNSDCF y se incorpora en el presente documento por referencia, constituye el Documento del Proyecto a que se hace referencia en el Acuerdo Básico Estándar de Asistencia.
- i) Con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/Sida (ONUSIDA) ha entablado una alianza de colaboración en el marco de la Declaración de Compromiso en Respuesta al VIH/Sida asumida en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de junio de 2001 (compromiso renovado en 2006, 2011 y 2016), así como la comunicación de delegación de autoridad dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay por parte de la Directora Ejecutiva de ONUSIDA el 10 de agosto de 2020.
- j) El Gobierno aplicará a la UNESCO, a sus propiedades, a sus fondos y bienes, y a sus oficiales, expertos y personal que realice servicios en su nombre, lo previsto en la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados, y su Anexo IV relativo a la UNESCO, y el acuerdo entre el Gobierno y la UNESCO con fecha 8 de octubre de 1987 relativo a la sede de la oficina de la UNESCO en Uruguay. Entendiéndose en particular que no impondrá restricción alguna a los oficiales de la UNESCO, expertos y personal que realice servicios en su nombre sin distinción de nacionalidad. El Gobierno otorgará la exención de impuestos, cuotas u otros gravámenes a la adquisición de equipo o materiales, u otros insumos o servicios necesarios para la ejecución de sus actividades y proyectos. El Gobierno no impondrá ningún cargo bancario por la transferencia de fondos o para la cuenta de la UNESCO. El Gobierno implementará las medidas necesarias para facilitar sus actividades y proyectos y otorgará a la UNESCO, a su personal o al personal que realice servicios en su nombre, las facilidades que sean necesarias para la rápida y eficaz ejecución de sus actividades y proyectos. El Gobierno será responsable de hacerse cargo de las demandas interpuestas por terceros en contra de la UNESCO, sus propiedades y sus funcionarios o el personal que preste servicios en nombre de la UNESCO; también deberá exonerar a la UNESCO, sus propiedades, funcionarios y personal, en caso de que tales demandas u obligaciones sean derivadas de sus actividades o proyectos, a excepción del caso en el que la UNESCO y el Gobierno acuerden que tales demandas u obligaciones deriven de negligencia o conducta dolosa de tales funcionarios o personal.

Para todos los organismos, la asistencia al Gobierno deberá ponerse a su disposición y deberá proporcionarse y recibirse de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes y aplicables del Marco de Cooperación. Con respecto a cada uno de los organismos del sistema de las Naciones Unidas firmantes, el Marco de Cooperación deberá leerse, interpretarse e implementarse en consonancia y de una manera compatible con el acuerdo básico suscrito entre dichos organismos del sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno.

El Gobierno cumplirá sus compromisos de conformidad con las disposiciones de los acuerdos de cooperación y asistencia que se describen en el párrafo sobre la base de la relación. Sin perjuicio de estos acuerdos, el Gobierno aplicará las disposiciones correspondientes de la Convención sobre Prerrogativas

e Inmidades de las Naciones Unidas (en adelante, la “Convención General”) o de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de los Organismos Especializados (en adelante, la “Convención de los Organismos Especializados”) a los bienes, fondos y activos de los organismos y a sus funcionarios y expertos en misión. El Gobierno también deberá otorgar a los organismos y a sus funcionarios y demás personas que presten servicios por cuenta de los organismos las prerrogativas, inmunidades y facilidades que se establecen en los acuerdos de cooperación y asistencia entre los organismos y el Gobierno. Además, queda entendido que todos los Voluntarios de las Naciones Unidas se asimilarán a los funcionarios de los organismos, con derecho a las prerrogativas e inmunidades que se otorgan a dichos funcionarios en virtud de la Convención General o la Convención de los Organismos Especializados. El Gobierno deberá responder de toda reclamación, que puede ser presentada por terceros contra cualquiera de los organismos y sus funcionarios, expertos en misión y demás personas que presten servicios por su cuenta, y los exonerará de cualquier reclamación o responsabilidad resultante de las operaciones realizadas en virtud de los acuerdos de cooperación y asistencia, salvo cuando el Gobierno y un organismo determinado acuerden mutuamente que tales reclamaciones y responsabilidades se derivan de la negligencia grave o falta de conducta de dicho organismo, o de sus funcionarios, asesores o personas que prestan servicios.

Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones anteriores, el Gobierno deberá asegurar o indemnizar a los organismos por concepto de responsabilidad civil con arreglo a la ley del país con respecto a los vehículos proporcionados por los organismos, pero bajo el control o la utilización del Gobierno.

- a) “Ninguna de las disposiciones del presente acuerdo implicará una renuncia por parte de las Naciones Unidas o cualquiera de sus organismos u organizaciones a las prerrogativas o inmunidades de las que disfrutaban, ni la aceptación de la jurisdicción de los tribunales de cualquier país sobre las controversias derivadas del presente acuerdo”.
- b) Ninguna de las disposiciones del presente documento se considerará una renuncia, expresa o implícita, a las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, incluido el PMA, ya sea en virtud de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, o de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de los Organismos Especializados, de 21 de noviembre de 1947, según corresponda, y ninguna de las disposiciones del presente documento o de cualquier contrato institucional o empresa se interpretará o se aplicará de un modo o en una medida incompatible con tales prerrogativas e inmunidades.

## Cláusulas de carácter mandatorio relativas al Método Armonizado de Transferencias en Efectivo

Todas las transferencias en efectivo destinadas a un asociado en la ejecución se basan en los planes de trabajo acordados entre el asociado en la ejecución y los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas pueden realizar transferencias en efectivo por concepto de las actividades que se detallan en los planes de trabajo a través de las siguientes modalidades:

- 1) Fondos en efectivo transferidos directamente al asociado en la ejecución:
  - a) Antes del inicio de las actividades (transferencia directa en efectivo); o
  - b) Después de que se hayan concluido las actividades (reembolso).
- 2) Pago directo a proveedores o terceros por las obligaciones contraídas por los asociados en la ejecución

sobre la base de las solicitudes firmadas por el oficial designado del asociado en la ejecución.

- 3) Pagos directos a proveedores o terceros por las obligaciones contraídas por los organismos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las actividades acordadas con los asociados en la ejecución.

Las transferencias directas en efectivo podrán solicitarse y desembolsarse en los casos en que el período de ejecución de los programas no supere los tres meses. Los reembolsos de los gastos autorizados previamente podrán solicitarse y desembolsarse con carácter trimestral o tras la finalización de las actividades. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas no estarán obligados a reembolsar los gastos efectuados por los asociados en la ejecución que estén por encima de las sumas autorizadas. Tras la finalización de cualquier actividad, se reintegrará todo el saldo restante de los fondos o se programará mediante mutuo acuerdo entre el asociado en la ejecución y los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Las modalidades de transferencias en efectivo, el importe de los desembolsos y el alcance y la frecuencia de las actividades de garantía pueden depender de las conclusiones derivadas de un examen de la capacidad de gestión de las finanzas públicas en el caso de un asociado gubernamental en la ejecución, y las derivadas de una evaluación de la capacidad de gestión financiera en el caso de un asociado en la ejecución ajeno a las Naciones Unidas. Tal evaluación, en la que participará el asociado en la ejecución, puede llevarla a cabo un consultor cualificado seleccionado por los organismos del sistema de las Naciones Unidas, como, por ejemplo, una empresa de contabilidad pública. El asociado en la ejecución puede participar en la elección del consultor.

Las modalidades de transferencias en efectivo, el importe de los desembolsos y el alcance y la frecuencia de las actividades de garantía podrán revisarse durante la ejecución del programa, sobre la base de las conclusiones derivadas de la labor de supervisión, seguimiento de gastos y presentación de informes del programa, así como de las conclusiones de auditoría.

Los asociados en la ejecución utilizarán un informe estándar de autorización de financiación y certificación de gastos, donde se reflejarán las líneas de actividad del plan de trabajo, para solicitar la liberación de los fondos o garantizar el acuerdo por el cual las Agencias de las Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo) reembolsarán o pagarán directamente los gastos previstos.

Los asociados en la ejecución utilizarán el informe estándar de autorización de financiación y certificación de gastos para informar sobre la utilización de los fondos en efectivo recibidos. El asociado en la ejecución deberá determinar el oficial u oficiales designados autorizados para facilitar los datos bancarios, solicitar y certificar la utilización de los fondos en efectivo. El informe estándar de autorización de financiación y certificación de gastos será certificado por el oficial designado del asociado en la ejecución. Los fondos en efectivo transferidos a los asociados en la ejecución deben destinarse únicamente a los efectos de las actividades y dentro de los plazos acordados en los planes de trabajo.

Los fondos en efectivo recibidos por el Gobierno y las ONG nacionales asociadas en la ejecución se utilizarán de conformidad con los reglamentos, políticas y procedimientos nacionales establecidos de conformidad con las normas internacionales, garantizando en particular que los fondos en efectivo se destinen a las actividades acordadas en los planes de trabajo y que los informes sobre la utilización de todos los fondos en efectivo recibidos se envíen a las Agencias de las Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo) en un plazo de seis meses a partir de la recepción de los fondos.

En caso de que alguno de los reglamentos, políticas y procedimientos nacionales no sea compatible con las normas internacionales, se aplicarán las normas financieras y otras normas conexas del organismo del sistema de las Naciones Unidas y los reglamentos, políticas y procedimientos de dicho organismo.

En el caso de las ONG internacionales y las organizaciones de la sociedad civil asociadas en la ejecución, los fondos en efectivo recibidos se utilizarán de conformidad con las normas internacionales, garantizando en particular que los fondos en efectivo se destinen a las actividades acordadas en los planes de trabajo y que los informes sobre la plena utilización de todos los fondos en efectivo recibidos se envíen a las Agencias de las Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo) en un plazo de seis meses a partir de la recepción de los fondos.

Para facilitar las auditorías programadas y especiales, cada asociado en la ejecución que reciba fondos en efectivo de Agencias de Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo) proporcionará al organismo del sistema de las Naciones Unidas o a su representante el acceso oportuno a:

- todos los registros financieros, que establecen el registro transaccional de las transferencias en efectivo proporcionadas por las Agencias de Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo), junto con la documentación pertinente;
- toda la documentación y el personal pertinentes relacionados con el funcionamiento de la estructura de control interno del asociado en la ejecución a través de la cual se han realizado las transferencias en efectivo. Las conclusiones de cada auditoría se notificarán al asociado en la ejecución y a las Agencias de Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo). Además, cada asociado en la ejecución deberá:
- Recibir y examinar el informe de auditoría publicado por los auditores.
- Emitir una declaración oportuna de la aceptación o el rechazo de cualquier recomendación de auditoría formulada a las Agencias de Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo) que proporcionaron fondos en efectivo (y cuando se haya determinado la empresa que llevará a cabo las auditorías, deberá añadirse: y a la empresa que llevará a cabo las auditorías), de tal manera que los auditores puedan incluir tales declaraciones en su informe final de auditoría antes de enviarlo a las Agencias de Naciones Unidas (aquellas que emplean el Método Armonizado para Transferencias en Efectivo).
- Empezar medidas oportunas para tener en cuenta las recomendaciones de auditoría aceptadas. Informar sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones aceptadas formuladas a los organismos del sistema de las Naciones Unidas (y cuando se haya determinado la empresa que llevará a cabo las auditorías, deberá añadirse: y a la empresa que llevará a cabo las auditorías), trimestralmente (o según se convenga a nivel local). Los organismos del sistema de las Naciones Unidas encargarán las auditorías a servicios de auditoría privados. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas encargarán las auditorías a servicios de auditoría privados.

En caso de transferencia directa en efectivo o reembolso, los organismos del sistema de las Naciones Unidas notificarán al Asociado en la Implementación los montos aprobados por los organismos del sistema de las Naciones Unidas y desembolsarán los fondos al Asociado en la Implementación en la cantidad de días acordados.

En caso de pago directo a proveedores o terceros por obligaciones contraídas por los Asociados en la Implementación sobre la base de solicitudes firmadas por el funcionario designado del Asociado en la Implementación, o de pagos directos a proveedores o terceras personas por las obligaciones contraídas por los organismos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las actividades acordadas con los Asociados en la Implementación, los organismos del sistema de las Naciones Unidas procederán al pago dentro de la cantidad de días acordados por dichos organismos.

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas no tendrán ninguna responsabilidad directa en virtud de los acuerdos contractuales celebrados entre el Asociado en la Implementación y terceras personas (proveedores externos).

Cuando los organismos u otra agencia del sistema de las Naciones Unidas proporcionen efectivo al mismo Asociado en la Implementación, la supervisión de los programas, la supervisión financiera y la auditoría se llevarán a cabo conjuntamente o se coordinarán con esos organismos del sistema de las Naciones Unidas.

## **Cláusulas de carácter mandatorio relativas a los recursos y la estrategia de movilización de recursos**

Los organismos del sistema de las Naciones Unidas prestarán apoyo a la elaboración y ejecución de actividades en el contexto del Marco de Cooperación, que podrá incluir apoyo técnico; asistencia en efectivo; suministros; productos básicos y equipamientos; servicios de adquisiciones; transporte; fondos para promoción, investigación y estudios; consultorías; formulación, seguimiento y evaluación de programas; actividades de capacitación; y apoyo al personal. Parte del apoyo de las entidades del sistema de las Naciones Unidas podrá destinarse a las organizaciones no gubernamentales [y de la sociedad civil] según lo acordado en el marco de los planes de trabajo individuales y los documentos de proyectos.

El apoyo adicional podrá incluir el acceso a los sistemas mundiales de información gestionados por el organismo de las Naciones Unidas, la red de oficinas en los países de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y sus sistemas especializados de información, incluidas las listas de consultores y proveedores de servicios de desarrollo, así como el acceso al apoyo prestado por la red de organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas nombrarán al personal y los consultores para la formulación de programas, el apoyo a los programas y la asistencia técnica, además de las actividades de seguimiento y evaluación.

Con sujeción a los exámenes anuales y los avances en la ejecución del programa, los fondos de los organismos del sistema de las Naciones Unidas se distribuyen cada año natural y de conformidad con el Marco de Cooperación. Estos presupuestos se examinarán y detallarán en mayor medida en los planes de trabajo y los documentos de proyectos. Mediante el consentimiento mutuo entre el Gobierno y los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, los fondos que los donantes no han destinado específicamente a actividades concretas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podrán reasignarse a otras actividades igualmente valiosas desde el punto de vista programático.

El Gobierno apoyará las iniciativas llevadas a cabo por los organismos del Sistema de las Naciones Unidas a fin de recaudar los fondos necesarios para atender las necesidades de este Marco de Cooperación, y cooperará con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, entre otras cosas, para: alentar a los posibles Gobiernos donantes a que pongan a disposición de los organismos del sistema de las Naciones

Unidas los fondos necesarios para la ejecución de los componentes del programa que carecen de financiación; respaldar las iniciativas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas orientadas a recaudar fondos para el programa con cargo a otras fuentes, incluido el sector privado, tanto a nivel internacional como en el país; y permitir las contribuciones de particulares, empresas y fundaciones en apoyo de este programa, que estarán exentas del pago de impuestos para el donante, en la máxima medida en que lo permita la ley aplicable

## **Cláusulas de carácter mandatorio relativas al monitoreo y evaluación de la implementación financiera y programática**

Los Asociados en la Implementación convienen en cooperar con los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el seguimiento de todas las actividades sufragadas mediante transferencias en efectivo y facilitarán el acceso a los registros financieros y al personal encargado de la administración de los fondos en efectivo aportados por los organismos del sistema de las Naciones Unidas. A tales efectos, los Asociados en la Implementación acuerdan que se lleven a cabo las siguientes actividades:

- 1) exámenes periódicos in situ y controles aleatorios de sus registros financieros por parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas o sus representantes, según proceda y de conformidad con las cláusulas específicas de sus documentos/contratos de colaboración con tales organismos;
- 2) seguimiento programático de las actividades por medio de las normas y orientaciones de los organismos del sistema de las Naciones Unidas para las visitas y el seguimiento sobre el terreno;
- 3) auditorías programadas o especiales; cada órgano de las Naciones Unidas, en colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas (cuando así lo deseen y en consulta con el ministerio encargado de la coordinación), establecerá un plan anual de auditoría, dando prioridad a las auditorías de los Asociados en la Implementación que reciben grandes montos de asistencia en efectivo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, y a las de aquellos cuya capacidad de gestión financiera es preciso fortalecer.



Uruguay  
**Presidencia**



**auci**  
AGENCIA URUGUAYA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



**NACIONES  
UNIDAS  
URUGUAY**  
.....