



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)

## Evaluación Independiente de País

# República Oriental del Uruguay



Oficina de Evaluación Independiente

Evaluación Independiente de País  
República Oriental del Uruguay



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Viena, 2015

Distr. GENERAL  
ODG/EVA/14/R.13  
Mayo 2015  
Original: Español

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este documento no implican la expresión de cualquier opinión por parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) acerca del estado legal de cualquier territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o acerca de la delimitación de sus fronteras y límites.

La mención de nombres de compañías y de productos comerciales no implica el endoso de la ONUDI.

Las opiniones del equipo de evaluación no reflejan necesariamente las opiniones del Gobierno de Uruguay o de la ONUDI.

El presente documento no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

# Contenido

Agradecimientos .....	V
Abreviaturas, términos e instituciones .....	VI
Glosario de términos de evaluación.....	VIII
Resumen ejecutivo .....	X
1. Introducción y antecedentes .....	1
1.1 Introducción.....	1
1.2 Antecedentes .....	1
1.3 Objetivos, alcance y metodología de la evaluación.....	2
1.3.1 Objetivos .....	2
1.3.2 Alcance y metodología.....	3
1.3.3 Limitaciones de la evaluación .....	4
1.4 Contexto del país .....	4
1.4.1 Situación general y tendencias .....	4
1.4.2 Desarrollo industrial .....	7
1.4.3 Las políticas, estrategias e iniciativas gubernamentales.....	11
1.4.4 Contrapartes nacionales .....	15
1.4.5 Asistencia oficial para el desarrollo .....	16
2. Evaluación.....	19
2.1 Actividades de cooperación técnica .....	19
2.1.1 Centro Agro-Industrial Modular de Excelencia den Automatización Industrial y Mecatrónica (CAIME).....	19
2.1.2 Protocolo de Montreal (MP) .....	22
2.1.3 Hacia una economía verde en Uruguay: estimulando prácticas de producción sostenibles y tecnologías con bajas emisiones en sectores priorizados (BioValor) – GF/URU/12/001 (SAP 120250) .....	24
2.1.4 Proyecto para el manejo racional de productos con mercurio en Uruguay – FB/URU/10/001 (SAP 104018) .....	27
2.2 Participación en el programa DaO (Unidos en la Acción) .....	30
2.3 Temas transversales.....	38
2.3.1 Género .....	38

2.3.2	Medioambiente .....	38
2.4	La representación de ONUDI en Uruguay .....	38
3.	Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas .....	40
3.1	Conclusiones .....	40
3.1.1	Pertinencia .....	40
3.1.2	Eficiencia .....	41
3.1.3	Efectividad (Eficacia) .....	41
3.1.4	Sostenibilidad e impacto .....	42
3.1.5	Gestión de programas .....	42
3.2	Recomendaciones .....	42
3.3	Lecciones aprendidas .....	44
	Anexo A: Términos de referencia .....	45
	Anexo B: Bibliografía .....	78
	Anexo C: Organizaciones visitadas y personas entrevistadas .....	80
	Anexo D: Matriz de evaluación y guías para las entrevistas .....	83

## **Acknowledgements**

The Evaluation team acknowledges and thanks the support and information provided by numerous individuals interviewed and officials from the Government of Uruguay and UNIDO's project stakeholders who were of great help during the evaluation mission. Likewise, the evaluation team extends its thanks to representatives of associations, companies and community based organizations for their time, feedback and contributions that were essential for this report. Last but not least, the evaluators would like to express their deep appreciation for the strong support provided by UNIDO field staff in Uruguay.

## **Agradecimientos**

El equipo evaluador aprovecha esta oportunidad para agradecer el valioso apoyo e información proporcionados por las personas entrevistadas y oficiales del Gobierno de Uruguay así como de los socios del proyecto. También se agradece a las instituciones de Uruguay involucradas en el programa, a la oficina regional de la ONUDI en Uruguay, al personal de la ONUDI y a todas las personas entrevistadas por su cooperación durante las dos semanas de trabajo en el país y, durante la fase preparatoria en la Sede de ONUDI en Viena.

Sr. Cristóbal Vignal	Evaluador internacional, líder del equipo
Sr. Agustín Canzani	Evaluador nacional
Sr. Javier Guarnizo	Evaluador, Oficina de Evaluación Independiente, ONUDI

## Abreviaturas, términos e instituciones

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANMYPE	Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BM	Bromuro de Metilo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFC	Clorofluorocarbono
CO <sub>2</sub>	Dióxido de Carbono
COP	Contaminantes orgánicos persistentes
CT	Cooperación Técnica
DAC	OECD Development Assistance Committee
DaO	Delivering as One (Unidos en la Acción)
EE	Equipo evaluador
EST	Environmentally Sound Technologies
F-ODM	Fondo – Objetivos del Milenio
FAO	Food and Agriculture Organization
FG	Foro Global
FGER	Foro global de energía renovable
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FML/PM	Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal
GEF	Global Environment Fund (Fondo Mundial para el Ambiente)
GRULAC	Grupo Latinoamericano y del Caribe
HCFC	Hydroclorofluorocarbono
IDF	Industrial Development Fund (Fondo para el Desarrollo Industrial de la ONUDI)
INPUT	Insumo
ISO	International Standard Organization
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MBTOC	Methyl Bromide Technical Options Committee
MDG	Millennium Development Goals
MIEM	Ministerio de Industria y Energía

MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MiPyMEs	micro, pequeñas y medianas empresas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial de Medio Ambiente
NCPC	National Cleaner Production Centre – Centro Nacional para la Producción más Limpia
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OUTPUT	Resultado o Producto
PAO	Potencial de Agotamiento del Ozono
PDF-B	Project Development Fund – Block B
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Protocolo de Montreal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RNPML	Red Nacional de Producción Más Limpia
SAO	Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono
TdR	Términos de referencia
TEST	Transferencia de Tecnologías Amigables al Ambiente
UNASEP	Unidad de Apoyo al Sector Privado
USD	Dólares de los Estados Unidos

## Glosario de términos de evaluación<sup>1</sup>

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
Conclusiones	Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades. Una conclusión se apoya en los datos recopilados y en los análisis realizados mediante una cadena transparente de enunciados.
Eficacia (Efectividad)	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Enseñanzas aprendidas	Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación que se aplican a situaciones más amplias. Las enseñanzas destacan los puntos fuertes y débiles en la preparación e implementación del programa que afectan al desempeño, los resultados y el impacto. Están dirigidas principalmente a la agencia de ejecución, en este caso la ONUDI.
Impacto	Efectos de largo plazo, positivo y negativo, primario y secundario, producidos directa o indirectamente, intencionalmente o no, por una intervención para el desarrollo.
Impacto en el desarrollo institucional	Medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de: (a) mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible y/o (b) mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.

<sup>1</sup> Definiciones del “Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados”, Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE 2002

Pertinencia (Relevancia)	La medida en que los objetivos de un programa son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país y sus prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes. En retrospectiva, la pertinencia también se refiere a la vigencia del diseño del programa.
Propiedad local	Se define como la medida en que una intervención para el desarrollo, normalmente financiada y ejecutada desde el exterior, es considerada como propiedad del país receptor y está bien integrada en su infraestructura institucional. La propiedad es un factor fundamental, pero no exclusivo, para asegurar la sostenibilidad de una intervención.
Recomendaciones	Propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia de una intervención para el desarrollo, rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos. Las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones.
Resultados	Producto (output) y efecto directo (outcome) de una intervención para el desarrollo.
Sostenibilidad	La continuación de los beneficios del programa después de su conclusión. La sostenibilidad depende directamente del grado de propiedad nacional del programa. Está también relacionada con la estabilidad de las contrapartes, especialmente de las instituciones; a través de las cuales se proporcionó la asistencia.

# Resumen ejecutivo

## Introducción

El reporte presenta los resultados de la evaluación independiente de las intervenciones de ONUDI en la República Oriental del Uruguay en el periodo comprendido entre 2008 a 2014. Comprende la participación de ONUDI en el programa de Naciones Unidas "Unidos en la acción" (DaO) así como su portafolio de proyectos en Energía y Medio Ambiente y Agro-industria, e incluye la evaluación de las funciones de la oficina que ONUDI mantiene en Uruguay.

Se llevó a cabo como un ejercicio de aprendizaje para identificar las buenas prácticas, áreas para mejora y lecciones que pueden ser incorporadas en las intervenciones futuras de ONUDI en Uruguay, así como en otros programas y proyectos de ONUDI. Su objetivo principal fue evaluar de forma independiente, sistemática y objetiva la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones, para lo que se analizaron los logros de las intervenciones, incluyendo un re-examen de la pertinencia de los objetivos y la adecuación del diseño, así como aspectos relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, buscando identificar factores que han facilitado o impedido el logro de esos objetivos.

Se utilizaron diferentes métodos de recolección de datos: revisión de documental, sistemas de información financieros, informes de evaluación, entrevistas individuales con contrapartes y otras partes interesadas, incluidos los beneficiarios, discusiones de grupo, análisis estadísticos y observación directa en los sitios de los proyectos. El equipo de evaluación verificó que los resultados están basados en evidencias y considera que hay suficientes pruebas que sustentan las afirmaciones y juicios realizados.

La evaluación fue implementada entre Octubre 2014 y Enero 2015 por un equipo integrado por Cristóbal Vignal (Evaluador y Consultor Internacional, líder del equipo de evaluación), Agustín Canzani (Evaluador y Consultor Nacional) y Javier Guarnizo (Oficial de Evaluación de ONUDI).

## Principales hallazgos y conclusiones

ONUDI está presente en Uruguay a través de una pequeña oficina regional local, que comprende cinco funcionarios y también tiene responsabilidad por las actividades en Argentina, Chile y Paraguay. Con esa limitada estructura es una agencia cuyo conocimiento parece bastante extendido entre las contrapartes que con ella interactúan en el sistema público y privado, entre las cuales es percibida favorablemente. También es apreciada y valorada por sus colegas del sistema de NNUU y, en general, está percibida como una organización pequeña pero dinámica y confiable.

En los últimos años, y en el marco de instancias como la experiencia DaO, un contexto de mayor dinamismo económico y una mayor importancia otorgada por el gobierno a los temas industriales, su rol en el país parece haberse incrementado.

ONUDI tiene en el MIEM un socio clave para su actuación en el país, así como un vínculo estrecho con las estructuras que manejan la cooperación internacional a nivel del país (AUCI), pero interactúa también con otros organismos públicos que se encargan de otros temas, como el medio ambiente, las agroindustrias o la capacitación profesional.

El perfil de la agencia se ha combinado de manera positiva con las necesidades de apoyo que presentaron las políticas nacionales en los últimos años. De todas formas, esta relación se dio de manera más profunda en los ciertos campos –ej.: energía - y sólo más recientemente y a partir de nuevos proyectos –ej.: CAIME- parece estar profundizándose en otras dimensiones del desarrollo industrial.

En general la relación entre las contrapartes y la organización es fluida, aunque algunas dificultades de relación con las oficinas de ONUDI en Viena y ciertos consultores generaron interferencias en ese proceso, con riesgo de abortar algunos proyectos. En esas circunstancias, el rol de la oficina local parece haber sido clave para la solución de estos inconvenientes.

## **Diseño**

La cartera de proyectos presenta un adecuado nivel de diseño, que permite identificar con relativa facilidad los principales aspectos –recursos necesarios, actividades, productos esperados e impacto deseado. En el caso de algunos de los proyectos comprendidos en la estrategia DaO existe cierto nivel de desproporción entre los recursos asignados y el impacto esperado. De todas formas, es razonable pensar que ello se deba a las particulares características de esta línea de trabajo, que combina iniciativas de diversos orígenes bajo un conjunto de macro-objetivos.

## **Pertinencia**

La gran mayoría de los proyectos desarrollados durante el período respondieron a demandas de las autoridades nacionales y, por lo tanto, se consideran vinculados a las prioridades del país. Están vinculados con el marco de cooperación acordado entre el Uruguay y NNUU, y se relacionan de manera directa con las políticas nacionales en marcha. La implementación de proyectos en el marco de la experiencia DaO, que implicó combinar diversas iniciativas micro en proyectos más amplios, y el crecimiento de la cartera de ONUDI en algunas áreas – ej.: energía- permite plantear la necesidad de evaluar de manera más estricta en el futuro el grado en que las iniciativas se vinculan directamente con una estrategia de desarrollo industrial sostenible e inclusivo.

## **Eficiencia**

ONUDI es vista como un ejecutor eficiente, un juicio que se enfatiza al considerar la reducida estructura nacional de la agencia. En los proyectos analizados durante el período las contrapartes muestran satisfacción con la provisión de bienes y servicios. Las debilidades relativas detectadas se vinculan con sistemas internos de nivel central que pueden generar demoras en la gestión de proyectos que las contrapartes evalúan como excesivas o innecesarias. Las responsables de la relación con los organismos de cooperación resaltan la eficiencia ejecutora de la ONUDI, incluso frente a otras agencias del sistema de NNUU.

## **Eficacia**

Es posible identificar con claridad los resultados directos de los proyectos ejecutados en el marco de la cartera de ONUDI en el país, aun cuando en algunos casos ha pasado cierto tiempo desde su finalización. En varias ocasiones, las metas de ejecución fueron incluso superadas por el incremento de fondos públicos y/o el aporte de privados reforzando las líneas de trabajo que los proyectos habían iniciado. Esta tendencia parece incrementarse en el caso de los proyectos que están iniciando su ejecución (ej.: BioValor).

## **Apropiación**

La gran mayoría de los proyectos y programas desarrollados por ONUDI durante el período comprendido en la evaluación han sido sentido como propios por los ejecutores locales, que participaron activamente tanto en el diseño como en la ejecución. En un caso específico, en que la orientación de algunos consultores de ONUDI fue considerada, el diferendo fue zanjado tomando en cuenta la postura del país.

## **Sostenibilidad e impacto**

Casi todas las iniciativas desarrolladas en el período forman parte o han alimentado políticas y/o programas públicos que se mantienen en el tiempo. En algunos casos el impacto se verifica como un impulso inicial al desarrollo de una línea de política pública, mientras que en otros ha cumplido el rol de una experiencia piloto que luego se transforma en un programa permanente. Es posible corroborar esta afirmación por el hecho que las iniciativas generadas por esos proyectos pasan a formar parte del presupuesto público. La sostenibilidad e impacto de los proyectos en ejecución deberá evaluarse en el futuro, pero al menos hasta el momento no existen elementos que permitan ponerlas en cuestión.

## **Temas transversales**

Las dimensiones de ambientales y de género tienen una presencia dispar en la cartera de ONUDI en el país. En la mayoría de los casos, su presencia depende del grado en que la temática del proyecto se vincula naturalmente con esas dimensiones, o de la preocupación de las organizaciones participantes por tomar en cuenta estos aspectos en la formulación y la ejecución del proyecto. Las cuestiones ambientales parecen haber ganado terreno progresivamente, en tanto que las dimensiones de género aún tienen una presencia más limitada.

## **Principales recomendaciones**

Por diferentes razones, los principales proyectos en marcha pueden representar oportunidades de ampliación de la acción de ONUDI y su impacto en el país, en términos de su potencial de desarrollo de un modelo de formación de recursos humanos (CAIME) o de fundar una solución virtuosa al problema de los residuos agro-industriales (BioValor).

En la medida que se mantenga el dinamismo económico, ONUDI debería explotar oportunidades potenciales de colaboración, como las que pueden surgir de desafíos que el país enfrenta en áreas específicas (ej: modelos de producción sustentable para la industria papelera, desarrollo de la minería e industrias conexas).

Aprovechando que en este momento, más que en cualquier otro del pasado reciente, las áreas temáticas de la ONUDI se encuentran alineadas con las prioridades políticas del país, la organización debería buscar la mayor focalización posible en proyectos típicamente asociados a su perfil específico, buscando concentrarse en proyecto y programas vinculados directamente con el Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

En este marco, la ONUDI debería considerar la formulación de un Programa País para Uruguay centrado en Desarrollo Industrial Incluyente y Sostenible, y alineado a estas prioridades y en particular al nuevo Programa del gobierno (2015-2020). La nueva situación económica a nivel regional –con menos dinamismo del precio de las commodities - y el ingreso de un nuevo gobierno en Uruguay pueden constituir una oportunidad ideal para llevar adelante esta tarea. La imagen de ONUDI puede legitimarlo también para transformarse en un buen interlocutor con el sector privado.

La ONUDI debería al elaborar este tipo de Programa, revisar y/o reconsiderar el modelo de cooperación técnica “usual” para ofrecerlo “a la medida” de países en contextos similares al de Uruguay (renta media alta, crecimiento sostenible, inclusivo, con visión de desarrollo industrial etc.). De lo contrario se correría el riesgo de encontrarse en una situación donde en el mejor de los casos, la

agencia y sus potenciales contribuciones llegarían rápidamente a ser consideradas como caducas, y en el peor como irrelevantes.

La ONUDI debería aprovechar la experiencia exitosa de los proyectos en marcha, más allá de la participación en la ejecución, considerándolos como posibles pilotos a replicar en mayor escala, o expandir a otras situaciones.

Teniendo en cuenta las limitaciones financieras y operativas de la ONUDI, se deberían buscar los mecanismos prácticos para reforzar la Oficina Regional en Uruguay, en caso de involucrarse en un programa país con enfoque de Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

## **Lecciones aprendidas**

Los resultados relevantes y los proyectos exitosos solo se logran cuando el país (y sus instituciones) lidera el proceso y toma las principales decisiones: en otras palabras, “está sentado en el asiento del conductor”. Esto queda evidenciado en el caso del proyecto CAIME y BIO-VALOR, y en gran medida en la participación de Uruguay en el programa DaO.

Experiencias como las del proyecto CAIME muestran que la innovación es posible, aun cuando debe quedar claro que ello implica el aceptar riesgos.

La participación de ONUDI en el marco del DaO muestra que la agencia es capaz de actuar de manera cooperativa con otras organizaciones del sistema de NNUU de forma tal de generar sinergias.

La experiencia sugiere que el rol de la oficina local es clave en momentos en los cuales se necesita generar instancias de diálogo con ONUDI a nivel central, y es probablemente el mecanismo más adecuado y directo para conocer directamente la perspectiva local.

La flexibilidad de los recursos humanos que representan a ONUDI es un factor clave para la valoración de la organización y su legitimidad ante las contrapartes nacionales. Es posible verificar esta afirmación tanto por la positiva como por la negativa, y asociada tanto al personal de la representación local como a los consultores o asesores internacionales.

# Executive summary

## Introduction

This report presents the results of the Independent Country Evaluation of UNIDO activities in the Oriental Republic of Uruguay undertaken from 2008 to 2014. It reviews participation of UNIDO in the UN “Delivering as One” (DaO) program, as well the project portfolio under Energy and Environment and, Agro-industry, as well as that of the functions of the UNIDO Country Office.

The evaluation was undertaken as a learning exercise to identify good practices, areas for improvement and lessons that could be incorporated into future UNIDO interventions in Uruguay, as well as in other UNIDO programs and projects. The main objective was to independently, systematically and objectively evaluate the relevance, design, efficiency, effectiveness, impact and sustainability of the projects, as well as issues related to gender equality and empowerment of women.

Data collection methods included reviews of documents and of financial information systems, individual interviews and group discussions with partners and other stakeholders, statistical analysis and, direct observation at the sites of projects. The evaluation team (ET) verified that the results were based on evidence and believes there was sufficient evidence to support the claims and judgments made.

The evaluation was undertaken between October 2014 and January 2015 by a team comprised of Cristóbal Vignal (Evaluator and International Consultant, acting as Team Leader), Augustin Canzani (Evaluator and National Consultant) and, Javier Guarnizo (Evaluation Officer, UNIDO ODG/EVA).

## Main findings and conclusions

UNIDO maintains a small regional Country Office (CO) with five staff, which also covers activities in Argentina, Chile and Paraguay. Even with such a lean structure, UNIDO is well known to its counterparts (public and private), and is perceived favorably. It is also appreciated and valued by colleagues from the UN system and, in general, is seen as a small but dynamic and reliable organization.

In the framework of the DaO and in a context of greater economic dynamism in which the government is focusing on industrial issues, UNIDO's role seems to have increased.

The MIEM is a key partner and supports UNIDO's role in the country. UNIDO has also established close links with international cooperation structures (AUCI), but also interacts with other government agencies on other issues (environment, agribusiness or vocational training).

UNIDO has provided the support required by national policies although this was more marked in certain areas i.e. energy - and more recently in new projects i.e. CAIME – and this appears to be growing towards other dimensions of industrial development.

In general the relationship between the partners and the organization is fluid, although some difficulties were identified regarding communications with the UNIDO offices in Vienna, and with a small number of consultants, and these tensions put some projects at risk. The role played by the CO seems to have been key to the resolution of these issues.

## **Design**

The projects are adequately designed, allowing for the relatively easy identification of required resources, activities, expected outputs and, desired impact. Although for some of the projects included under the DaO framework there appears to be a disproportion between assigned resources and expected impacts, it is likely that this is due to the combination of different seemingly unrelated initiatives under one set of macro-objectives.

## **Relevance**

The vast majority of the projects developed during the period responded to requests from national authorities and, therefore, are considered to be in line with the country's priorities. They are linked to the agreed cooperation framework between Uruguay and the UN, and tie in directly to current policies. The implementation of projects in the framework of the DaO, and the growth of the UNIDO portfolio in some areas – i.e. energy – points to the need to more strictly evaluate the extent to which initiatives are directly linked to a strategy of sustainable and inclusive industrial development.

## **Efficiency**

UNIDO is seen as an efficient implementer; a particularly significant assessment when considering the limited size of the CO, and the counterparts expressed satisfaction as regards the provision of goods and services. The relative weaknesses observed are linked to time consuming central level management systems, which are assessed by partners as excessive or unnecessary. Finally the executing efficiency of UNIDO was highlighted as compared to that of other UN agencies.

## **Effectiveness**

The direct results of the projects implemented by UNIDO are clearly identifiable, even if some of the projects were completed years ago, and on a number of

occasions the performance targets were surpassed (increase of public funds and/or private contributions). This appears to be a trend also observed in the case of new projects (i.e. BioValor).

## **Appropriation**

A high sense of ownership was demonstrated for the vast majority of projects and programs with stakeholders having actively participated in both the design and execution. In a specific case however, the orientation proposed by UNIDO consultants was disputed, and this was settled by following the position of the country.

## **Sustainability and impact**

Nearly all of the initiatives implemented during this period are part of, or have contributed to ongoing political and/or public programs. In some cases the impact is achieved as a result of an initial impetus provided to the development of a line of public policy, while in others it is the result of a pilot project having become a permanent program. It is possible to substantiate this claim by the fact that the initiatives generated by these projects have become part of the public budget. Sustainability and impact of the projects currently under implementation should be assessed in the future, but at this stage, there appear to be no elements that would put these into question.

## **Transversal themes**

The environment and gender dimensions are unevenly represented in UNIDO's portfolio in the country. In most cases, this depends on the extent to which the projects focus is naturally linked to those dimensions; In others it depends on the concerns of the stakeholders and their integration in the formulation and implementation of the project. Environmental issues seem to be steadily gaining ground, while the gender dimensions still have a limited presence.

## **Main recommendations**

For a number of reasons the major projects currently underway present opportunities for the enlargement of the actions of UNIDO and their impact on the country, and this in terms of their potential to strengthen capacities (CAIME) or to provide solutions to deal with agro-industrial waste streams (Bio-Valor).

Provided that the current context of economic dynamism is maintained, UNIDO should consider exploring potential collaborative opportunities; In particular it appears likely that a number of these will arise as a result of specific challenges faced by the country (i.e. sustainable production models for the paper industry, development of the mining sector and related industries).

Taking advantage of the fact that at this time -more than at any other in the recent past- UNIDO's thematic areas are aligned with the political priorities of the country, the organization should focus on projects and programs linked directly with ISID.

In this context UNIDO should consider the formulation of an ISID focused Country Program, aligned with the government's priorities and in particular with its new 2015-2020 Programme. The regional economic situation - with less dynamic commodity prices - and the new government in Uruguay present an ideal opportunity. The reputation of UNIDO can help to legitimize this process and helping to position itself as a valued partner for the private sector.

Furthermore UNIDO should consider developing this type of program, reviewing and/or reconsidering the "usual" technical cooperation model, to offer "tailored" approaches for countries in similar contexts to that of Uruguay (upper middle incomes, sustainable growth, inclusive, with an industrial development vision, etc.). Otherwise there is a risk of ending up in a situation where in the best of cases, the agency and its potential contributions would rapidly be considered to be obsolete, and in the worst, irrelevant.

In this sense, UNIDO should get more benefit from the successful experience in both of the projects underway, moving from merely participating in the implementation, to considering these primarily as potential pilots to be replicated on a larger scale, or expanded to other situations.

Taking into account the financial and operating constraints of UNIDO, mechanisms to strengthen the Regional Office in Uruguay should be pursued, in particular if UNIDO becomes involved in an ISID oriented Country Program.

## **Lessons learned**

Relevant results and successful projects are only achieved when the country (and its institutions) leads the process and takes the major decisions; In other words, when the country is "in the driver's seat." This is evident in the case of CAIME and Bio-Valor projects, and also quite extensively in the participation of Uruguay in the DaO programme.

Experiences such as that of the CAIME project show that innovation is possible, even though it must be clearly established that this involves taking risks.

The participation of UNIDO in the DaO framework demonstrates that it is able to act cooperatively with other UN system organizations, so as to generate synergies.

Experience suggests that the role of the CO is key at a time when there is a need to generate a dialogue with UNIDO HQ, and this is probably the most appropriate mechanism to directly appraise and take account of the local perspective.

The flexibility demonstrated by the human resources that represent UNIDO is a key factor in the positive appreciation of the organization and reinforces its legitimacy, for national counterparts. It is possible to verify this claim both positively and negatively, and in respect of local staff,



# 1. Introducción y antecedentes

---

## 1.1 Introducción

Este reporte presenta los resultados de la evaluación independiente de las intervenciones de ONUDI en la República Oriental del Uruguay en el periodo comprendido entre 2008 y 2014. Esta evaluación incluye la participación de ONUDI en el programa de Naciones Unidas "Unidos en la acción" (DaO por sus siglas en inglés: "Delivering as One") así como las intervenciones de ONUDI en las áreas de Energía y Medio Ambiente y Agro-industria que forman parte del portafolio de proyectos de ONUDI en el periodo cubierto por esta evaluación. También se incluye la evaluación de las funciones de la oficina que ONUDI mantiene en Uruguay.

La evaluación de país de Uruguay fue aprobada como parte del programa de trabajo 2014/2015 de la Oficina Independiente de Evaluación de ONUDI.

El objetivo de la evaluación es analizar la implementación y los resultados de las actividades de cooperación técnica desde 2008 hasta el presente.

Esta evaluación fue conducida por un equipo de evaluadores compuesto por el Sr. Cristóbal Vignal (Evaluador y Consultor Internacional, quien además fue el líder del equipo de evaluación), el Sr. Agustín Canzani (Evaluador y Consultor Nacional) y el Sr. Javier Guarnizo (Oficial de Evaluación de ONUDI).

La evaluación fue implementada entre octubre 2014 y enero 2015. El equipo de evaluación condujo una misión a Uruguay del 17 al 28 de noviembre de 2014. El último día de la misión se condujo una presentación de resultados preliminares de la evaluación a las personas directamente involucradas y a los funcionarios de la oficina de ONUDI en Uruguay. El 3 de Diciembre de 2014, se llevó a cabo una presentación preliminar de resultados en las oficinas de ONUDI en Viena para los funcionarios de la sede central de ONUDI.

## 1.2 Antecedentes

ONUDI mantiene una oficina regional en Montevideo. Esta oficina también cubre las actividades de ONUDI en Argentina, Chile y Paraguay. Está conformada por 5 funcionarios: Un Director (a su vez representante de ONUDI en el país), un oficial nacional de programas, un oficial administrativo, un asistente y un chofer.

ONUDI es una de las agencias firmantes del "Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas (MANUD)" en Uruguay para los periodos 2007-2010 y 2011-2015.<sup>2</sup> Su portafolio<sup>3</sup> actual en el país está conformado por tres proyectos en ejecución (presupuesto total de USD

5 millones). Durante los pasados ocho años, seis proyectos han sido completados, incluyendo los proyectos relacionados con el programa de

---

<sup>2</sup> <http://toolkit.undg.org/example/109-uruguay-undap-action-plan-2011-2015.pdf>

<sup>3</sup> Listado de proyectos disponible en el Anexo A: Términos de Referencia.

Naciones Unidas “Unidos en la Acción” (o DaO por sus siglas en inglés) en los cuales ONUDI participó directamente.

Unidos en la acción en Uruguay (DaO) se inició en 2007, cuando la Asamblea General pidió esfuerzos para mejorar la coherencia y la eficacia del Sistema de Naciones Unidas (SNU). En 2006, el Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas publicó el informe titulado "Unidos en la acción", con una serie de recomendaciones, entre ellas el establecimiento de un proyecto país piloto basado en cinco pilares: Un Programa, Un Presupuesto, Un Líder, Una Oficina y Una Voz.

En Uruguay, más de 30 instituciones del Estado han estado involucradas en los proyectos conjuntos financiados a través del Fondo de Coherencia<sup>4</sup>. Además, 19 agencias de la ONU han firmado el Programa Conjunto, diez de las cuales son agencias no residentes.

Esta evaluación de país examinó la pertinencia de las actividades de ONUDI implementadas en el marco del Programa “Unidos en la Acción”. También se evaluarán los vínculos de las carteras actual y futura de ONUDI con el marco de resultados de este programa.

## **1.3 Objetivos, alcance y metodología de la evaluación**

### **1.3.1 Objetivos**

Como se explica en los Términos de Referencia (Anexo A), esta evaluación se lleva a cabo como un ejercicio de aprendizaje para identificar las buenas prácticas, áreas para mejora y lecciones que pueden ser incorporadas en las intervenciones futuras de ONUDI en Uruguay, así como en otros programas y proyectos de ONUDI.

El objetivo de este ejercicio es evaluar de forma independiente, sistemática y objetiva la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones. La evaluación analizará los logros de las intervenciones, incluyendo un re-examen de la pertinencia de los objetivos y la adecuación del diseño, así como aspectos relacionados con la igualdad de género y el

---

<sup>4</sup> El Fondo de Coherencia es un mecanismo para canalizar fondos movilizados por el SNU de manera conjunta creado durante la experiencia piloto. La estrategia de movilización de recursos resulta un factor clave para una efectiva implementación de un proceso de reforma de la prestación de la asistencia como lo ha sido DaO. El Uruguay contó desde el inicio del proceso con el aporte financiero del denominado Fondo de Coherencia (FC) compuesto por la Expanded Funding Windows (EFW, ventanilla creada para aportes de los donantes para la implementación del proceso de reforma del SNU) así como por aportes de socios cooperantes (donantes tradicionales) que fue establecido originalmente para el Marco de Asistencia 2007-2010 (MANUD/UNDAF). Posteriormente el Gobierno del Uruguay y las organizaciones participantes acordaron darle continuidad a este mecanismo para el programa MANUD/UNDAF 2011-2015 y su Plan de Acción (UNDAP). El FC contribuye a cubrir la brecha de financiación identificada en el UNDAP. El FC es uno de los tantos fondos de recursos no predestinados (unearmarked resources) integrado por varios donantes que se constituyeron para apoyar el proceso de reforma del pilar de desarrollo del SNU.

empoderamiento de las mujeres. La evaluación identificará los factores que han facilitado o impedido el logro de esos objetivos.

Los objetivos específicos de la evaluación de país son los siguientes:

- Evaluar la pertinencia de las intervenciones de ONUDI en relación a las prioridades industriales nacionales, las estrategias y necesidades, y las agendas de desarrollo nacionales y regionales;
- Evaluar la posición estratégica de ONUDI en el país, a nivel regional y global;
- Evaluar la efectividad del enfoque de modelo de ONUDI; Evaluar los logros y / o avances de Cooperación Técnica en relación con los resultados descritos en los documentos de proyectos y programas de ONUDI;
- Generar resultados clave, lecciones, y proporcionar un conjunto de recomendaciones claras y con miras al futuro.
- Evaluar en qué medida los proyectos y programas están en línea con la agenda de “**Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo**“ de ONUDI, en qué medida los resultados relacionados se pueden evaluar y cómo los proyectos pueden promover el “Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo “.

Los principales usuarios de esta evaluación serán la administración/dirección y el personal de ONUDI en la Sede, la Representación de ONUDI en Uruguay, expertos de ONUDI, el Gobierno de Uruguay, los organismos de contraparte y otras organizaciones en el país que cooperan con ONUDI, los donantes, los miembros del Equipo de País de las Naciones Unidas y los beneficiarios.

### 1.3.2 Alcance y metodología

La evaluación abarca la gama completa de intervenciones de ONUDI en Uruguay y va más allá de una mera documentación de resultados, tratando de evaluar porqué los proyectos/programas han tenido éxito o no, y tratando de definir los puntos de referencia y las mejores prácticas. Además analiza cómo estos éxitos y/o fracasos se pueden utilizar y/o evitar con el fin de mejorar los futuros proyectos de ONUDI en el país.

La evaluación se centrará en las actividades de la ONUDI en Uruguay desde 2008 hasta la actualidad.

Los términos de referencia proporcionan información en cuanto a la metodología utilizada en esta evaluación.

En cuanto a la recolección de datos, el equipo de evaluación utilizó diferentes métodos que van desde la revisión de documentos (documentos de proyectos y programas, informes de progreso, informes de misión, bases de datos y documentos de ONUDI, sistemas de información financieros (SAP), informes de evaluación) a entrevistas individuales con contrapartes y otras partes interesadas, incluidos los beneficiarios, discusiones de grupo, análisis estadísticos y observación directa en los sitios de los proyectos.

El equipo de evaluación verificó que los resultados están basados en evidencias. Esto implica que todas las informaciones obtenidas en las entrevistas fueron validadas por una triangulación de fuentes, métodos, datos y teorías.

La evaluación se llevó a cabo de manera independiente pero con un enfoque participativo, buscando opiniones y observaciones de todos los interesados, incluyendo las contrapartes gubernamentales, representantes del sector privado, otras organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones multilaterales, los donantes, los beneficiarios, así como personal de ONUDI y personal del proyecto.

### **1.3.3 Limitaciones de la evaluación**

Las fuentes de información utilizadas para la evaluación consistieron en diversos documentos de proyecto, evaluaciones finales e intermedias y entrevistas con los principales actores.

El equipo evaluador (EE) considera que a través de la información documental y de la información recogida en el campo, hubo suficientes pruebas para comprobar los avances y obstáculos encontrados. Los datos y la información derivada de las entrevistas fueron de calidad como se demostró por la comparación de las cifras de diferentes fuentes y a través de entrevistas cruzadas con actores relevantes de forma independiente, donde concordaron en sus opiniones y aportaciones.

Por ende, no se considera que hayan existido factores limitantes para la evaluación independiente de los resultados del programa de la ONUDI en Uruguay.

## **1.4 Contexto del país**

### **1.4.1 Situación general y tendencias**

Uruguay es un país independiente que desde 1830 se constituyó formalmente como república. Su territorio comprende 176.215 km<sup>2</sup>. Es el país más pequeño de América del Sur (luego de Surinam). Tiene fronteras con la República Argentina y Brasil, y cerca de 600 km. de costas al Río de la Plata y el Océano Atlántico. Es uno de los menos poblados del continente: la estimación para 2014 es de 3.332.000 habitantes y también exhibe una baja densidad poblacional -18 habitantes por km<sup>2</sup>. Su tasa de crecimiento demográfica es de las menores del continente, explicada por factores biológicos (baja natalidad y relativamente alta mortalidad debido a la estructura envejecida de su población) y sociales (una tasa migratoria neta negativa durante la mayor parte del siglo XX y luego de la crisis de 2002, y un contexto político autoritario durante la década del 70'). En los últimos años la emigración parece mostrar cierta tendencia a la reversión, pero no se espera que cambie la dinámica poblacional.

La principal ciudad es la capital, Montevideo (con aprox. 1,300,000 habitantes) y con su área metropolitana –comprendida en un radio de 50 km.- abarca del 60% de la población nacional <sup>5</sup> y se estima que concentra el 65% del PBI y el 80% de los servicios.<sup>6</sup> Otras ciudades y conglomerados importantes son el área urbana

---

<sup>5</sup>[http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/C%C3%A1nepa,%20G.%20%282011%29.%20Acercal%20del%20C3%A1rea%20metropolitana%20de%20Montevideo\\_0.pdf](http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/C%C3%A1nepa,%20G.%20%282011%29.%20Acercal%20del%20C3%A1rea%20metropolitana%20de%20Montevideo_0.pdf)

<sup>6</sup> <http://omu.caf.com/ciudades/montevideo.aspx>

de Maldonado-Punta del Este-San Carlos, un polo turístico y de servicios en el Este del país; Salto y Paysandú, ciudades en el entorno de los 100.000 habitantes en el litoral norte del país con peso agrícola-ganadero y cierto desarrollo industrial; Rivera, ciudad que comparte frontera seca con Brasil, y el departamento de Colonia, cuya capital se encuentra a 50 km de Buenos Aires, la capital de Argentina, mediante el cruce del Río de la Plata.

Definido desde su origen como una república centralista, Uruguay tiene un sistema de gobierno que es considerado técnicamente de tipo presidencialista. Cada cinco años se eligen Presidente y Vice-Presidente más un parlamento bicameral de 130 miembros (30 senadores más el Vice-Presidente y 99 diputados). El Poder Ejecutivo ejerce una influencia importante ya que tiene iniciativa privativa de la función legislativa para ciertas materias (la creación de empleos, de dotaciones o retiros, la determinación de exoneraciones tributarias o la fijación de salarios mínimos y ciertos precios de bienes), y detenta también la posibilidad de veto presidencial a iniciativas legislativas del Parlamento, aunque éste puede rechazar el veto bajo condiciones de mayorías especiales. Una ley de presupuesto se aprueba cada cinco años determinando las principales características del gasto público durante todo el período de gobierno. Estas asignaciones pueden ser revisadas y ajustadas anualmente mediante leyes de rendición de cuentas cuyo proyecto es enviado por el Ejecutivo al Parlamento. Dos organismos – la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - son los encargados de controlar su ejecución.

Su sistema político es considerado de los más estables de América Latina. Salvo contadas excepciones –la más importante durante algo más de una década, de 1973 a 1985- el sistema democrático se ha mantenido en el país. Dos de los principales partidos, el Colorado y el Nacional (blanco) existen desde el nacimiento de la nación a la vida independiente, y gobernaron alternativamente el país hasta el primer lustro del siglo XXI. En 2005 asumió por primera vez un gobierno de signo diferente tras el triunfo del Frente Amplio, una coalición de grupos de centro-izquierda que incluye desde el Partido Comunista y el Partido Socialista hasta la democracia cristiana, comprendiendo también variados grupos de orientación social-demócrata y de izquierda.

En octubre y diciembre de 2014 se celebraron elecciones nacionales (primera y segunda vuelta) y el Frente Amplio obtuvo nuevamente el triunfo y cuenta con mayoría parlamentaria propia en las dos cámaras. No se esperan cambios relevantes en términos de las principales áreas de política pública.

Desde comienzos del siglo XX el país fue relativamente atípico en América Latina por su estabilidad política, sus características institucionales y su nivel de vida. Varias reformas políticas, económicas y sociales generaron una tradición de fuerte influencia estatista en la economía, un sistema de protección social extendido y una sociedad relativamente igualitaria con importantes niveles de integración. Sin embargo, a mediados de la década de los 50' comenzó un período de estancamiento económico y creciente pugna social que terminó con un quiebre institucional en 1973. La democracia se reinstauró en 1985, dando inicio a un nuevo período de estabilidad institucional que comprendió también etapas de crecimiento económico y mejora de los niveles de vida de la población.

A comienzos del siglo XXI varios factores de orden interno (políticas inadecuadas) y externos (ajuste cambiario en Brasil y muy especialmente la crisis argentina de 2001, con impago de su deuda externa incluido) confluyeron para que en 2002 el país registrara una de las peores crisis de su historia. En sólo un año el PBI descendió un 11%, los sectores productivos y los hogares quedaron endeudados a niveles altísimos, la desocupación abierta rozó el 20%, el salario real se deterioró en un 12% (período 1998-2002) y la pobreza llegó al 40% de la población.

Desde 2005 los gobiernos del Frente Amplio han impulsado algunos cambios importantes. Manteniendo la estructura general de una economía abierta y de mercado con participación del Estado en actividades claves y/o en su regulación, Uruguay ha avanzado en el combate a las vulnerabilidades sociales, económicas y financieras del país, en la mejora del empleo y las condiciones de vida de buena parte de la población a través de un fuerte énfasis en políticas sociales y tributarias. También ha recibido un fuerte impulso la legislación en torno a derechos sociales, por la que el país ha recibido notoriedad reciente, en aspectos que incluyen un conjunto de importantes reformas en el campo laboral, la aprobación del matrimonio entre ambos sexos, la despenalización del aborto y la regulación de la producción, distribución y venta del Cannabis.

El PBI nacional se incrementó significativamente en la última década, favorecido por las mejoras sustanciales en los precios de sus principales productos. Las estimaciones lo situaban en US\$ 56.270.000<sup>7</sup> para 2013, resultando un PBI per cápita de US\$ 16.000 para el mismo año, nivel este que lo sitúa en primer lugar en América Latina, por delante de Chile y Argentina. Las proyecciones suponen un crecimiento del entorno del 3% para 2014 y un dinamismo económico algo moderado para 2015.<sup>8</sup>

Durante 2013 las exportaciones uruguayas totalizaron US\$ 9.533.000, representando un crecimiento de 11.8% respecto al año anterior. El monto crece a US\$ 10.002.000 si se incluyen las exportaciones desde Zonas Francas. El principal producto exportado fue la soja (21%), seguido por la carne bovina (14%), arroz (6%), leche y nata (5%), madera en bruto (4%), trigo (3%) y quesos y requesón (3%). Brasil (19%), China (16%), y en menor medida Argentina (4%), Venezuela (4%), Alemania (3%) y Estados Unidos (3%) son los principales mercados. La balanza comercial ha sido desfavorable en los últimos años. El déficit ha oscilado en valores de entre 5% y 6% del PIB, alcanzando en 2013 US\$ 1.923.000. El principal productos de importación es el petróleo, y luego los vehículos de diverso tipo y autopartes, teléfonos, insecticidas, máquinas automáticas, poli-acetales, medicamentos, tractores, abonos y grupos electrógenos. China es el principal origen de las compras de bienes (20.2%), seguido por Brasil (17.4%) y Argentina (17%) y, más distanciado, EEUU (9%).

A partir de una reforma tributaria implementada en 2006 los ingresos por impuestos al consumo se redujeron del 67.3% al 61.3% mientras que los

---

<sup>7</sup> Datos en PPP (Paridad de Poder de Compra) según The World Factbook. Ver: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>

<sup>8</sup> Los datos publicados a fines de marzo, en la etapa de revisión de este informe, confirman tanto la tendencia al crecimiento como a la moderación en el ritmo. El PBI de 2014 creció al 3.5%. Ver: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/eecn11d1214.pdf>

derivados por impuestos a la renta crecieron del 22.9% al 31,4%. El gasto público social se incrementó de un mínimo de 19% en 2005 a niveles de 26% en 2013. Como resultado de estas políticas la distribución del ingreso ha tendido a disminuir su concentración: el Índice de Gini pasó de 0.427 en 2006 a 0,352 en 2013, lo que implica que el país es el que tiene la menor desigualdad de ingresos en el continente.

En la actualidad la desocupación ha descendido a niveles que fluctúan entre 6% y 7% en los últimos registros, verificándose el nivel más alto de personas cotizantes a la seguridad social, que trepó de menos de 900.000 en 2002 a casi 1.500.000 a fines de 2013.<sup>9</sup> Según las estadísticas oficiales la pobreza ha disminuido hasta 11.5% a fines de 2013 y se estima cerraría en 10.6% en 2014. La indigencia (pobreza crítica) se redujo de 4.75 a 0.4% en igual período.<sup>10</sup>

Más allá de estos cambios favorables y las proyecciones que sugieren que se mantendrá – aunque moderado- el crecimiento económico, la mayor parte de los observadores considera que existe un déficit fiscal algo elevado (se pronostica más de 3% para 2014) y un nivel de inflación que, aunque controlada, es alta en términos latinoamericanos (8,26% en 2014).

También indican que aún existen problemas importantes en la calidad de la educación – especialmente a nivel medio, donde dos terceras partes de los jóvenes no terminan el segundo ciclo y los resultados de las pruebas PISA muestran bajos niveles de aprendizaje- y que se mantienen déficits importantes en infraestructura. Adicionalmente, advierten sobre un entorno de precios menos favorables y una dinámica económica regional poco propicia. El conjunto de estos factores podría plantear problemas para mantener el crecimiento económico en el mediano plazo.

## 1.4.2 Desarrollo industrial

Uruguay está caracterizado en el último informe de la ONUDI como una economía en vías de industrialización, en el grupo de economías emergentes en países de ingresos medios altos, un lugar que comparte con otros ocho países latinoamericanos.<sup>11</sup>

Las exportaciones manufactureras muestran un crecimiento sumamente importante durante el período de dinamismo económico reciente. Luego de llegar a un piso de US\$ 1.588.000 en medio de la crisis de 2002 se verifica un proceso de recuperación que conlleva un aumento a US\$ 2.661.000 en 2005 y a los niveles récord de US\$ 6.753.000 en 2011.

---

<sup>9</sup> [http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/8025/1/evolucion\\_de\\_los\\_cotizantes\\_2014.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/8025/1/evolucion_de_los_cotizantes_2014.pdf)

<sup>10</sup> [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2014/noticias/NO\\_O819/Polgar\\_ACDE.PDF](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_O819/Polgar_ACDE.PDF)

<sup>11</sup> “Qué estamos haciendo por la industria”. Presentación del MIEM en el ciclo “Desayunos útiles” de la revista “Somos Uruguay”, 25 de abril de 2014.

Gráfico 1: Evolución de las exportaciones de la Industria Manufacturera. Uruguay, 2000-2012



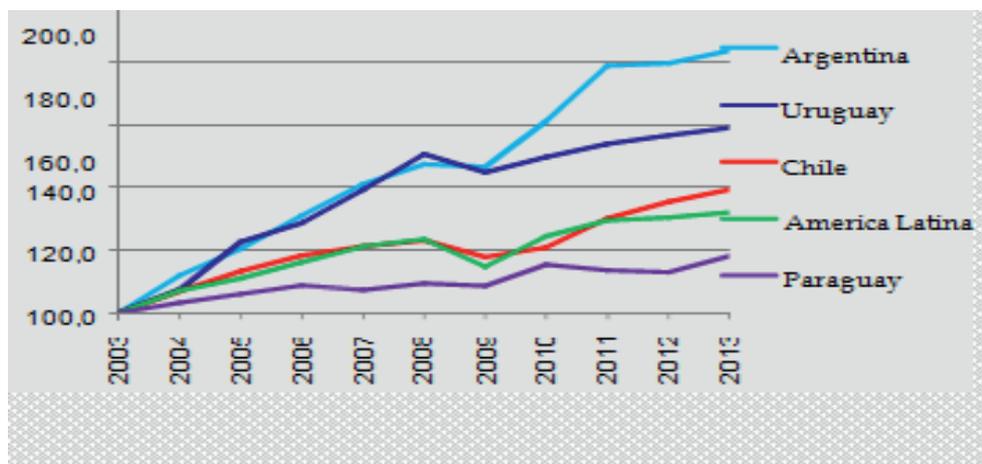
Fuente: MIEM en base a datos ONUDI.

En términos comparativos, para el período 2003-2013 Uruguay ha sido el segundo país (luego de Argentina) en crecimiento en valor agregado de manufactura (MVA)<sup>12</sup> en la región, en el marco de un dinamismo que parece mostrar cierta sostenibilidad, ya que sólo se ha visto afectado ante circunstancias externas extremas, como por ejemplo la crisis internacional de 2009.

---

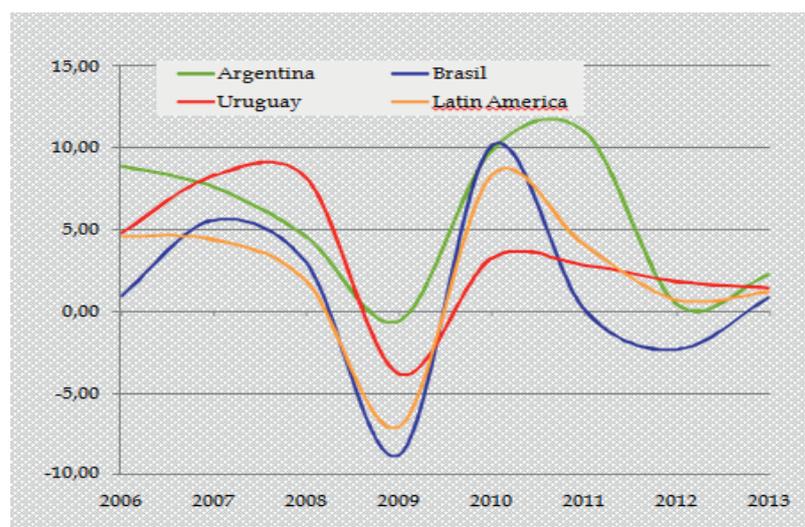
<sup>12</sup> Manufacturing Value Added.

Gráfico 2: Evolución del Valor Agregado de Manufactura 2003-2013. Países seleccionados.



Fuente: MIEM en base a datos ONUDI.

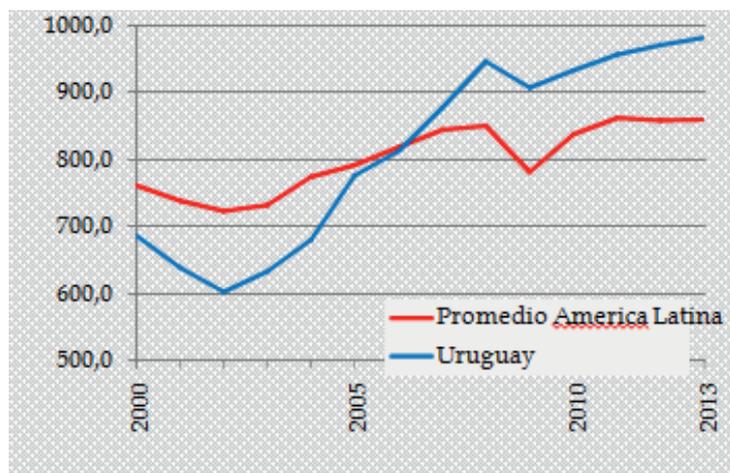
Gráfico 3: Volatilidad de la producción industrial ante la recesión. Uruguay y países seleccionados.



Fuente: MIEM en base a datos ONUDI.

Esto ha implicado que el progreso relativo de la industrialización –medido en términos de Valor Agregado de Manufactura per cápita- ha crecido por encima del promedio latinoamericano en los últimos años.

Gráfico 4: Evolución del Valor Agregado de Manufactura per cápita. Uruguay y América Latina. 2000-2013.

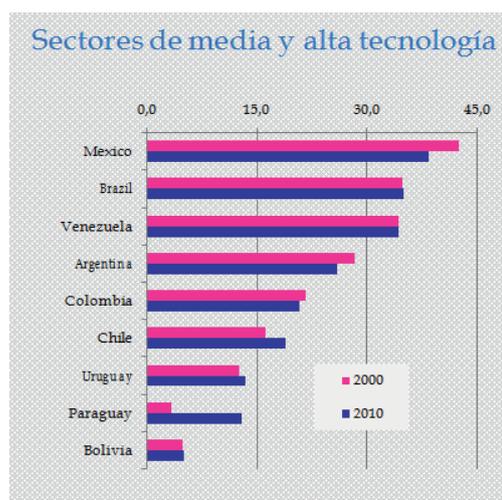


Fuente: MIEM en base a datos ONUDI.

El resultado de este dinamismo parece haberse visto reflejado en el empleo del sector. Desde 2005 el incremento ha sido importante: los registros de personal ocupando en la industria aportando a la seguridad social eran de 104.000 personas en 2005 y hoy son de 134.000.

De todas maneras, es importante señalar que los sectores de media y alta tecnología siguen siendo minoritarios, aunque los registros recientes muestran una variación positiva, algo que no se registra en otros países del continente.

Gráfico 5: Evolución del peso relativo de sectores de media y alta tecnología en la industria. Uruguay y países seleccionados. 2000-2010.



Fuente: MIEM en base a datos ONUDI.

El proceso ha permitido diversificar el destino de las exportaciones manufactureras, especialmente hacia fuera la región. En el año 2000 los países del MERCOSUR captaban 38.1% de las exportaciones y para agosto de 2013 representaban el 26.8%. Por oposición, otros mercados como China, Rusia e Israel han crecido del 9.1% al 15.1%, y los heterogéneos destinos que las estadísticas oficiales agrupan como “otros países” han incrementado su peso desde el 10.7% al 27.4%.<sup>13</sup>

### **1.4.3 Las políticas, estrategias e iniciativas gubernamentales**

El país se ha fijado como objetivo de su política industrial ascender en la escala productiva incorporando conocimiento, valor agregado manufacturero y tecnología. Para ello, se ha propuesto avanzar en el fortalecimiento de las cadenas productivas, el apoyo a la inversión productiva con beneficios fiscales o coparticipación en las inversiones, fortaleciendo el motor de la demanda de las compras públicas y/o las inversiones extranjeras, apoyando la diversificación de mercados y negociando la integración regional e internacional.<sup>14</sup>

Partiendo de la base que el país está principalmente posicionado en el “Estado 1” de desarrollo industrial<sup>15</sup> -una agroindustria o manufactura simple de baja y media tecnología- se plantea pasar al “Estado 2”-donde hay industrias de soporte, con escasa tecnología nacional- a través de procesos de aglomeración en eslabones específicos en unos pocos procesos, para que luego la absorción técnica permita avanzar al “Estado 3” -que implica dominio de la tecnología, y la posibilidad de producir bienes de calidad- a algunos sectores específicos.<sup>16</sup>

Entre las principales medidas de política industrial el gobierno destaca la creación de 19 Consejos Sectoriales Tripartitos<sup>17</sup>, su articulación interinstitucional con Ministerios y otros organismos relevantes para el desarrollo del sector, la creación de un Fondo Industrial para la coparticipación en las inversiones productivas, apoyando en especial a las PYMES y a la maquinaria nacional; la formulación de un Programa de Desarrollo Local; el subsidio para la reducción de la tasa de interés para la renovación tecnológica de las PYMES y el apoyo a la posibilidad de patentar para las mismas unidades productivas; la creación de un Sistema Nacional de Garantías para préstamos destinados a capital de trabajo o inversión; la creación de un Fondo para la diversificación de mercados;

---

<sup>13</sup> Fuente: MIEM.

<sup>14</sup> “Qué estamos haciendo por la industria”. Presentación del MIEM en el ciclo “Desayunos útiles” de la revista “Somos Uruguay”, 25 de abril de 2014.

<sup>15</sup> La tipología aparece explicada en la formulación de política industrial inicial realizada por el Gabinete Productivo. Ver:

[http://gp.gub.uy/sites/default/files/institucional/directivas\\_de\\_la\\_estrategia\\_industrial\\_enfocada\\_al\\_desarrollo\\_y\\_adquisicion\\_de\\_base\\_tecnologica\\_mayo\\_2008.pps](http://gp.gub.uy/sites/default/files/institucional/directivas_de_la_estrategia_industrial_enfocada_al_desarrollo_y_adquisicion_de_base_tecnologica_mayo_2008.pps)

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Las ramas en que fueron creados son: Automotriz, Naval, Madera, Químicos, Farmacéuticos, Vestimenta, Cuero, Biotecnología, Nanotecnología, Diseño, Aeronáutica, Audiovisuales, Tecnología de la Información y la Comunicación, Plástico, Construcción, Pesca, Metalúrgico y Energías Renovables.

la aprobación de nueve Parques Industriales; la formulación de un nuevo régimen de inversiones, incorporando el cumplimiento de indicadores sectoriales; la promulgación de decretos específicos de promoción de cinco sectores; el fortalecimiento de la cadena automotriz, incluyendo su desarrollo como proveedores de autopartes para la región, y el apoyo a la participación de la industria nacional en las compras públicas, desarrollando contactos entre los agentes demandantes y oferentes.

Como medidas más recientes menciona la creación del Centro de Agroindustrial Mecanizado de Excelencia (CAIME) con la ONUDI; la creación de un Centro de Extensionismo Industrial para poner a disposición los conocimientos y facilitar una plataforma de innovación; la mejora del régimen financiero de apoyo al Fondo Industrial; la profundización de los programas de apoyo a proveedores; el vínculo con la diáspora uruguaya calificada para apoyar el avance en biotecnologías, farmacéutica y energías renovables; la creación de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias para algunos tipos de mano de obra calificada; un proyecto de estímulo a la creación de Parques Industriales y convenios con organizaciones educativas para mejorar las posibilidades de formación en a niveles básicos y de pos-grado.

#### **a) Ciencia y tecnología**

Uruguay disponía de una institucionalidad relativamente débil en temas de ciencia y tecnología. La mayor parte de la investigación pública se hacía en el marco de la Universidad de la República, con una débil interface con el sector privado.

Desde 2005 se inició un proceso de revisión de la situación y los mecanismos institucionales en un proceso que culminó con la creación y puesta en marcha en 2007 de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Es una entidad gubernamental que promueve y estimula la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país, poniendo a disposición del público más de una treintena de instrumentos, desde fondos para proyectos de investigación y becas de posgrados nacionales e internacionales a programas de incentivo a la cultura innovadora y del emprendedurismo tanto en el sector privado como público. Un delegado del MIEM integra el Directorio de la ANII.

El marco que rige su acción es el Plan Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología (PENCTI) aprobado en 2010 que tiene como objetivos consolidar el sistema científico tecnológico y su vinculación con la realidad productiva y social, incrementar la productividad de los sectores productivos en el escenario de la globalización, desarrollar capacidades y oportunidades para la apropiación del conocimiento y la innovación inclusiva, formar y capacitar recursos humanos para el desarrollo de una sociedad del conocimiento y desarrollar un sistema de prospectiva y vigilancia y evaluación tecnológica.

La orientación de las políticas se vio complementada por un importante incremento presupuestal. En el período 2004-2010 el monto destinado a las políticas científico-tecnológicas se incrementó de US\$ 40.000.000 a US\$ 143.000.000.

## **b) Industria**

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC) *“el régimen de comercio e inversión del Uruguay es abierto con pocas restricciones en frontera y un uso limitado de medidas no arancelarias. La principal estrategia de comercio del Uruguay es seguir liberalizando el comercio y la inversión, tanto a nivel multilateral como regional. Al ser una economía pequeña y abierta, el Uruguay requiere mercados libres de restricciones y distorsiones al comercio, especialmente en el sector agrícola, el cual genera la mayor parte de sus exportaciones. En el área de la inversión, el Uruguay está buscando activamente mejorar su entorno de negocios para continuar atrayendo inversión extranjera directa y así apoyar el crecimiento económico, el empleo y fomentar la transferencia de tecnología.”*<sup>18</sup>

Uruguay integra desde su creación el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) junto con Argentina, Brasil, Paraguay y al que más recientemente se integraron la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, y tiene como estados asociados a Chile, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam. Según la OMC esa pertenencia influye decisivamente en su régimen comercial, pero está complementado por acciones que incluyen acuerdos comerciales preferenciales con otros países y/o bloques, especialmente latinoamericanos. El organismo también considera que Uruguay mantiene un régimen de inversión abierto a la inversión privada, incluyendo la extranjera, con excepciones para sectores considerados de interés nacional. No hay restricciones importantes para el ingreso y la salida de capitales, utilidades, dividendos y divisas.

## **c) Energía**

Uruguay está experimentando profundos cambios en su situación energética. Durante décadas la matriz energética estuvo basada en petróleo y derivados (56% para el período 2001-2006) e hidroelectricidad (20%), complementado habitualmente con leña y carbón (17%), lo que suponía fuertes niveles de incertidumbre en términos de aprovisionamiento y costos debido a la dependencia de factores climáticos y precios no controlados por el país.

Ante ese escenario se planteó la formulación de una estrategia de largo plazo, la que se plasmó en la “Política Energética 2005-2030” que definió como principal objetivo *“la satisfacción de todas las necesidades energéticas nacionales, a costos que resulten adecuados para todos los sectores sociales y que aporten competitividad al país, promoviendo hábitos saludables de consumo energético, procurando la independencia energética del país en un marco de integración regional, mediante políticas sustentables tanto desde el punto de vista económico como medioambiental, utilizando la política energética como un instrumento para desarrollar capacidades productivas y promover la integración social.”*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ver [http://www.sice.oas.org/ctyindex/URY/URYNatlDocs\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/URY/URYNatlDocs_s.asp).  
Ver [http://www.sice.oas.org/ctyindex/URY/URYNatlDocs\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/URY/URYNatlDocs_s.asp).

<sup>19</sup> MIEM/DNE, “Política Energética 2005-2030”. Disponible en:  
<http://www.dne.gub.uy/documents/49872/0/PoI%C3%ADtica%20Energ%C3%A9tica%202030?ve>

Para alcanzar este objetivo se definieron cuatro ejes estratégicos: Institucional, Oferta, Demanda y Social, cada uno de los cuales persigue un objetivo general y otros específicos.

En el eje Institucional se definen los roles de los distintos actores: el Poder Ejecutivo diseña y conduce la política, al ser las empresas estatales el principal instrumento para su aplicación; los actores privados participan de acuerdo a las condiciones definidas; la Unidad Reguladora de Servicios de Agua y Energía (URSEA) regula y fiscaliza, con un marco regulatorio claro, transparente y estable.

En el eje de la Oferta se busca la diversificación de la matriz energética, reduciendo costos y la dependencia del petróleo, promoviendo la integración vertical de ANCAP y fomentando la participación de fuentes energéticas autóctonas y, en particular, renovables. Se propone asimismo propender a la generación energética en el hogar, mediante el calentamiento de agua por energía solar y generación micro-eólica, entre otros.

En el eje de la Demanda, se apunta a promover la eficiencia energética en todos los sectores de actividad y para todos los usos de energía, sin afectar los niveles de producción, confort y necesidades cotidianas, impulsando un cambio cultural de los hábitos de consumo a través del sistema educativo formal e informal. En el caso del transporte se propone la incorporación de la mirada energética en las políticas estatales, considerando que se requiere una acumulación de políticas específicas (medios y sistemas de transporte más eficientes, biocombustibles, conducción, etcétera) para conseguir un impacto significativo.

En el eje Social se busca promover el acceso adecuado a la energía para todos los sectores sociales, de forma segura y a un costo accesible, como un instrumento para promover la integración social y mejorar la calidad de la democracia. Las acciones deben estar insertas en las políticas sociales nacionales, conducidas en forma multidisciplinaria y multi-institucional.<sup>20</sup>

En la última década, a través de llamados a inversores para la construcción de parques eólicos, la instalación de diez plantas generadoras a partir de biomasa y la construcción de una planta regasificadora, se busca que para 2015 más del 50% de la matriz primaria global esté representada por renovables.

Adicionalmente, el MIEM y UTE han desarrollado un “Programa de Eficiencia Energética” que incluyó la revisión de normas y regulaciones energéticas, un programa de etiquetado de los electrodomésticos y materiales para vivienda, programas de educación y divulgación en instituciones educativas y un Fideicomiso para financiar proyectos de eficiencia energética. La empresa pública de electricidad ha distribuido gratuitamente a sus clientes focos de luz de bajo consumo e incentivó la instalación de focos de sodio para el alumbrado público. También financia la instalación de paneles solares para uso doméstico.

---

rsion=1.0&t=1352835007562http://www.dne.gub.uy/documents/49872/0/Pol%C3%ADtica%20Energ%C3%A9tica%202030?version=1.0&t=1352835007562

<sup>20</sup> Idem.

#### **d) Medioambiente**

La gobernanza sobre los temas ambientales se ha desarrollado de manera bastante reciente en Uruguay. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente fue creado en 1990, incluyendo en su seno la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas y planes nacionales de protección al medio ambiente, compatibilizándolas con un desarrollo sostenible. Se le otorga también en forma exclusiva la coordinación de la gestión ambiental del Estado y las organizaciones públicas.

Entre los mecanismos más importantes bajo su mandato están los vinculados a la evaluación de impacto ambiental, que se aplica en el país desde 1994. En 2005 fue reformulado ampliando los requisitos para la Autorización Ambiental Previa, y complementado con otros tres instrumentos: la Viabilidad Ambiental de Localización, la Autorización Ambiental de Operación y Autorización Ambiental Especial.

Los principales problemas ambientales están vinculados con la explotación agropecuaria – especialmente la degradación y erosión del uso del suelo rural y la contaminación de las aguas-, la actividad turística – que tiene efectos potencialmente negativos especialmente en el sistema costero -, la actividad industrial – que afecta principalmente los recursos hídricos- y el manejo de los residuos sólidos – son escasos y limitados los programas de reciclaje y se carece de coordinación para el tratamiento de la basura por parte los gobiernos locales.

El dinamismo económico de los últimos años ha puesto en agenda los temas ambientales, que han cobrado notoriedad por los posibles efectos de nuevos emprendimientos industriales –ej.: producción de pasta de papel- y mineros – explotación de hierro. También comenzó a plantearse la preocupación por el control de emisiones.

#### **1.4.4 Contrapartes nacionales**

El Ministerio de Industria y Energía (MIEM) es la principal contraparte nacional, aunque también se mantienen relaciones con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) entre otros. En el sector privado la principal referencia es la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Otros organismos potencialmente relevantes son la Unión de Exportadores y Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios (ANMYPE).

El MIEM es un ministerio de larga data –su historia comprende más de un siglo- que comenzó en sus inicios como una repartición encargada exclusivamente de la industria y fue agregando luego los cometidos asociados a minería y energía. El sector minero era hasta ahora de bajo desarrollo en el país, y durante años la mayor parte de la política energética era ejecutada en los hechos por la empresa

estatal (Usinas y Trasmisiones Eléctricas, UTE).<sup>21</sup> En los últimos años, el MIEM ha ido creciendo en importancia por la incorporación de perspectivas de planificación estratégica, ante expectativas de desarrollo minero, por la asunción formal de la conducción de la política energética y por la incorporación más reciente de las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual entre sus funciones.<sup>22</sup> En el proyecto de Presupuesto Nacional 2010 fue el segundo ministerio en aumentar su dotación presupuestal, que se incrementó en 51%. Tiene siete direcciones –Industrias, Energía, Minería y Geología, Telecomunicaciones y Comunicación Audiovisual, Artesanías y Pequeñas y Medianas Empresas, Propiedad Industrial- e incluye bajo su égida una autoridad reguladora –Radio-protección. Por su mandato es la contraparte natural de la ONUDI.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca surge como una desagregación del Ministerio de Industria a fines de la década del 30´y, dada la importancia de estas actividades se consolida luego como una de los más importantes del país, dada. Está encargado originalmente de la política agropecuaria y, desde la década de los 70´, agrega a su jurisdicción los temas pesqueros. Dispone de una extensa red territorial y articula la acción de un conjunto de institutos que fomentan y regulan actividades agropecuarias específicas en rubros como carne, lana, leche, granos y semillas, etc.

El MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, es el organismo rector en temas ambientales. Su vínculo con la actividad industrial opera fundamentalmente a nivel de regulación y control.

El MINTURD se ha vinculado con la ONUDI a través de los proyectos DaO, pero su vínculo es probablemente menos orgánico y más esporádico.

La UTU es un instituto politécnico que está a cargo de la educación técnica pública, y abarca tanto la formación en niveles medios como terciarios no universitarios. LATU es una organización de capital público pero que opera bajo el formato de empresa privada y está encargada de los procesos de certificación de calidad de los productos y servicios. El vínculo de ambas instituciones con ONUDI se ha fortalecido en los últimos tiempos ya que ejercen como contrapartes claves en el proyecto CAIME.

### **1.4.5 Asistencia oficial para el desarrollo**

Durante el período de referencia de esta evaluación el Sistema de las Naciones Unidas y el gobierno de la República Oriental del Uruguay han firmado dos marcos de cooperación. En el primero (2007-2010) se establecieron tres objetivos fundamentales, que mostraban con claridad la preocupación por el desarrollo pero reflejaban también de forma directa la situación de crisis reciente.

---

<sup>21</sup> UTE tiene el monopolio de la transmisión eléctrica. La generación privada está permitida sólo para el autoconsumo y, en caso de excedente, debe venderse a UTE al precio que esta fija.

<sup>22</sup> Uruguay tiene una empresa pública de telecomunicaciones –ANTEL- que detenta el monopolio de la telefonía básica y el monopolio del acceso a internet por fibra óptica. Brinda también servicios de telefonía móvil y datos, en competencia con operadores privados.

Estos eran:

*“Lograr un crecimiento económico sostenido y sustentable, mediante la incorporación creciente el conocimiento y la innovación en los procesos productivos, la configuración de un sistema de incentivos sólido y predecible que aliente la inversión productiva, la búsqueda de una mejor inserción económica internacional dentro y fuera de la región a mediano y largo plazo y la consolidación de equilibrios básicos que eviten las crisis periódicas que han caracterizado desempeño económico de Uruguay en las últimas cuatro décadas.”*

*“Fortalecer a los actores en el territorio como agentes de desarrollo, como estrategia para lograr mayores niveles de crecimiento y el fortalecimiento de la integración socioeconómica de Uruguay en las últimas cuatro décadas.”*

*“Revertir los procesos de exclusión social e inequidad que en las últimas décadas se han ido instalando en el país, mediante la modernización y el fortalecimiento de las políticas sociales sectoriales (educación, salud, seguridad social, etcétera) y el desarrollo de políticas sociales de nueva generación, buscando acrecentar el capital humano y social del país. El desafío es configurar un sistema de protección social de amplia cobertura y sustentable y asegure a todos los ciudadanos el ejercicio de sus derechos.*

En el segundo (2011-2015) aparece de manera más clara la intención de encaminarse a un modelo de desarrollo sustentable que implique crecimiento pero tome en cuenta las variables ambientales y la gobernabilidad democrática de calidad.

*“1. Favorecer la diversificación productiva y la inserción internacional del país, el incremento de la inversión productiva, la incorporación creciente de la innovación en ciencia y tecnología en los procesos productivos, como pilares del desarrollo económico.*

*2. Avanzar hacia el logro de modelos de desarrollo sustentable que contemplen la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, la mitigación y la adaptación al cambio climático y el uso de energías renovables.*

*3. Avanzar en el desarrollo social (con particular énfasis en las áreas de desarrollo infantil temprano, salud y educación) apuntando a la reducción de la desigualdad y las distintas expresiones de inequidad (inter-generacionales, de género, raciales y territoriales).*

*4. Consolidar la gobernabilidad democrática a nivel nacional y local a través de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones del estado y del sistema nacional de protección integral de los derechos humanos, según las declaraciones y convenios ratificados por Uruguay.”<sup>23</sup>*

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) es el organismo rector en materia de cooperación internacional. La Ley N° 18.719, Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 crea la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional como órgano desconcentrado, dotándola de cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución,

---

<sup>23</sup> <http://www.auci.gub.uy/pdfs/manud.pdf>  
<http://www.auci.gub.uy/pdfs/manud.pdf>

evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país

En los últimos años sus capacidades se han desarrollado y su rol en la coordinación de la cooperación se ha visto fortalecido.

## 2. Evaluación

---

### 2.1 Actividades de cooperación técnica

A continuación se presentan las evaluaciones de los proyectos emprendidos y/o apoyados por la ONUDI en el periodo cubierto por esta evaluación.

#### 2.1.1 Centro Agro-Industrial Modular de Excelencia en Automatización Industrial y Mecatrónica (CAIME)

El proyecto SF/URU/11/001 “Centro Agro-Industrial Modular de Excelencia en Automatización Industrial y Mecatrónica” (CAIME), que se encuentra aún en ejecución, fue aprobado en 2011 con un presupuesto de USD 1.8 millones, íntegramente aportados por el Gobierno del Uruguay. El proyecto se diseñó originalmente para ser implementado en 2 años.

La preparación y diseño de este proyecto se llevaron a cabo conjuntamente con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y la Dirección Nacional de Industrias (DNI) como contrapartes principales, en cooperación con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) como contraparte técnica respectiva y quienes serían responsables a futuro de la gestión y operación del centro. El LATU aportó cerca de USD 500,000 adicionales para el diseño y construcción del edificio que alojará el centro.

De acuerdo con los documentos de diseño del proyecto, su objetivo de desarrollo fue el de “contribuir a fomentar el desarrollo socio-económico del país al contribuir a mejorar la productividad del sector agroindustrial mediante la transferencia de conocimiento y el desarrollo de las capacidades manufactureras”.

El objetivo específico o inmediato del proyecto es “*Dotar al sector industrial, particularmente al sector agroindustrial con recursos humanos capacitados en el campo de la tecnología de automatización y control de procesos, y facilitarle así el acceso a tecnologías básicas y avanzadas (...) y que su vez resultará en un aumento de la productividad agroindustrial, mejora de la consistencia de los procesos de producción y del cumplimiento de los estándares internacionales (...).*”

El proyecto prevé producir los siguientes resultados durante su implementación (outputs):

1. Módulos específicos de formación en tecnología de automatización y control de procesos claramente definidos.
2. Centro de Excelencia establecido y las actividades de formación en tecnología automatizada iniciadas.
3. Estrategia de marketing para el Centro definida.
4. Formación, informe y auditoría realizados

En la primera fase del proyecto, se llevó a cabo un estudio de mercado que resultó con la participación de 21 empresas representativas del sector

agroindustrial, que demostró una demanda real de los servicios y capacitación en el área de automatización y mecatrónica.

El proyecto aspira a establecer un centro de enseñanza en diversas tecnologías de automatización y mecatrónica (hidráulica, robótica neumática y electrónica) con laboratorios y equipamiento para capacitación de personal de la industria. Este centro está ubicado en las instalaciones del LATU, quien ha cedido espacio para la construcción del edificio respectivo, el cual será un anexo a las instalaciones actuales de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), entidad estatal que tiene el mandato de capacitar el nivel técnico en el país, y que tendrá la responsabilidad de gestionar la operación del centro CAIME. Asimismo el centro prestará servicios de asesoría y consultoría al sector industrial en estos temas.

Adicionalmente, el proyecto prevé el establecimiento de un centro de enseñanza y demostración móvil, con la finalidad de llevar estos conceptos al interior del país.

A la fecha de la misión de evaluación, los módulos específicos de formación en tecnología de automatización y control de procesos estaban definidos, y se ha contratado a la empresa alemana FESTO (especializada en automatización y soluciones para el entrenamiento y formación industrial) quienes proveerán los equipamientos, la instalación y entrenamiento de entrenadores para la operación del Centro CAIME. Los equipos ya han sido adquiridos y se encontraban almacenados en el LATU en espera de la finalización del edificio que alojara el centro<sup>24</sup>.

Los módulos y equipamiento para el centro móvil están definidos pero aún se necesitan completar algunos aspectos técnicos y actualmente se está adquiriendo el vehículo que será adaptado para tal fin.

El edificio se encontraba en proceso de finalización, y se estimaba la culminación de las obras y entrega de la edificación para enero 2015. La instalación del equipamiento, puesta a punto y pruebas se realizarían en Febrero 2015, y la capacitación de los docentes del centro está planificada para febrero/marzo 2015. Los docentes a ser capacitados serán provistos por la UTU, que se ha incorporado al proyecto como brazo académico y pondrá a disposición del centro el personal necesario para la gestión.

La estrategia de marketing del centro está pendiente y deberá ser completada durante el año 2015.

### **Diseño y gestión del proyecto**

El diseño del proyecto CAIME es en general adecuado y contiene un análisis apropiado del problema a resolver, el contexto, los grupos de interés, beneficiarios y usuarios finales. El proceso del diseño del proyecto fue un proceso consultativo e inclusivo, con alta apropiación de las instituciones nacionales uruguayas.

El marco lógico del proyecto refleja adecuadamente la lógica y los niveles de resultados de actividades a productos (outputs), a objetivo específico (outcome), y este a su vez a objetivo general o de desarrollo (impacto). Sin embargo, los

---

<sup>24</sup> El 25/2/2015 se realizó la inauguración del CAIME en el LATU

indicadores no son suficientemente SMART<sup>25</sup> y refieren a que serán más específicamente definidos durante la implementación del proyecto, lo cual no ocurrió o no se pudo verificar.

La coordinación y gestión del proyecto fue adecuada y es percibida como tal por las diferentes instituciones y personas involucradas en el proyecto.

### **Pertinencia**

En vista de que Uruguay es un país fundamentalmente agro industrial, el proyecto y sus objetivos son altamente relevantes para Uruguay y para sus políticas de desarrollo del sector agro industrial, que apoya y promueve la mejora de la competitividad y productividad, la cual necesita de personal calificado que el proyecto intenta proveer en el futuro en el área de automatización y mecatrónica.

### **Eficiencia**

El proyecto, inicialmente diseñado para implementarse en 2 años, ha sufrido una demora acumulada de aproximadamente un año, principalmente al inicio de la ejecución durante el proceso de firma de acuerdos inter-institucionales, durante el proceso de identificación y selección de los proveedores de la tecnología, y las demoras en la construcción del edificio.

Los insumos provistos por ONUDI en términos de asesoría técnica, facilitación de la coordinación con expertos y comunicaciones con las oficinas de ONUDI, fueron satisfactorios y reconocidos de alta calidad.

La coordinación entre la oficina de país de ONUDI y la sede central en Viena fue también reconocida como adecuada en el marco de este proyecto.

### **Efectividad**

Teniendo en cuenta que el proyecto aún está en ejecución, la efectividad para el logro de los productos/resultados (outputs) es altamente probable. El edificio está siendo terminado, los equipamientos ya han sido adquiridos y se espera su instalación y pruebas hacia febrero 2015, y los docentes se comenzarían a entrenar hacia marzo 2015.

Queda por verificarse el logro del plan de negocios y marketing, así como el centro móvil.

Respeto del logro del nivel de objetivo específico (outcome), el equipo de evaluación considera que es probable/muy probable, aunque a la fecha no se puede verificar con mayor certeza y esto deberá ser evaluado al final del proyecto.

---

<sup>25</sup> SMART: Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound. En español la traducción más común es: simple, medible, alcanzable, relevante y acotables temporalmente.

## **Apropiación**

Este proyecto es un claro ejemplo de alta apropiación (ownership) y compromiso nacional. Ya desde el principio el gobierno de Uruguay y las contrapartes e instituciones nacionales respectivas demostraron un alto nivel de profesionalismo y compromiso con el proyecto. La prueba más fehaciente de esto es el hecho de que el proyecto se ha financiado 100% con fondos nacionales, y estas instituciones han estado en todo momento liderando “desde el asiento del conductor” del proyecto, aprovechando positivamente el valor agregado de ONUDI para facilitar el acceso y transferir la tecnología requerida.

## **Sostenibilidad e impacto**

Dado el alto nivel de compromiso y apropiación antes señalado, las probabilidades de sostenibilidad de este proyecto son calificadas como altas por el equipo de evaluación.

Se han desarrollado estudios estimados de demanda potencial de las empresas, costos y precios de los servicios, sin embargo, queda por demostrar con hechos y evidencias durante los próximos años que esto sea así, más aun teniendo en cuenta que la demanda real solo podrá verificarse cuando el Centro entre en funcionamiento y dependerá también de la calidad y efectividad del plan de negocios y marketing a ser implementado.

Por otro lado, queda aún por explorar el uso posible de este centro a nivel sub-regional (países vecinos) o regionalmente en Latinoamérica, donde ONUDI podría también jugar un papel de facilitador y bróker para el uso intensivo de este Centro.

### **2.1.2 Protocolo de Montreal (MP)**

A petición oficial del gobierno de Uruguay, la ONUDI presentó en 2010 una **Nota conceptual de proyecto de inversión** para la eliminación de aproximadamente 30 Toneladas Métricas (TM) de Hydroclorofluorocarbono (HCFC) equivalentes a 0.3 toneladas Potencial de agotamiento de ozono (PAO) utilizadas en el sector de fabricación de equipos de refrigeración.<sup>26</sup>

El proyecto fue aprobado por la Sexagésima Reunión del Comité Ejecutivo en abril de 2010, con un monto de US\$ 50,000 y por una duración de 12 meses. La Nota conceptual del proyecto argumentó que los esfuerzos actuales de eliminación de HCFC no serían suficientes para lograr los objetivos del PM en 2012 (congelamiento del consumo), y la reducción de 10% del consumo en 2015. Para complementar estos esfuerzos, se indicó que tres empresas, ubicadas en la región de Montevideo, fabricantes de cuartos fríos estarían dispuestas a adoptar alternativas.

El objetivo principal del proyecto era el de demostrar tecnologías alternativas (mezclas de refrigerantes) adaptadas a las condiciones y sistemas de las tres empresas identificadas, poniendo énfasis en aquellas que tuviesen el potencial

---

<sup>26</sup> Programa de Trabajo de la ONUDI 2010 presentado al Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal (March 2010 - Project concept note pp. 33)

de calentamiento global más bajo. Se llevarían a cabo simultáneamente estudios de eficiencia y de consumo energético.

### **Diseño y gestión**

La nota conceptual del proyecto es breve, y contiene un análisis sucinto del problema a resolver, haciendo sobretodo hincapié en las tres empresas beneficiarias.

Por tratarse de una nota conceptual que sigue un formato conforme a lo esperado por el Comité Ejecutivo para una actividad preparatoria, esta no contiene un marco lógico que pudiera permitir la medida precisa de sus logros y resultados.

La coordinación y gestión del proyecto fue buena y es percibida como tal por las instituciones y personas involucradas en el proyecto (“la ONUDI tuvo una muy buena intervención en un sector muy difícil”).

### **Pertinencia y apropiación**

La responsabilidad de la aplicación del marco legal relativo al ozono recae en una entidad institucional dirigida por la Unidad Nacional del Ozono (UNO) establecida en la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

La UNO coordina todas las actividades relativas a la eliminación de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO), en estrecha colaboración con los socios estratégicos de otros organismos gubernamentales, el sector privado, universitarios y organizaciones de la sociedad civil<sup>27</sup>. La UNO de igual manera coordina los procesos de diseño de proyectos relativos al PM mismos que son descritos como consultativos e inclusivos, con alta apropiación de las instituciones nacionales uruguayas.

El equipo evaluador (EE) no recibió informaciones contrarias en el transcurso de las entrevistas y considera que la pertinencia y apropiación del proyecto son altas, al inscribirse directamente en el marco de los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Uruguay en cumplimiento de sus obligaciones respecto al Protocolo.

### **Eficiencia**

El EE no fue informado de fallas en la eficiencia y tampoco se encontraron evidencias que mostrarán que esta había sido problemática.

### **Efectividad**

En un sentido estricto, la efectividad real se debe considerar como baja, al no haberse logrado el objetivo directo de llevar a cabo pruebas piloto en las tres empresas seleccionadas. Dicho esto es importante mencionar que existen elementos que permiten matizar este resultado y a prueba de esto, el EE fue informado que debido a una serie de circunstancias fuera del control de la UNO,

---

<sup>27</sup> UNEP/OzL.Pro/ExCom/64/47 – 16 de junio 2011 – Propuesta de proyecto : Uruguay

el país se vio obligado a renegociar con el Comité Ejecutivo el cálculo de su punto de partida<sup>28</sup>. Este punto de partida tiene consecuencias directas sobre las prioridades y momento en que estas serán atendidas por el país, así como sobre los montos que serán puestos a disposición por el Fondo Multilateral para facilitar su cumplimiento.

Bajo estas circunstancias se tomó la decisión de seguir con el espíritu del proyecto trabajando en talleres y llevando a cabo pruebas con el LATU en espera de que se resolviera la situación relativa al punto de partida, y se definiera con mayor claridad el giro que se le daría a la eliminación del HCFC-22 para el ensamblado de cámaras frías en el sector de fabricación de equipos de refrigeración. En este sentido – y particularmente por tratarse de la evaluación en base a una Nota conceptual – se considera que este proyecto ha sido efectivo pues permitió identificar y definir más claramente el sector y contribuyó directamente a la preparación de la propuesta del Plan de gestión de la eliminación de los HCFC (etapa I, primer tramo) que fue aprobada por el Comité Ejecutivo en su Sexagésima cuarta Reunión de julio de 2011.

En el marco de este Plan de gestión, y con objeto de alcanzar los objetivos de eliminación iniciales del PM (congelamiento en 2013 y reducción de 10% del consumo en 2015), el Gobierno de Uruguay propuso específicamente eliminar parcialmente el consumo de HCFC-22 utilizado en el ensamblado de cámaras frías e incluyó un proyecto de inversión para la mayor de las tres empresas identificadas previamente. Con este componente del Plan (ejecutado por la ONUDI), se prevé eliminar 14 tm de HCFC-22 en este subsector en el cual se consumen un total de 35 tm.

### **Sostenibilidad e impacto**

Aunque la sostenibilidad y el impacto de este proyecto quedan por demostrar todo parece indicar - si uno se basa en los logros anteriores del país respecto al cumplimiento de las obligaciones frente al Protocolo de Montreal – que estos serán altamente probables.

### **2.1.3 Hacia una economía verde en Uruguay: estimulando prácticas de producción sostenibles y tecnologías con bajas emisiones en sectores priorizados (BioValor) – GF/URU/12/001 (SAP ID 120250)**

El proyecto BioValor que se encuentra en ejecución fue aprobado en noviembre de 2013 y tiene una duración prevista de 4 años. Cuenta con un financiamiento de cerca de US\$ 3.4 millones provenientes del GEF (Fondo para el Medioambiente Mundial – por sus siglas en inglés) y cofinanciación Uruguaya de US\$ 32.4 millones. La ejecución nacional del proyecto está a cargo del MIEM (DNE), en coordinación con MVOTMA (DINAMA) y MGAP y la agencia implementadora es la ONUDI.

---

<sup>28</sup> El punto de partida define el nivel de consumo de un país y permite el cálculo de las reducciones previstas por el calendario de eliminación del PM. Para Uruguay el punto de partida fue revisado y ascendió de 24 a 30 toneladas PAO

Los documentos de diseño del proyecto indican que su objetivo principal es el de “Transformar residuos generados a partir de actividades agrícolas, agroindustriales y de pequeños centros poblados en energía y/o subproductos, con el fin de desarrollar un modelo sostenible de bajas emisiones de carbono a través del desarrollo y transferencia de tecnologías adecuadas”.

El proyecto prevé la producción de resultados bajo 5 componentes principales:

- Diseño de políticas públicas e instrumentos económico-financieros;
- Mejora de la base de conocimientos y capacidades tecnológicas;
- Identificación de proyectos pilotos potenciales y demostración de tecnologías;
- Generación y reforzamiento de capacidades locales; y,
- Seguimiento y evaluación.

Es el proyecto de mayor tamaño de este tipo en Uruguay.

### **Diseño y gestión**

Durante la fase preparatoria se llevaron a cabo una serie de estudios, los mismos que sentaron las bases para el proyecto y dentro de las cuales destacan el Relevamiento de normativa ambiental, energética y agrícola; el Informe de restricciones financieras; la Identificación del estado del arte y análisis de brechas tecnológicas para la generación de energía y valorización de residuos en la región; el Reporte de potencial de valorización según el Relevamiento de mapeo de residuos. También se preparó un Informe de restricciones financieras.

El diseño del proyecto BioValor fue realizado en base a este trabajo previo y es considerado como adecuado. Contiene un extenso análisis del problema a resolver y barreras por superar, del contexto, del marco legal, de los grupos de interés, beneficiarios y usuarios finales. Se reportó que el proceso del diseño del proyecto fue consultativo e inclusivo, con una demostrada y alta apropiación de las instituciones nacionales Uruguayas.

El marco lógico del proyecto refleja la estrategia a largo plazo e incluye los pasos previstos para ir de resultados de actividades a productos (outputs), a objetivos específicos (outcome), y por último a objetivo general o de desarrollo (impacto). Los indicadores son de tipo SMART y se espera que estos faciliten la evaluación ulterior del proyecto.

La coordinación y gestión del proyecto es percibida actualmente como buena y ágil por las instituciones y personas involucradas en el proyecto.

### **Pertinencia y apropiación**

La pertinencia del proyecto es considerada como alta al atender los problemas generados por los desechos y residuos de actividades tradicionales en el sector primario, cuyos severos efectos directos sobre el medioambiente han ido aumentando a la par del crecimiento rápido de este sector<sup>29</sup>. Adicionalmente, aunque los actores mayores del sector se acotan a las leyes y reglamentos existentes, la mayoría de las pequeñas granjas no están al tanto, o no tienen las capacidades para cumplir con ellas. Por ende, Uruguay, consciente de que

---

<sup>29</sup> CEO Endorsement Document

mecanismos coercitivos tendrán solo un efecto limitado, espera que proyectos de demostración, así como la existencia de un mecanismo de financiamiento, permitan a este sector contribuir de manera activa a la protección del ambiente.

La apropiación del proyecto es muy alta y queda demostrada no solo por la actual participación y apoyo que el EE observo en el transcurso de la misión, sino también en los registros de las reuniones que se llevaron a cabo en la fase preparatoria<sup>30</sup>. Estas reuniones contaron con una amplia participación de los actores clave y abrieron un foro amplio de discusión que permitió afinar los objetivos, los compromisos, y los pasos a seguir. Asimismo queda registrado el apoyo inequívoco de las más altas autoridades del Ministerio de Energía no solo para el proyecto en general, sino para los proyectos piloto.

El proyecto cuenta con un Comité de dirección cuyos miembros son el MIEM (DNE), MVOTMA (DINAMA), MGAP, y la ONUDI. Este Comité se ha reunido 2 veces antes del inicio del proyecto. Asimismo cuenta con una Unidad de gestión constituida por la Coordinadora del proyecto, un Economista, un Ingeniero Químico, una Ingeniera Agrónoma y un Asistente. El proyecto cuenta con el apoyo de un Grupo de trabajo permanente y Grupos de trabajo puntuales que serán conformados según las necesidades del proyecto.

### **Efectividad**

Aunque cabe mencionar que algunas de las actividades ya se han concretado o están cerca de hacerlo (conformación del Grupo de trabajo, mejora de la base de conocimiento, identificación de potenciales proyectos piloto e inicio de actividades, etc.), la efectividad del proyecto aún queda por demostrar.

Dicho esto, en base a la estrategia presentada durante el lanzamiento del proyecto en presencia de los actores clave, el EE considera que el logro de los outputs es altamente probable.

### **Sostenibilidad e impacto**

El proyecto es considerado como un proyecto de interés nacional y su sostenibilidad es estimada por el EE como siendo altamente probable no solo al contarse con un alto nivel de compromiso por parte de las entes participantes (cofinanciamiento público y privado demostrado del cual más de US\$ 20 millones en efectivo) sino también por inscribirse dentro de las prioridades y pilares de la Política nacional energética 2008-2030 (“Uruguay 2030”). El hecho de contar con la existencia de un extenso marco regulatorio también se considera como un factor de influencia positiva sobre la sostenibilidad.

Los impactos esperados quedan también por demostrar pero incluyen beneficios ambientales (reducción de emisiones de GEI) y la contribución directa a la diversificación de la matriz energética por medio del uso de fuentes de energía renovables.

---

<sup>30</sup> BTOMR 2012 and 2013

## 2.1.4 Proyecto para el manejo racional de productos con mercurio en Uruguay - FB/URU/10/001 (SAP 104018)

El proyecto de “**Manejo Racional de Productos con Mercurio**” fue aprobado en febrero de 2010 y se desarrolló bajo el Programa de Inicio Rápido (Quick Start Programme - QSP) del “Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM – Strategic Approach to International Chemicals Management). Contó con un presupuesto de US\$ 295,700 de los cuales US\$ 249,800 fueron aportados por el QSP y el resto por el país, en efectivo<sup>31</sup>. Fue diseñado para ser implementado en 2 años.

La organización y coordinación del proyecto fueron llevadas a cabo por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Centro Coordinador del Convenio de Basilea/Uruguay<sup>32</sup>.

El objetivo general del proyecto fue de *contribuir al manejo ambientalmente racional* (ESM – por sus siglas en inglés) *de productos conteniendo mercurio, en especial lámparas de mercurio, para la reducción de los riesgos y los impactos al ambiente*<sup>33</sup> por medio de los objetivos específicos siguientes:

- Preparación de un inventario de emisiones, riesgos y alternativas centrados en Producción más limpia;
- Establecimiento de un grupo de trabajo nacional encargado de coordinar temas afines al manejo de lámparas de mercurio; y,
- Promoción por medio de instituciones del gobierno de las soluciones propuestas en el Plan nacional de manejo, así como en los Lineamientos para las buenas prácticas en el manejo de lámparas de mercurio.

Y en base a los siguientes resultados (outputs):

- Establecimiento de un Grupo de trabajo para el manejo racional de mercurio;
- Preparación del Inventario nacional de productos conteniendo mercurio;
- Preparación de documentos clave para el ESM de lámparas de mercurio;
- Preparación del inventario regional (América Latina y Caribe) de bienes conteniendo mercurio; y,
- Difusión a nivel nacional, regional e internacional de información relativa al proyecto.

### Diseño y gestión

El diseño del proyecto se realizó conforme a los formatos requeridos para el QSP y se considera adecuado. Contiene un análisis del contexto, del marco legal e institucional, del problema a resolver, de los grupos de interés, beneficiarios y usuarios finales. El proceso del diseño del proyecto fue un proceso consultativo e inclusivo, con alta apropiación de las instituciones nacionales Uruguayas,

<sup>31</sup> Acuerdo de Ejecución entre PNUMA, ONUDI y el Gobierno de Uruguay

<sup>32</sup> Informe Final Inventario Hg – Productos – Luis Emilio Broggi – Junio 2011

<sup>33</sup> <http://www.ccbasilea-crestocolmo.org.uy/es/ba/mercurio/proyecto/>

El marco lógico del proyecto refleja adecuadamente la lógica y los niveles de resultados de actividades a productos (outputs), a objetivo específico (outcome), y de este a su vez a objetivo general o de desarrollo (impacto). Se considera que la mayoría de los indicadores son suficientemente SMART aunque hay que notar que el EE no pudo verificar que se hubiesen cumplido por ejemplo los referentes a documentos impresos (outputs en su mayoría) pues estos no fueron puestos a disposición del equipo.

La coordinación y gestión del proyecto fue adecuada, y es percibida como tal por las diferentes instituciones y personas involucradas en el proyecto.

### **Pertinencia y apropiación**

En Uruguay existieron a mediados de los años 2000 varios factores que propulsaron la temática del mercurio a rango de prioridad, y en particular las lámparas de mercurio. Dentro de estos el aumento general de la producción industrial, nuevos reglamentos laborales en pro de la mejora de condiciones de seguridad y salud, así como la política de Eficiencia energética que buscó la promoción de estrategias para reducir el consumo eléctrico <sup>34</sup>.

En este marco, el proyecto es altamente relevante para Uruguay y se inscribe directamente en la línea de trabajo relativa al tema del mercurio con un enfoque de ciclo de vida y que se viene desarrollando en estrecha colaboración con la industria, las cámaras de industria y comercio, los ministerios de ambiente, salud, trabajo, industria, relaciones exteriores y otras instituciones.

La apropiación del proyecto se considera como alta, inscribiéndose también directamente en la larga trayectoria que tiene Uruguay tanto a nivel internacional en el tema de químicos y desechos (la 1a COP de la Convención de Basilea en 1992 fue en Piriápolis, la 1a COP de Estocolmo en 2005 en Punta del Este, y la IV Asamblea del Fondo Mundial para el Medio Ambiente en 2010 (GEF, por sus siglas en inglés) como a nivel regional (diversas actividades donde se ha abordado la gestión de mercurio; realización de talleres de inventarios de liberaciones de mercurio y almacenamiento, etc.).

### **Eficiencia**

La eficiencia del proyecto se vio afectada (frenada) por el cambio de agencia implementadora, pasando del Centro de producción más limpia de Uruguay al Centro de coordinación regional de la Convención de Basilea para América Latina y el Caribe motivo por el cual se pidió y obtuvo una extensión (de febrero 2012 a agosto de 2012). Esto contribuyó a que el proyecto no empezara como estaba previsto en febrero de 2010, sino en agosto de 2010 <sup>35</sup> con 7 meses de retraso.

El equipo evaluador toma nota de la narrativa final del proyecto presentado al QSP por el Director del proyecto de la ONUDI haciendo mención de que “la ejecución del proyecto fue exitosa, habiéndose cumplido con todos los compromisos de la propuesta” <sup>36</sup> y del resumen del Taller de cierre del proyecto

---

<sup>34</sup> QSP Project Description Application Package – Annex I

<sup>35</sup> Fecha de contratación del Coordinador del Proyecto

<sup>36</sup> Documento fechado y firmado del 31 de agosto de 2012

que indica que la audiencia “felicito el gran trabajo realizado por el proyecto”<sup>37</sup>. Esta audiencia incluyó treinta y cinco participantes que representaban al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Industria Energía y Minería, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Aduanas, la Intendencia Municipal, UTE, importadores de lámparas, laboratorios de análisis de mercurio, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Dirección Nacional de Medio Ambiente), y gestores de residuos con mercurio, entre otros.

Se considera en base a esta información que el proyecto se desempeñó de manera eficiente.

### **Efectividad**

Los reportes de avance, así como el reporte final del proyecto indican que el proyecto no solo cumplió con lo esperado, sino que incluso logró contribuciones significativas adicionales, y no esperadas, como por ejemplo una propuesta técnica para un Decreto buscando la eliminación del mercurio en los termómetros clínicos, así como con asesoría para la inclusión de cláusulas restrictivas para la compra de aproximadamente 2 millones de lámparas CFL (Lámparas Flúorocompactas - Compact Fluorescent Lamps, por sus siglas en inglés).

Dentro de los resultados obtenidos resaltan el Inventario nacional de productos con mercurio; el Perfil nacional de las lámparas con mercurio; el Análisis del ciclo de vida de las lámparas con mercurio; la Guía de buenas prácticas de manejo de las lámparas con mercurio; y el Plan de Manejo de lámparas con mercurio. Asimismo se llevaron a cabo talleres de difusión y capacitación, se participó en el IV Seminario de eficiencia energética en América latina y Caribe y se realizó una Tele-conferencia regional con el objetivo de difundir los resultados alcanzados y compartir experiencias de la región de América Latina y el Caribe sobre mercurio.

### **Sostenibilidad e impacto**

Los reportes bianuales del proyecto indican que el proyecto ha tenido un impacto positivo y benéfico para el país<sup>38</sup>, incluyéndose la identificación de productos que contienen mercurio, así como la reducción del contenido de mercurio en productos dando lugar a la minimización de residuos con mercurio, y por ende a la disminución de la exposición humana y la protección del ambiente.

La participación reforzada de las instituciones públicas y privadas por medio del Grupo de trabajo, la difusión de capacidades y conocimientos y el establecimiento de sinergias a nivel nacional y regional entre la DINAMA y el Centro de coordinación regional de la Convención de Basilea, el Centro de Producción más limpia, la ONUDI etc., son considerados como factores positivos para la sostenibilidad del proyecto.

---

<sup>37</sup> <http://www.ccbasilea-crestocolmo.org.uy/2012/08/taller-de-cierre-del-proyecto-“manejo-racional-de-productos-con-mercurio”/>

<sup>38</sup> Request for extension of the project – October 19, 2011

Finalmente se considera que la existencia actual en el comercio de alternativas técnicas y económicas viables para muchos productos con mercurio agregado facilitará la eliminación progresiva de los usos de este elemento<sup>39</sup>, contribuyendo también a la sostenibilidad y al impacto del proyecto.

## 2.2 Participación en el Programa DaO

A finales de 2006 Uruguay fue seleccionado como uno de los ocho países piloto del mundo para desarrollar la experiencia “Delivering as One” (DaO), que busca ensayar mecanismos más eficaces y eficientes para el uso de los recursos de cooperación para el desarrollo y la reforma del pilar de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas, con énfasis en la apropiación nacional de los mismos. Fue el único país de América Latina, y también el único de renta media-alta.

En esos momentos el país provenía de una crisis económica reciente casi sin precedentes que había tenido consecuencias importantes en la propia estructura productiva y el tejido social (ver 1.4.1.). En ese marco, como ya fue mencionado, el nuevo gobierno asumido en 2005 se había propuesto tres grandes objetivos para la colaboración con el SNU: avanzar en el logro de un crecimiento económico sostenido y sustentable mediante incorporación de conocimientos, innovación, nuevos incentivos y mejoras en la inserción internacional; fortalecer actores en el territorio como base para la integración socio-económica y revertir los procesos de exclusión e inequidad de las cuatro décadas anteriores.

La escasez relativa de recursos públicos, las múltiples necesidades de fondos y, consecuentemente, la cantidad de demandas de actores estatales y privados, aunados a la pre-existencia de un esquema radial de relacionamiento entre los diferentes ministerios sectoriales y cada una de las múltiples agencias del SNU llevaron al gobierno a pensar que esa alternativa representaba una “ventana de oportunidad” para ordenar la cooperación internacional y, a la vez, satisfacer parte de esos requerimientos.

El proceso DaO tiene como base cuatro pilares centrales<sup>40</sup>:

- 1) Un Programa Conjunto
- 2) Un Marco Presupuestario común
- 3) Una Oficina
- 4) Un Líder/Una Voz

En Uruguay se desarrolló en forma interinstitucional bajo la coordinación de la AUCI como agencia rectora en materia de cooperación internacional. Se plasmó en base al diseño, formulación, ejecución y monitorio de un conjunto de programas y proyectos que supusieron un trabajo conjunto inter-agencias e interinstitucional en la búsqueda de una mayor coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las iniciativas, en una modalidad de trabajo conjunto novedosa para la cooperación en Uruguay. La mayoría de esos programas y proyectos

---

<sup>39</sup> [http://www.ccbasilea-crestocolmo.org.uy/wp-content/uploads/2013/06/ORG\\_A4-trip-mercurio\\_2011-1.pdf](http://www.ccbasilea-crestocolmo.org.uy/wp-content/uploads/2013/06/ORG_A4-trip-mercurio_2011-1.pdf)

<sup>40</sup> Ver <http://www.onu.org.uy/unidos-en-la-acci%C3%B3n>

supusieron también elaborar acuerdos para la gestión entre diferentes agencias ejecutoras de NNUU y asociados nacionales.<sup>41</sup>

ONUDI participó directamente en la ejecución de tres proyectos, en uno como única agencia ejecutora (o sea receptora de los fondos del Fondo de Coherencia) y en otros dos con responsabilidades de ejecución compartida (varias agencias ejecutoras en un mismo proyecto)

El primero fue el proyecto **“Fortalecimiento Institucional para el Diseño de Estrategias de Desarrollo Económico: Inserción Internacional y Política Energética de largo plazo”** (conocido comúnmente como “Proyecto A”), desarrollado como un aporte a uno de los objetivos principales identificados en el marco de cooperación: el crecimiento sostenible y sustentable de la economía uruguaya con énfasis en la diversificación productiva, la inserción en los mercados internacionales dentro y fuera de la región, la incorporación creciente de la innovación científica tecnológica en procesos productivos y el crecimiento de las inversiones.

El proyecto se propuso consolidar cuatro productos fundamentales:

- a) el diseño políticas de desarrollo en torno a las cuestiones de política energética;
- b) el avance en términos de construcción de imagen país como aporte al posicionamiento del país en el mundo;
- c) el fortalecimiento institucional para la captación de la inversión extranjera directa;
- d) el fortalecimiento institucional para la protección de la propiedad intelectual.

ONUDI fue la agencia ejecutora por el SNU, con FAO, OMT, PNUD, PNUMA y UNESCO actuando como agencias asociadas participando del Comité de Gestión del proyecto. Se implementó entre julio de 2008 y junio de 2010 y tuvo como contrapartes estatales a OPP, el MIEM (a través de la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear y la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual), el MINTURD, Uruguay XXI, el MEF (a través de la Asesoría de Política Comercial y la Unidad de Apoyo al Sector Privado) y la ANII.

El proyecto dispuso de un presupuesto de US\$ 529.651.

En el caso del componente a) se trabajó en torno a la elaboración de un Plan Energético 2030, el relevamiento de experiencias de planificación energética exitosas en otros países, un estudio de prospectiva y propuestas de fortalecimiento institucional de los organismos encargados de llevar adelante la planificación y las políticas energéticas.

En el caso del componente b) se trabajó en una consultoría que ayudó a identificar experiencias internacionales exitosas como insumo para el borrador de un plan estratégico y la fijación de indicadores y metas para el sector.

---

<sup>41</sup> A manera de ejemplo, hasta el momento bajo la modalidad Dao se han desarrollado más de 40 programas y proyectos con participación de organismos de la Administración Central, otros organismos de gobierno, gobiernos departamentales, sociedad civil, Parlamento y otros actores conjuntamente con todas las agencias residentes del SNU y varias no residentes. Ver <http://www.onu.org.uy/unidos-en-la-acci%C3%B3n>

En el caso del componente c) se trabajó en tareas de fortalecimiento de una estrategia para la captación de inversión extranjera directa.

En el caso del componente d) se recibió asesoramiento para el diseño de documentos de identificación de inversores y mecanismos de requerimientos para la evaluación de propuestas.

El análisis documental y las entrevistas realizadas permitieron identificar que el nivel de **ejecución** del proyecto fue importante y, básicamente, de acuerdo a lo planeado.

En términos de **pertinencia** es posible afirmar que la misma fue alta, especialmente porque atendía a llenar huecos en las capacidades y/o recursos que varios organismos estatales tenían en ese momento. Las estructuras de los ministerios involucrados y las organizaciones participantes pudieron mediante el uso de esos fondos contratar personal o realizar actividades que difícilmente hubieran sido viables de otra forma. En ese sentido, puede considerarse que el proyecto representó un aporte “semilla” para el desarrollo y la consolidación de experiencias de programas y políticas públicas en campos nuevos y/o que mostraban carencias. La mayoría de esos campos estaban directamente vinculados con la misión de ONUDI (energía, turismo, inversiones, etc.)

El **diseño** del proyecto refleja las características que fueron mencionadas como rasgos del conjunto DaO: implica la unión de iniciativas vinculadas genéricamente con el impulso económico, pero con una conexión relativamente difusa entre ellos, algo que no es necesariamente negativo pero seguramente implica que la potencial sinergia entre los componentes se vea bastante limitada.

En términos de **eficiencia** y el juicio también es positivo. El nivel de ejecución fue bueno. El proyecto parece haber manejado los recursos de una manera correcta para desarrollar las actividades –de las cuales es posible identificar su trazabilidad- y obtener los productos comprometidos –que están disponibles y son verificables. Aun cuando por las características de la consultoría y, en muchos casos el tiempo transcurrido, resulta difícil realizar una estricta evaluación de calidad de estos últimos, la mayor parte de los actores involucrados los puede identificar con facilidad y los considera como insumos útiles. Las referencias al rol de ONUDI como ejecutor en este proyecto son unánimemente positivas. En términos de **apropiación**, los involucrados se manifiestan identificados con el proyecto y sienten que fueron parte directa en su concepción y ejecución, así como se sienten propietarios de sus logros.

La **sostenibilidad** puede considerarse importante. Algunos años después de finalizada su ejecución es posible identificar varios de los componentes desarrollados de manera primaria y/o experimental por el proyecto ya integrados a programas y/o políticas públicas. Dos ejemplos claros que corroboran esta afirmación se reflejan en el uso de los estudios prospectivos como base para la creación de un programa eólico que se constituyó en uno de los pilares de la reconversión de la matriz energética en Uruguay, y en el uso de los estudios y asesoramientos generados por el proyecto en la decisión de mantener la marca “Uruguay Natural” como base para la promoción del país en el exterior. En ambos casos, además, las iniciativas están hoy claramente asentadas en las estructuras de ambos ministerios, que han dotados a esas líneas de política

pública de mayores recursos y las han incorporado a su presupuesto regular, lo que parece asegurar su mantenimiento en el mediano plazo.

Finalmente, en términos de **impacto**, es posible hipotetizar que el proyecto contribuyó poniendo su “granito de arena” a niveles importantes de cambio en la situación del país. En términos de energía Uruguay ha generado avances resaltables hacia una consolidación de una nueva matriz que implica mayor disponibilidad de energía, diversificación de fuentes –incluyendo aumento del peso de renovables- y reducción relativa de costos. En términos de turismo, el país creció sustancialmente desde 2007, donde los ingresos por turismo receptivo no llegaban a los US\$ 800.000, hasta alcanzar el récord de más de US\$ 2.100.000 en 2011.<sup>42</sup> En términos de inversión extranjera directa, el país consolidó tasas de inversión superiores del entorno del 20% del PBI respecto a promedios históricos de menos de 15% en las dos décadas precedentes, y la inversión extranjera directa varió de US\$ 1.329.000 en 2007 a US\$ 2.796.000 en 2013.<sup>43</sup>

La **dimensión ambiental** estuvo presente de manera central en uno de los componentes del proyecto, referido a la planificación energética, como ya fue mencionado anteriormente. Menos distinguibles son las **dimensiones de género**, las que no aparecen espontáneamente mencionadas en el proyecto, ni evocadas directamente en las entrevistas con los participantes.

El proyecto “**Asistencia Técnica para el Diseño de Políticas de Promoción de la Producción Sustentable y el Empleo**” (conocido comúnmente como Proyecto B) fue concebido como parte del lineamiento estratégico de fortalecimiento de las capacidades estatales para la planificación de estrategias de desarrollo, y también tuvo como objetivo contribuir a lo que era considerado la prioridad nacional principal del programa conjunto y el marco de asistencia.

El proyecto se propuso seis productos que apuntaban a la reconstrucción de capacidades para el desarrollo:

- a) insumos técnicos elaborados para el diseño de políticas de empleo y de promoción productiva estratégica de largo plazo;
- b) insumos generados para la mejora de las políticas dirigidas a manejo sustentable de los recursos forestales;
- c) insumos y capacidades creados para la generación e implementación de una política de apoyo a la recuperación de empresa para el fomento del empleo y la reconversión productiva;
- d) generación de capacidades para la implementación de un fondo de garantía en el marco de la Red C344, a través de una experiencia piloto implementada y evaluada;
- e) diagnóstico y estrategia de desarrollo del sector cooperativo;
- f) insumos técnicos elaborados para el diseño de instrumentos de promoción productiva estratégica de base ambiental para el largo plazo.

---

<sup>42</sup> [http://www.camtur.com.uy/newsletter/14/Presentacion\\_AHRU.pdf](http://www.camtur.com.uy/newsletter/14/Presentacion_AHRU.pdf)

<sup>43</sup> Fuente: Uruguay XXI. Ver: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/wp-content/uploads/sites/6/2014/11/Informe-IED-en-Uruguay-Abril-2014-Uruguay-XXI.pdf>

<sup>44</sup> Se trata de un programa gubernamental de micro-finanzas que fomenta el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas a través de mecanismos de transacciones electrónicas que facilitan su inserción como proveedores.

ONUDI tuvo responsabilidad como agencia ejecutora para los componentes a), c), d), e) y el manejo de la unidad de coordinación, monitoreo y evaluación del proyecto, quedando en manos de FAO el componente b) y de PNUMA el componente f). Se implementó entre julio de 2008 y junio de 2010, y tuvo como contrapartes estatales a OPP (en su conjunto, y a través de su adscripta la Comisión Honoraria de Cooperativismo para el componente e), el MGAP (a través de la Dirección General Forestal), el MTSS y el MVOTMA.

El presupuesto del proyecto se elevó a US\$ 1.142.240.

El componente a) se enfocó a la creación de una metodología para la identificación de las metas de Uruguay productivo y su impacto en el empleo, un Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, la elaboración de un mapa productivo nacional y la instalación de mesas de diagnóstico por ramas productivas.

El componente c) se orientó a la creación de una unidad de diagnóstico y apoyo a empresas recuperadas por los trabajadores.

El componente d) trabajó en la creación e implementación de una experiencia piloto que sirviera de base para la generación de un fondo de garantía para empresas comprendidas en el marco de los programas de micro-finanzas estatales.

El componente e) se enfocó a la realización de un diagnóstico actualizado de las cooperativas y la creación de una estrategia de desarrollo para el sector.

También en el caso de este proyecto se verifica la compilación de un conjunto de iniciativas de características relativamente heterogéneas unidas por un macro-objetivo común, y justificadas por la dinámica que supuso la implementación del programa DaO. Adicionalmente, aun cuando ONUDI tenía un rol central en la ejecución, suponía también una complejidad importante en términos de relaciones entre organismos diversos a nivel de agencias ejecutoras y asociados nacionales para la implementación.

Los registros analizados y las entrevistas realizadas permitieron identificar un nivel de **ejecución** importante, si bien el nivel de dispersión de componentes y la heterogeneidad institucional implicada hace más difícil su reconstrucción.

El **diseño** intentó contemplar diferentes requerimientos de distintos organismos, varios de los cuales tienen mandatos específicos y/o se hallaban en períodos de transición.<sup>45</sup> El resultado es entonces una lista de productos cuyo vínculo sinérgico es bajo, estando más bien vinculados por una temática general común – el desarrollo económico.

Esto no es óbice para reconocer que en términos de **pertinencia** las iniciativas que reflejan el proyecto son importantes en tanto obedecen a necesidades planteadas por el país, se encuadran claramente en las prioridades del marco de

---

<sup>45</sup> Como se menciona en distintos puntos de este informe, temáticas que estaban comprendidas en el proyecto experimentaron cambios en términos de enfoque y/o ubicación y status institucional. A fines de 2008, en el marco de una nueva Ley Nacional de Cooperativas se creó el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) que vino a absorber la mayor parte de las funciones de la Comisión Honorario de Cooperativismo. La problemática de las empresas recuperadas, entre otras, daría lugar al Fondo de Desarrollo (FONDES), creado a fines de 2011 como un mecanismo para el asesoramiento y financiamiento de este tipo de iniciativas.

cooperación acordado entre Uruguay y el SNU y responden a necesidades sentidas de los actores involucrados en su ejecución.

En términos de **eficiencia** los actores involucrados consideraron que ONUDI proveyó los recursos previstos en tiempo y forma y realizó una implementación financiera del proyecto que puede considerarse satisfactoria. En términos de **efectividad**, es posible identificar buena parte de los resultados directamente mencionados en la formulación original, pero la dispersión y la variedad, sumada a los cambios institucional, hace más difícil seguir su trazabilidad en el tiempo.

Sin embargo, es claro que la mayoría de las iniciativas apoyadas logró **sostenibilidad**. Buena parte de las actividades realizadas por el proyecto –o las derivadas de las etapas allí realizadas- forman parte hoy de la gestión regular de los organismos que están a cargo de estos tipos de programas y/o políticas. A manera de ejemplo, los documentos de cadenas productivas elaborados fueron la base para la creación de grupos de trabajo en el MIEM que funcionan con regularidad y el Censo de Cooperativas constituyó una base fundacional para el comienzo de las tareas del INACOO.

Las personas responsables de las organizaciones nacionales involucradas manifestaron **apropiación** del proyecto, considerando que obedecía a sus demandas, respondía básicamente a sus requerimientos y pudo ser implementado según sus puntos de vista.

En este caso resulta más difícil evaluar las **dimensiones de género y ambientales**, las que no aparecen específicamente mencionadas en la formulación original del proyecto, ni asociadas a actividades específicas ni fueron referidas por las personas entrevistadas durante la evaluación.

En términos de **impacto** la evaluación es algo más difusa y variada y permite juicios menos contundentes que en otros casos, especialmente en términos de atribución. Los efectos parecen más claros y directos en los componentes c) y e), aparecen más diluidos en el caso del componente a) y más limitados en el caso específico del componente d). Mientras que se desarrollaron programas y/o líneas de políticas más reconocibles y vinculadas con las actividades del proyecto en las áreas de empresas recuperadas y cooperativismo, la contribución a la planificación parece más limitada, y la creación del fondo de garantía no se concretó, aun cuando la Red C3 se vio finalmente fortalecida por otras acciones.

El proyecto “**Fortalecimiento de las Industrias Culturales y Mejora de Accesibilidad a los Bienes y Servicios Culturales de Uruguay**” (conocido bajo el nombre “Viví Cultura” de forma más general) es el tercero comprendido en el programa DaO. El proyecto se planteó como objetivo general la promoción de las expresiones culturales y el desarrollo de industrias culturales (basadas en los valores y las identidades locales) con el fin de contribuir a mejorar la inserción económica internacional del país, expandir su mercado interno, generar empleos de calidad, y fortalecer el sentido de pertenencia de las y los uruguayos, en particular su juventud. Para ello se identificaron tres grandes efectos:

- a. La calidad y competitividad de los bienes producidos por las industrias culturales de Uruguay han sido fortalecidas.
- b. El acceso de los grupos sociales vulnerados a los bienes culturales como estrategia para el logro de los ODM ha sido mejorado.
- c. Las capacidades de la institucionalidad cultural han sido fortalecidas.

Dentro del primer gran efecto se identificaban como grandes productos la realización de un Plan Estratégico para incrementar la competitividad de las industrias culturales del Uruguay y la calidad de sus contenidos implementado a partir de la metodología de *cluster*, el fortalecimiento de la producción, la comercialización, y la calidad de las artesanías uruguayas y la creación de una incubadora a distancia de empresas culturales.

Dentro del segundo gran efecto estaban comprendidos la creación de Polos de Desarrollo Cultural en dos departamentos del interior del país, la implementación del Proyecto “Fábricas Culturales: estímulo para el desarrollo de pequeñas industrias culturales en sectores de pobreza en el interior del país”, el desarrollo de mecanismos participativos de promoción de la creatividad cultural de los jóvenes y niños/as en situación de riesgo y la sensibilización del público sobre la contribución de la cultura al logro de los ODM.

Dentro del tercer gran efecto se incluía el fortalecimiento de las instituciones públicas nacionales y departamentales responsables por la protección y promoción de las expresiones culturales y las industrias relacionadas, el diseño y la implementación de un Sistema de Información de las Industrias Culturales y la elaboración de una cuenta satélite de cultura, y la creación de una Red de Profesionales y Académicos “Centro Sur” sobre la promoción de las expresiones culturales y sus industrias.

ONUDI fue una de las agencias encargadas de la implementación, de la que participaron también FAO, OMT, PNUD, PNUMA y UNESCO. Como contrapartes uruguayas estuvieron presentes el MEC (a través de la Dirección de Cultura), el MIEM (a través de la Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa, DINAPYME) y la OPP. Dada su complejidad el proyecto estableció un Comité de Gestión donde participaron representantes de todas las organizaciones y de la Oficina del Coordinador Residente.

El período de ejecución previsto fue de agosto de 2008 a julio de 2011.

El monto total asignado fue de US\$ 3.370.500 del Fondo PNUD España para el cumplimiento de los ODM.

El proyecto muestra una alta **pertinencia** para el país, por enfocarse a un área de actividad de bajo desarrollo relativo pero con alto potencial en términos de desarrollo humano, tanto por sus características productivas como por su influencia positiva en términos de integración y cohesión social. Refleja, además, una preocupación central por impactar sobre poblaciones vulnerables a través de esa doble dimensión.

El **diseño** del proyecto muestra la combinación de aspectos productivos y sociales de una forma original y establece mecanismos interesantes de tipo progresivo y complementario, avanzando paulatinamente sobre factores organizativos y creación de capacidades así como sobre potenciación de oferta y demanda. La única duda que puede quedar planteada es el grado en el cual todos los temas allí considerados están contemplados bajo el mandato de

ONUDI, algo que podría considerarse, por ejemplo, sobre los temas de consumo cultural.

Las contrapartes nacionales muestran una alta valoración de la **eficiencia** de ONUDI como administradora del proyecto, aun reconociendo las dificultades planteadas por la compleja estructura de gobernanza y gestión. Luego de un período inicial estas cuestiones parecen haber sido superadas permitiendo un adecuado funcionamiento intersectorial.

El nivel de **efectividad** parece alto en varios de los componentes previstos: las fábricas y usinas culturales excedieron incluso las metas del proyecto; el sistema de información se implementó y está en condiciones de arrojar información regular; los mecanismos de promoción para el sector artesanal fueron diseñados y probados. El déficit relativo detectado parece estar en el escaso avance del *cluster* editorial.

La **sostenibilidad** del proyecto puede considerarse alta. Buena parte de las actividades implementadas en el marco de su ejecución forman ahora parte de la programación regular del MEC y la DINAPYME y están presupuestadas, ya sea bajo la forma de contratación de recursos humanos (ej: encargados de usinas culturales) o la realización regular de eventos (ej: Premio Nacional de Artesanías, llamados para exposiciones en el exterior). La Cooperación Española (AECID) está apoyando algunas acciones que tienen continuidad con la iniciativa a través del proyecto “Políticas culturales inclusivas y de comunicación científica”, como el apoyo a los *clusters* editoriales y de música y la segunda medición de la cuenta satélite de cultura.

La mayoría de los participantes entrevistados valoran el proyecto y lo consideran como una referencia importante, a la vez que se sienten identificados con el mismo, lo que supone un nivel importante de **apropiación**.

Todo parece sugerir también que el nivel de **impacto** es importante. La replicación de las experiencias piloto en el área cultural parece consolidarse como base de una política pública, mientras que en el sector artesanal se verifica el pasaje de actividades específicas a programas regulares de la división del ministerio encargada de tal área.

En este caso, el enfoque de **género** estuvo considerado en la propia formulación del proyecto y se fortaleció durante la ejecución mediante algunas acciones específicas (por ej: el uso de juguetes no sexistas), el registro de información específica de participación en actividades por sexo para el monitoreo y la documentación (por el: recopilación de testimonios de mujeres participantes).

En general, las entrevistas permiten considerar que el proceso DaO fue razonablemente positivo para Uruguay, ya que si bien apareció como una alternativa externa y fue enfocado inicialmente casi como un “*shopping-list*” común, permitió luego avanzar en diluir las fronteras que se generaban por la relación de tipo radial entre los diferentes ministerios y cada una de las agencias ejecutoras de NNUU. El proceso inicial obligó a los propios ministerios a coordinar entre sí –lo que puede considerarse un cambio relevante–, limitó las posibles discrecionalidades de relacionamiento entre agencias particulares y partes del Estado uruguayo, y a su vez le permitió al país obtener más información y optimizar el uso de los recursos de la cooperación en pro de sus objetivos estratégicos y prioridades políticas.

## **2.3 Temas transversales**

### **2.3.1 Género**

Aunque ninguno de los proyectos evaluados tenga como objetivo explícito el promover la igualdad de géneros, se observaron efectos positivos en algunos de ellos. Resaltan en particular el proyecto Viví Cultura (DaO, Proyecto Viví Cultura) en el cual el enfoque de género estuvo considerado en la propia formulación, así como el proyecto BioValor, del cual se reporta que está en proceso de crear empleos adicionales para trabajadoras y/o, de mejorar las condiciones de trabajo de las existentes. Cabe recalcar que en el caso específico de este último, la plantilla directiva así como los empleos relacionados con agricultura son aun mayoritariamente masculinos, mientras que el personal del laboratorio así como el de los tambos rotativos son ahora mayoritariamente cubiertos por mujeres <sup>46</sup>.

A pesar de estos efectos positivos, no existe un sistema formal de monitoreo que permita documentarlos y medirlos (salvo por un registro de participación en actividades, en el caso del proyecto Viví Cultura).

### **2.3.2 Medioambiente**

La protección del medioambiente, y la defensa de los intereses colectivos en este tema forman parte de los cometidos del estado Uruguayo y este fuerte compromiso está extensamente apoyado por un marco normativo completo.

En este ámbito, y dado el alto nivel de apropiación de los proyectos - ejecutados, en desarrollo o en ejecución – no es sorprendente que se haya históricamente buscado darle un giro ambiental al portafolio de proyectos de la ONUDI en Uruguay. Dicho esto, la evaluación resalta que esta dimensión ambiental está presente de manera diferente en los proyectos; en algunos como tema central, y en otros muy escasos, no mencionada de manera específica.

## **2.4 La representación de ONUDI en Uruguay**

La Oficina de ONUDI en Uruguay está conformada por el Representante de ONUDI y a su vez Director de la oficina regional, un Oficial nacional de programa, un Oficial administrativo, un Asistente y un Chofer.

Además de Uruguay, esta oficina regional cubre también las funciones de representación y coordinación de las actividades de ONUDI en Argentina, Chile y Paraguay.

La Oficina está localizada en el Centro de Montevideo, en un edificio que es aportado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) como parte de un acuerdo establecido entre el gobierno de Uruguay y ONUDI.

El personal de la Oficina de ONUDI está altamente motivado y ejerce sus funciones de manera profesional y con alto compromiso. Por ejemplo, la oficial de administración presta también servicios de apoyo a las otras oficinas de ONUDI en Latinoamérica en cuestiones relacionadas con la operación del Sistema de Planificación de Recursos de ONUDI (SAP).

---

<sup>46</sup> Datos de entrevistas en los cuales se recoge que el proyecto hizo una selección positiva a mujeres de +30%.

Siendo una oficina relativamente pequeña en número de funcionarios, se puede apreciar que hacen mucho y mantienen una muy buena comunicación con las contrapartes nacionales. Todas las instituciones y personas contactadas durante esta evaluación reconocen con alto grado de satisfacción el trabajo y cooperación de la oficina de ONUDI en Montevideo, haciendo hincapié sobre su nivel de compromiso y liderazgo. Cabe mencionar que las contrapartes locales consideran esto como un punto fuerte de la presencia de la ONUDI en Uruguay.

Retrospectivamente, en el ámbito de la participación de ONUDI en el programa DaO (Unidos en la Acción), la valoración de la participación de ONUDI en ese proceso también ha sido reconocida como altamente efectiva y eficiente.

En cambio, como aspecto menos positivo, se han registrado diversas manifestaciones de insatisfacción respecto de la interrelación con la sede central en Viena, principalmente referidas a temas de demoras en respuesta y fallos de comunicación y entendimiento. Algunas veces se hizo referencia a la falta de claridad (desde la perspectiva de las contrapartes nacionales) del rol de la oficina de ONUDI en Montevideo respecto del rol de la sede de ONUDI en Viena.

## **3. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas**

---

### **3.1 Conclusiones**

La ONUDI es un socio apreciado en Uruguay, y la mayoría de quienes a lo largo de los años han colaborado con esta agencia especializada de Naciones Unidas considera que los conocimientos y apoyo técnicos, así como los resultados obtenidos en desarrollo de capacidades, le han permitido tener un rol importante, aunque relativamente modesto, en los logros del país. Aun cuando su nivel de conocimiento probablemente sea limitado en el público en general y en aquellos segmentos del Estado no directamente vinculados con su misión, es importante señalar que esa valoración se verifica en un país donde la política industrial sólo recientemente ha incrementado su nivel de importancia. La agencia también integra el Equipo País de NNUU y mantiene una relación fluida con la coordinación residente, lo que le permite articular de manera adecuada sus acciones con el resto del sistema.

El portafolio de proyectos de la ONUDI es descrito por lo general como habiendo sido diseñado a la medida de las necesidades del país, y se considera que actualmente existen y/o se perfilan oportunidades y necesidades que podrían ser atendidas por la ONUDI. En este sentido, Uruguay representa un terreno fértil para la ONUDI, en particular en lo que concierne la nueva agenda de Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

El desafío para la ONUDI - si desea mantener un perfil en alto y seguir siendo considerada como relevante - requiere que una serie de esfuerzos, tanto de coordinación como de enlace sean impulsados con la debida prioridad y por medio de canales bien establecidos, en gran parte abiertos gracias a los activos esfuerzos de la Oficina de país.

#### **3.1.1 Pertinencia**

Los programas actuales de la ONUDI en Uruguay son percibidos como teniendo una alta pertinencia al inscribirse directamente en las prioridades del país, en particular en el marco de sus políticas de desarrollo agroindustrial.

En la mayoría de los casos la experiencia técnica y el acceso que brinda la ONUDI a información y conocimientos a la punta de la tecnología contribuyen a esta alta relevancia. Sin embargo, se tomó nota de preocupaciones referentes a por lo menos un caso en el cual las soluciones propuestas desde la sede no fueron consideradas como las más adaptadas a las necesidades explícitas del país (sesgo), llegando incluso a crear tensiones con los actores nacionales involucrados. Un proceso de diálogo, en el que parece haber sido clave la participación de la oficina local de ONUDI, permitió finalmente viabilizar el proyecto.

La notable participación del sector privado, en particular en el caso de los programas actuales CAIME y BioValor es considerada como contribuyendo a la relevancia de los esfuerzos de la ONUDI en Uruguay.

Aunque los aportes financieros canalizados por la ONUDI son apreciados (como capital semilla o fondos de apoyo), esto no se considera como un aspecto de alta relevancia en lo que trata a la selección de esta agencia como socio.

Las buenas relaciones con el gobierno de Uruguay y las renovadas prioridades de la ONUDI (ISID) así como energía y COPs juegan a favor de la relevancia de la ONUDI y ofrecen un marco para la eventual ampliación de la cooperación en Uruguay. Pero para capitalizar sobre estas oportunidades y mantener un alto nivel de relevancia sería necesario fortalecer la oficina regional, misma que se encuentra funcionando ya a plena capacidad.

### **3.1.2 Eficiencia**

El nivel de cooperación entre la ONUDI, las contrapartes gubernamentales, y el sector privado es considerado por lo general como adecuado, aunque diversas manifestaciones de insatisfacción fueron registradas más particularmente respecto al rol y/o tiempos de respuesta de la sede en Viena.

El rol de la Oficina de país es altamente apreciado y considerado como siendo desempeñado de manera altamente eficiente y efectiva. Esta oficina es descrita como “muy activa” y sobresalta en entrevistas que aunque tenga un rol regional, ha logrado establecerse claramente como socio de alto nivel, fungiendo a menudo en foros oficiales como representante interino de otras agencias del sistema de NNUU. Una parte no desdeñable del mérito es atribuido a las capacidades y dedicación del personal.

Al igual se mencionó que esta representación, aunque considerada como pequeña, ha contribuido de manera significativa a los logros de la ONUDI en Uruguay como facilitadora y catalizadora, y como puente entre sectores e instancias, siempre con una capacidad de respuesta rápida.

### **3.1.3 Eficacia (Efectividad)**

Las intervenciones de la ONUDI en el marco del programa DaO fueron efectivas al complementar las capacidades y recursos de las agencias estatales y contribuir a generar espacios de cooperación inter-agencias. Sin embargo, es posible plantear que en algunos casos resulta difícil vincularlas directamente con su mandato fundamental en tanto agencia especializada. El esfuerzo puntual y oportuno – que contribuyó a resultados positivos en temas como la Marca País o las Usinas Culturales- no parece tan claramente inscrito en un mandato de desarrollo industrial. En todo caso, puede representar el aprovechamiento de una oportunidad para la gestión de proyectos, pero que lleva asociado cierto riesgo potencial de desdibujar la especificidad de su rol.

El proyecto CAIME, y en particular el proyecto BioValor son ejemplos mucho más efectivos de cooperación en desarrollo industrial y son altamente valorados, como lo demuestra no solo el alto nivel de participación financiera del sector privado, sino el liderazgo y compromiso demostrado por las agencias gubernamentales a cargo de la implementación de los mismos. Y a ello puede

agregarse un cierto “efecto branding”, que se verifica en tanto la participación de ONUDI realiza estas iniciativa y le agrega un valor adicional.

De manera general, la facilidad que brinda la ONUDI en cuanto al acceso y transferencia de tecnologías es otro elemento apreciado por los socios como efectivo, y visto como un valor agregado.

### **3.1.4 Sostenibilidad e impacto**

Por lo general las dimensiones de sostenibilidad e impacto son consideradas de manera muy positiva en la evaluación de las intervenciones de la ONUDI en Uruguay. Es notable en este sentido que años después de finalizada la ejecución por ejemplo de los proyectos DaO se pueda identificar resultados de estos, integrados en programas y/o políticas públicas. Este reconocimiento deber tener en cuenta, sin embargo, que esos efectos se verifican en un marco propicio, dada la estabilidad y continuidad de las políticas públicas durante la última década.

En cuanto a los proyectos CAIME y BioValor -que se encuentren aun en ejecución- el EE considera que su sostenibilidad e impacto son altamente probables; no solo debido al compromiso del sector privado antes mencionado, sino también por atender, en el caso del primero un sector emergente y en plena expansión (la mecatrónica) y el caso del segundo al presentar oportunidades amplias de replicación de las tecnologías de generación de bio-energía.

### **3.1.5 Gestión de programas**

Por lo general la coordinación entre la sede y la oficina regional son consideradas como adecuadas pero el EE tomo nota de comentarios referentes a ocasional lentitud en respuestas, falta de claridad de roles y responsabilidades entre la oficina regional y la sede central de ONUDI, y una percibida complejidad administrativa adicional. Cabe mencionar que también se recogió información que permite al EE opinar que esta situación pudiera ser al igual debida a la fase compleja de transición que vivió la ONUDI entre 2013 y 2014, con la introducción progresiva de su nuevo sistema de administración (SAP).

## **3.2 Recomendaciones**

La importancia relativa que tienen algunos temas en la cartera local de ONUDI – por ej: energía- más la participación en algunos proyectos como los del proceso DaO, relativamente amplios en términos de sus objetivos, permiten preguntarse si en el futuro no sería necesario repensar una mayor focalización en proyectos más típicamente asociados al perfil específico de la organización. En este sentido, sería importante que la ONUDI hiciera un esfuerzo por buscar potenciar su mandato principal en su enfoque de cooperación en el país, buscando concentrarse en proyecto y programas vinculados directamente con el Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

Este enfoque permitiría fomentar el dialogo intersectorial tanto con las autoridades que coordinan la cooperación internacional, como con los diferentes

Ministerios y sectores industriales del país, para buscar y desarrollar oportunidades y consolidar alianzas.

En este momento, y mucho más que en cualquier otro del pasado reciente, las áreas temáticas de la ONUDI se encuentran alineadas con las prioridades, las políticas y las estrategias que el país busca implementar en los próximos años.

Asimismo, en varios sentidos, los principales proyectos en marcha pueden representar oportunidades de ampliación de la acción de ONUDI y su impacto en el país. En el caso del CAIME, por el potencial de desarrollo de un modelo de formación de recursos humanos que, de resultar exitoso, podría replicarse en otras ramas de la industria. En el caso de Bio-Valor, por su potencial de representar una solución virtuosa al problema de los residuos agro-industriales.

Finalmente, es importante mencionar que en la medida que se mantenga cierta dinámica económica, existen también nuevas oportunidades potenciales para ONUDI en Uruguay. Cuestiones como el desarrollo de la explotación minera del hierro y su posible transformación industrial, o la discusión sobre los modelos de producción para la industria papelera, cuya implantación ha generado importantes debates públicos, serían campos en los cuales una agencia como ONUDI podría jugar un rol relevante con su enfoque de Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

#### Recomendaciones:

- La ONUDI debería considerar la formulación de un Programa País para Uruguay centrado en Desarrollo Industrial Incluyente y Sostenible, y alineado a estas prioridades y en particular al nuevo Programa del gobierno (2015-2020). La nueva situación económica a nivel regional – con menos dinamismo del precio de las - y el ingreso de un nuevo gobierno en Uruguay pueden constituir una oportunidad ideal para llevar adelante esta tarea. La imagen de ONUDI puede legitimarlo también para transformarse en un buen interlocutor con el sector privado.
- La ONUDI debería al elaborar este tipo de Programa, revisar y/o reconsiderar el modelo de cooperación técnica “usual” para ofrecerlo “a la medida” de países en contextos similares al de Uruguay (renta media alta, crecimiento sostenible, inclusivo, con visión de desarrollo industrial etc.). De lo contrario se correría el riesgo de encontrarse en una situación donde en el mejor de los casos, la agencia y sus potenciales contribuciones llegarían rápidamente a ser consideradas como caducas, y en el peor como irrelevantes.
- La ONUDI debería aprovechar la experiencia exitosa de los proyectos en marcha, más allá de la participación en la ejecución, considerándolos como posibles pilotos a replicar en mayor escala, o expandir a otras situaciones.
- Teniendo en cuenta las limitaciones financieras y operativas de la ONUDI, se deberían buscar los mecanismos prácticos para reforzar la Oficina Regional en Uruguay, en caso de involucrarse en un programa país con enfoque de Desarrollo Industrial Sostenible e Inclusivo.

### **3.3 Lecciones aprendidas**

Los resultados relevantes y los proyectos exitosos solo se logran cuando el país (y sus instituciones) está “sentado en el asiento del conductor”, esto es, lidera el proceso. Esto queda evidenciado en el caso del proyecto CAIME y BIO-VALOR, y en gran medida en la participación de Uruguay en el programa DaO.

La innovación implica el aceptar riesgos, lo cual queda demostrado en el marco del proyecto CAIME.

La participación de ONUDI en el marco del DaO muestra que la agencia es capaz de actuar de manera cooperativa con otras organizaciones del sistema de NNUU de forma tal de generar sinergias.

La experiencia sugiere que el rol de la oficina local es clave en momentos en los cuales se necesita generar instancias de diálogo con ONUDI a nivel central, y probablemente resulta el mecanismo más adecuado y directo para conocer directamente la perspectiva local.

La flexibilidad de los recursos humanos que representan a ONUDI es un factor clave para la valoración de la organización y su legitimidad ante las contrapartes nacionales. Es posible verificar esta afirmación tanto por la positiva como por la negativa, y asociada tanto al personal de la representación local como a los consultores o asesores internacionales.

## **Anexo A: Términos de referencia**

### **TERMS OF REFERENCE**

### **INDEPENDENT UNIDO COUNTRY EVALUATION IN URUGUAY**

Prepared by the  
Office of the Director General (ODG)  
Office for Independent Evaluation (EVA)

(09 October 2014)

# Map of Uruguay



## CONTENTS

I.	INTRODUCTION .....	48
II.	BACKGROUND AND CONTEXT.....	48
III.	UNIDO PRESENCE IN URUGUAY .....	51
IV.	THE COUNTRY EVALUATION: RATIONAL AND PURPOSE .....	56
V.	SCOPE AND FOCUS OF THE COUNTRY EVALUATION .....	57
VI.	EVALUATION ISSUES AND KEY EVALUATION QUESTIONS .....	58
VII.	EVALUATION APPROACH AND METHODOLOGY .....	61
VIII.	TIMING .....	62
IX.	EVALUATION TEAM .....	63
X.	EVALUATION PROCESS AND REPORTING .....	64
XI.	DELIVERABLES.....	65
XII.	QUALITY ASSURANCE .....	65

## I. INTRODUCTION

The independent country evaluation of UNIDO activities in Uruguay was approved by the Executive Board as part of the ODG/EVA Work Programme 2014/2015. The purpose of the evaluation is to assess the implementation and results of the UNIDO technical cooperation portfolio over the past seven years, i.e., from 2008 to present.

UNIDO has been involved in Uruguay since the 1970ies. By the end of 2013, UNIDO had implemented more than 107 projects with a total allotment of about USD7.3 m. Currently there are three ongoing projects with an allotted budget of USD 2 million.

UNIDO maintains a Field Office in Montevideo, Uruguay since 1999. This office also covers UNIDO regional activities in Argentina, Chile, and Paraguay.

From 2008 to date, the portfolio of UNIDO in Uruguay has been composed of projects to support cooperative commission by promoting, inter alia, sustainable production and employment; institutional strengthening; to improve the development of long-term energy policies and agro-industrial activities; furthermore, to create sustainable institutional mechanisms and updated expertise to facilitate access to export markets for Uruguayan small and medium enterprises.

Uruguay was part of the United Nations reform initiative “Delivering as One”, where the first UNDAF (for 2007-2010) was prepared and subsequently a Joint Programme 2007-2010 was implemented.

This country evaluation will assess in a systematic and objective manner the relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability of the UNIDO interventions. The evaluation will assess the achievements of the interventions against their established objectives, including re-examination of the relevance of the objectives and the appropriateness of the design, specifically in regards to gender equality and empowerment of women as well as environmental sustainability and other cross-cutting issues. The performance of the UNIDO Field Office in Uruguay as regards its function in covering UNIDO activities will also be reviewed, as well as the participation of Uruguay in regional programmes and global forum activities.

## II. BACKGROUND AND CONTEXT

Uruguay covers a land area of 176,065 sq km, of which 80% is suitable for agricultural or livestock production. Geographically, Uruguay is the second-smallest nation in Latin America after Suriname. It is bordered by Argentina to its west and Brazil to its north and east, with the Atlantic Ocean to the south and southeast. According to official estimates, the total population was 3.3m at the end of June 2008.<sup>47</sup>

### **Government structure, strategies and policies**

Uruguay became an independent republic in 1830. The administrations of President José Batlle y Ordóñez in the early 20th century launched widespread political, social, and economic reforms that established a statist tradition. The country has a presidential government with the president as the executive. The president is directly elected for a five-year term and he/she appoints a council of ministers, comprising the ministers of

---

<sup>47</sup> EIU (2014). Uruguay

administrative departments and their deputies; the vice-president is president of parliament. Uruguay's political and labor conditions are among the freest on the continent.

### **Economic and industrial context**

Uruguay has a free market economy characterized by an export-oriented agricultural sector, a well-educated work force, and high levels of social spending. Following financial difficulties in the late 1990s and early 2000s, economic growth for Uruguay averaged 8% annually during the period 2004-08. The 2008-09 global financial crisis put a brake on Uruguay's vigorous growth, which decelerated to 2.6% in 2009.

Nevertheless, the country managed to avoid a recession and keep positive growth rates, mainly through higher public expenditure and investment, and GDP growth reached 8.9% in 2010 but slowed in 2012-13, the result of a renewed slowdown in the global economy and in Uruguay's main trade partners and Common Market of the South (Mercosur) counterparts, Argentina and Brazil. Uruguay has sought to expand trade within Mercosur and with non-Mercosur members. Uruguay's total merchandise trade with Mercosur since 2006 has increased by nearly 70% to more than \$5 billion while its total trade with the world has almost doubled to roughly \$23 billion in 2013.

Uruguay's small, open economy offers an attractive investment climate for international investors. The country has a history of democratic regimes and strong property rights, and legislation guarantees that foreign investors receive the same legal treatment as local investors.

The government pushed through framework legislation in mid-2011 to guide public-private partnerships (PPPs), which it hopes will boost private investment in infrastructure. Implementation of infrastructure upgrades under the new PPP framework has been slow but in the first quarter of 2014 appeared to be making some headway.

Inflation is still the government's most pressing policy challenge. Despite some fiscal tightening, it will remain above the 3-7% target until late 2015. Real GDP growth is set to weaken to below 4% in 2014, but the cyclical slowdown will be mild and short-lived, and GDP should rise to around its potential growth rate of 4.5% by 2018.

In 2013, Uruguay's export-oriented agricultural sector contributed to 7.5% of the GDP and employed 13% of the workforce<sup>48</sup> According to the Uruguayan Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries, the country is one of the largest meat producers in the world. It produces about 600,000 tons of beef per year – 150,000 for domestic consumption and 450,000 for export to over 80 countries. This represents one quarter of merchandise exports from Uruguay.<sup>49</sup> Meat and sheep farming in Uruguay occupies approximately 59.6% of the land. The percentage further increases to estimated 82.4%, when cattle breeding was linked to other farm activities such as dairy, forage, and rotation with crops such as rice.<sup>50</sup>

According to FAOSTAT<sup>51</sup>, Uruguay is one of world's largest producers of soybeans (19th), greasy wool (38th), horse meat (40th), beeswax (35th), and quinces (30th). Most farms

---

<sup>48</sup> Central Intelligence Agency. Uruguay (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>)

<sup>49</sup> Meat Uruguay (2014). <http://www.meaturuguay.com>

<sup>50</sup> "Uruguay has 3.8 cattle per capita, highest in the world". MercoPress. 30 July 2007. Retrieved: 16 June 2014.

<sup>51</sup> <http://faostat.fao.org>

(25,500 out of 39,120) are family-managed; beef and wool represent the main activities and main source of income for 65% of them, followed by vegetable farming at 12%, dairy farming at 11%, hogs at 2%, and poultry also at 2%. Beef is the main export commodity of the country, totaling to estimated USD1 billion in 2011.<sup>52</sup>

Agriculture includes soybeans, rice, wheat; beef, dairy products; fish; lumber, and cellulose. Uruguay's National Cooperative of Milk Producers is the main exporter of dairy products in Latin America (in 2006).<sup>53</sup> The main industries include food processing, electrical machinery, transportation equipment, petroleum products, textiles, chemicals, beverages. Banking has traditionally been one of the strongest service export sectors in the country. Uruguay was once dubbed "the Switzerland of America", mainly for its banking sector and stability.

The sectorial GDP and labor force composition for Uruguay is presented in Table 1 below.

Table 1: GDP and labor force composition by sector

Sector	GDP (in per cent)	Labor force
Agriculture	7.5	13
Industry	21.5	14
Services	71 (2013 est.)	73 (2010 est.)

### Social context

Uruguay is counted as a "high human development" country (occupying place 51 among the 187 countries that are measured by way of the human development index – HDI<sup>54</sup>) and also as an "upper-middle income"<sup>55</sup> one.

Uruguay is rated to have a high human development, placed on position 51 of the UN Human Development Index in 2012. It is one of the few countries in Latin America and the Caribbean where the entire population has access to clean water.

21% of Uruguay's population is below the age of 15 years and 38.9% between 25-54 years - the median age in the country 34.3 years. The population growth rate for 2014 is estimated with 0.26% and life expectancy at birth of the total population is to reach 76.81 years. Health expenditure is estimated with 8% of GDP (2011) (world ranking 61). Uruguay's provision of free primary through university education has contributed to the country's high levels of literacy and educational attainment. However, the emigration of human capital has diminished the state's return on its investment in education. Remittances from the roughly 18% of Uruguayans abroad amount to less than 1 percent of national GDP. The emigration of young adults and a low birth rate are causing Uruguay's population to age rapidly.

<sup>52</sup> *ibid*

<sup>53</sup> See ref. 4, above

<sup>54</sup> Human Development Report, UNDP (2013) with data for 2012. Uruguay's score of 0.792 is surpassed in Latin

America only by Argentina and Chile.

<sup>55</sup> Classification drawn up by the World Bank on the basis of per capita GDP for 2008. Other countries in the region in the same category are Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Mexico, Panama, Peru and Venezuela (Bolivarian Republic of).

The total unemployment rate of youth aged between 15 and 24 years is estimated with 18.5%, placing the country in comparison to the world rank 66.

## **Country strategy**

In Uruguay, the preparation of the first UNDAF (for 2007-2010) and subsequently the Joint Programme 2007-2010 was implemented as part of the pilot of the United Nations reform initiative “Delivering as One”. Both documents, and the accomplishments that have resulted from this experience, were the fruit of collaborative work between the Government of Uruguay and the United Nations, which provided important lessons learned and best practices that formed the basis for the preparation of the UNDAF for 2011-2015. The outcomes identified in this document will be achieved through the joint work of the Government of Uruguay and the United Nations. These outcomes are concentrated in four areas:

### Diversification of production and participation in the global economy

Promote the diversification of production and the country's participation in the global economy, the growth of productive investment and greater incorporation of scientific and technological innovations in production processes, as pillars of economic development. The proposed outcomes are intended to contribute to the achievement of MDGs 1 and 8 and will be achieved through programmes and projects carried out by the agencies of the system with expertise in this area, including UNIDO.

#### (1) Environmental sustainability

Move towards the implementation of sustainable development models that will foster conservation of natural resources and ecosystems, climate change mitigation and adaptation, and use of renewable sources of energy with the aim of reducing social and environmental vulnerabilities and thus achieving greater social equity and environmental justice.

#### (2) Equitable social development

Enhance social development (with particular emphasis on the areas of early childhood development, health and education) with a view to reducing inequality and various forms of inequity (including intergenerational, gender, racial and geographic inequity). The outcomes are linked to the achievement of all the MDGs, and to national priorities, relating to social cohesion. An involvement of UNIDO is not foreseen in the framework.

### Democratic governance

Strengthen democratic governance at the national and local levels through public involvement, strengthening of State institutions and the comprehensive national human rights protection system, in accordance with the declarations and conventions to which Uruguay is a party. An involvement of UNIDO is not foreseen in the framework

## **III. UNIDO PRESENCE IN URUGUAY**

UNIDO does maintain a UNIDO Field office in Montevideo. This office is also responsible for covering UNIDO activities in Argentina, Chile and Paraguay.

a) Ongoing and completed projects

Three national projects are ongoing amounting to a total budget of around USD1.96 million as presented in Table 2 below. Six projects (and eight sub-allotments) have been completed and most of the funds disbursed.

Table 2: **UNIDO portfolio in Uruguay, 2008 to 2014**<sup>56</sup>

Project No.	SAP ID	Project title	Total allotment (USD)	Funds remaining(USD)
<b>Ongoing projects</b>				
SF/URU/11/001	100041	Modular agro-industrial centre of excellence (MAICE)	1,300,342	240,486
MP/URU/10/002	105291	Preparation of HCFC phase-out investment activities (refrigeration manufacturing sector)	50,000	19,781
	120250 (GEF funds – PPG phase)	Uruguay: Towards a green economy in Uruguay: stimulating sustainable production practices and low-emission technologies in prioritized sectors	17,372	6,253
GF/URU/12/001	120323	Uruguay: Towards a green economy in Uruguay: stimulating sustainable production practices and low-emission technologies in prioritized sectors	590,000	562,238
		<b>Sub-total (in USD)</b>	<b>1,957,714</b>	<b>828,758</b>
<b>Completed projects</b>				
GF/URU/12/001	120250 (DO funds)	Towards a green economy in Uruguay: Stimulating sustainable production practices and low-emission technologies in prioritized sectors	50,000	...
FB/URU/10/001	104018	Sound management for MERCURY products	231,296	10,682
XP/URU/10/003		Modular agro-industrial centre of excellence (MAICE) – Preparatory assistance	29,980	50
FM/URU/08/004	107014	Strengthening cultural industries and improving access to the cultural goods and services of Uruguay	939,861	11,785
<b>FB/URU/08/003</b>		<b>Technical assistance for the</b>	71,164	0

<sup>56</sup> Figures tabled have been estimated from budget information available from UNIDO systems (Infobase/Agresso and SAP) as of June 2014. Therefore, verification will be required by project managers and consolidated during the inception phase.

Project No.	SAP ID	Project title	Total allotment (USD)	Funds remaining(USD)
		<b>development of policies to promote sustainable production and employment (Central monitoring and coordination)</b>		
FB/URU/08/A03		Technical assistance for the development of policies to promote sustainable production and employment ( <b>Component 1 – Design instruments for productive promotion</b> )	416,780	11,704
FB/URU/08/B03		Technical assistance for the development of policies to promote sustainable production and employment ( <b>Component 2 – Develop Strategy to support companies’ support</b> )	92,000	0
FB/URU/08/C03		Technical assistance for the development of policies to promote sustainable production and employment ( <b>Component 3 - Establish a guarantee fund for companies</b> )	92,500	3,225
FB/URU/08/D03		Technical assistance for the development of policies to promote sustainable production and employment ( <b>Component 4 - Support the cooperative commission</b> )	48,420	3,835
<b>FB/URU/08/002</b>		<b>Institutional strengthening for the design of economic development strategies - country international insertion and long term energy policies development (Central monitoring and coordination)</b>	38,206	0
FB/URU/08/A02		Institutional strengthening for the design of economic development strategies - country international insertion and long term energy policies development ( <b>Component 1 - Improve the developing of long term energy policies</b> )	113,173	0
FB/URU/08/B02		Institutional strengthening for the design of economic development strategies - country international insertion and long term energy	111,018	0

Project No.	SAP ID	Project title	Total allotment (USD)	Funds remaining(USD)
		policies development ( <b>Component 2 - Develop country image strategy to promote the country in the international context</b> )		
FB/URU/08/C02		Institutional strengthening for the design of economic development strategies - country international insertion and long term energy policies development ( <b>Component 3 - Provide institutional strengthening to promote external direct investment in the country</b> )	107,801	0
FB/URU/08/D02		Institutional strengthening for the design of economic development strategies - country international insertion and long term energy policies development ( <b>Component 4 - Provide institutional strengthening to design policies regarding intellectual property issues</b> )	77,903	0
		<b>Sub-total (in USD)</b>	<b>2,370,102</b>	<b>41,281</b>
		<b>TOTAL (in USD)</b>	<b>4,327,816</b>	<b>870,039</b>

In addition, some regional projects and global forum activities (see Table 3 below) in which Uruguay is participating (or has participated) will also be considered as part of this country evaluation.

Table 3: Regional projects in which Uruguay is participating<sup>57</sup>

Project No.	SAP ID	Project	Overall Budget (USD)
-	107086	Círculo de Montevideo Vienna	
UE/RLA/12/002		Observatory for renewable energy in Latin America and the Caribbean: Towards centers of excellence in renewable energy in LAC	EUR454,545

<sup>57</sup> Figures tabled have been estimated from budget information available from UNIDO systems (Infobase/Agrosso and SAP) as of March 2014. Therefore, verification will be required by project managers and consolidated during the inception phase.

<b>TE/RLA/07/005</b> UE/RLA/09/001 UE/RLA/09/003 UE/RLA/10/004	103113	Preparatory assistance for developing a regional programme: Observatory for renewable energy for Latin America and the Caribbean in Uruguay and Brazil	<b>EUR530,974</b>
XP/RLA/07/001	-	Preparatory assistance for developing a regional programme: Observatory for renewable energy for Latin America and the Caribbean	EUR174,459
XP/RLA/06/003	-	Preparatory assistance for developing a regional programme on renewable energy for productive uses in the LAC region	EUR143,653
UE/RLA/12/001		Establishment of an interactive scheme to facilitate the exchange of industrial knowledge and expertise ("Industrial knowledge bank") in the LAC region	USD69,351
XP/RLA/10/001	-		EUR112,000
XP/RLA/08/002	-		EUR55,000
XP/RLA/08/009	-	Regional programme for improving global competitiveness of the Latin American leather industry - Preparatory assistance	EUR59,290

b) Delivering as One: Uruguay's experience as a pilot country

The inception of the Delivering as One (DaO) process started in 2004, when the General Assembly called for efforts to improve the coherence and effectiveness of the United Nations System (UNS). On the basis of this mandate, in 2006, the High Level Panel of the United Nations' Secretary General published the report entitled "Delivering as One", which puts forward a set of recommendations that include the establishment of a country-level pilot experience based on five pillars, One UN Programme, One Budgetary Framework, One Leader, One Office and One Voice.

The DaO programme is based on the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2007-2010 which was agreed with the Uruguayan authorities in April 2006. The DaO experience and the improvements it generated for managing international cooperation have allowed Uruguay to address a series of borderline structural vulnerabilities characteristic of MICs that compromise the sustainability of the development achieved so far.

The DaO experience in Uruguay is particularly relevant as it provided an opportunity to test new cooperation modalities that, with few resources, may have a high impact in overcoming these vulnerabilities, and contribute to the debate on the role that the United Nations System should play in middle income countries (MICs).

More than 30 State institutions were involved in the execution of the joint projects being financed through the One UN Coherence Fund. In addition, 19 UN Agencies have signed the One UN Programme, ten of which are non-resident.

The "Common programme" includes an "Outputs and Resources Matrix" that describes the main programmes and activities that the agencies were to implement during the period 2007-

2008. To complete this matrix UNIDO had followed the same approach of other Agencies, thus, funds already secured together with the funds that were still under negotiation had been included.

Regarding UNIDO, the matrix included current 2007 on-going activities which funds were secured. With regard to years 2008 onwards, the indicated funds included in this matrix were only tentative and depended on the possibility of obtaining Euros 2.5 million from Italy to finance a second phase of the FAE project (UE/URU/04/106).

Additionally, the *Observatory for Renewable Energy* was also included in the matrix, considering this represented a key activity for UNIDO in the region.

UNIDO, as one of the executing agencies contributed, in particular, to the achievement of:

Outcome 1 (UNDAF) - "By 2010 the country will have advanced in the generation of capacities for the incorporation of knowledge, innovation and diversification in the process of production of goods and services oriented to sustained and sustainable growth." UNIDO activities focused on two outputs under this component:

- "SMEs' competitiveness in the access to external markets accomplished", and
- "Micro and medium-sized enterprises in the rest of the country are in motion".

In addition, UNIDO was one of the lead executing agencies in two joint projects:

- Institutional Strengthening for the design of economic development strategies: country international insertion and long term energy policies development (FB/URU/08/002/A02-D02); and
- Technical assistance for the design of public policies that promote sustainable production and employment (FB/URU/08/003/A03-D03)

Under the abovementioned "Outputs and Resources Matrix" UNIDO included additionally, the *Observatory for Renewable Energy* with the consideration that this activity represents a "key" issue for UNIDO in the region.

The country evaluation will review the relevance of UNIDO activities that were implemented under the UNDAF/One UN programme for key stakeholders, including the government, beneficiaries; it will also assess the linkages of the current and prospective UNIDO portfolio to the results framework under the UNDAF/One UN programme.

#### **IV. THE COUNTRY EVALUATION: Rational and purpose**

Overall, the main purposes of the country evaluation are the following:

- To assess the relevance of UNIDO's interventions in relation to national industrial priorities, strategies and needs, and national and regional development agendas;
- To assess UNIDO's strategic positioning in the country, including the regional and global perspective;
- To assess the effectiveness of the UNIDO model approach to the country
- To assess the achievements and/or progress of Technical Cooperation (TC) interventions towards the expected outputs and outcomes outlined in UNIDO project and programme documents;

- To generate key findings, draw lessons and provide a set of clear and forward-looking recommendations.
- The extent to which projects and programmes are in line with the UNIDO Inclusive and Sustainable Industrial Development (ISID) agenda, and if ISID-related results can be assessed and how the project or the approach followed has a potential to promote ISID.

The country evaluation will assess in an independent, systematic and objective manner the relevance, efficiency, effectiveness (achievement of outputs and outcomes), impact and sustainability of the interventions under evaluation. The evaluation will assess the achievements of the interventions against their key objectives, including re-examination of the relevance of the objectives and the appropriateness of the design, specifically in regards to gender equality and empowerment of women. It will identify factors that have facilitated or impeded the achievement of those objectives.

The evaluation will also look at other cross-cutting issues e.g., coordination, cooperation, synergies between UNIDO projects; One UN partner; fostering of South-South cooperation; UNIDO's strategic positioning in the country (including regional and global perspectives) and review UNIDO involvement and/or participation in global forum activities.

The assessment will include a review of the performance of the UNIDO Field Office as regards its function in covering UNIDO activities as well as the participation of Uruguay in regional programmes and global forum activities.

Reports and findings from current and past evaluations will be considered. Among other, the country evaluation will follow-up on issues and results from the *Delivering as One – Country-led evaluation Uruguay* that took place in 2010 and on the independent final evaluation of the joint programme: *Strengthening of cultural industries and improvement of access to cultural goods and services from Uruguay* (UNIDO project No. FM/URU/08/004). An external evaluation was led by the MDG-F and took place in 2011. In light of the high relevance in the economic and political context, the evaluation will revisit, in form of a post-evaluation outcome review, the project *Fostering Uruguayan Entrepreneurial Activities: Support to the SME Sector to Facilitate Access to Export Markets* (UE/URU/04/106, UE/URU/04/A06, UE/URU/04/B06). [*n.b.: This project was evaluated in 2009 and the follow-up cycle completed in 2010.*]

The key users of this evaluation will be UNIDO management and staff at Headquarters, the UNIDO Representation in Uruguay, UNIDO experts, the Government of Uruguay, counterpart agencies and other organizations in the country cooperating with UNIDO, donors, members of the UN Country Team and, not the least beneficiaries. For these stakeholders the evaluation findings and recommendations are expected to provide key inputs for the planning and continual improvement of future cooperation activities.

## **V. SCOPE AND FOCUS OF THE COUNTRY EVALUATION**

The evaluation will cover the full range of UNIDO's support to Uruguay. It should go beyond a mere documentation of results by trying to assess why projects/programmes have succeeded or not and identify benchmarks and best practices. As well it will identify how these successes and/or failures can be used and/or avoided in order to improve future UNIDO projects in the country.

The evaluation will focus on UNIDO activities in Uruguay since 2008 to present. The more precise scope of the country evaluation will be defined in the inception report.

The evaluation will not evaluate/review all stand-alone projects implemented as of 2008 but it will cover projects considered strategically important in relation to the purpose of the evaluation. The evaluation will assess a portfolio that is representative of UNIDO activities in Uruguay and that is large enough to enable the evaluation team to understand UNIDO's role and activities in the country and to answer the evaluation questions identified in this TOR.

The country evaluation will take into consideration the following UNIDO thematic evaluations that addressed issues relevant to the country:

- Thematic review of UNIDO's Agri-business/Agro-industry development interventions (2010)
- UNIDO's Global Forum function (2013)
- UNIDO Field Office performance (2013)
- UNIDO's contribution to the Millennium Development Goals (2013)
- UNIDO's contribution to One UN mechanisms (2012)

In particular, the country evaluation should assess the status of implementation of actions taken in response to recommendations that were issued from past evaluations.

UNIDO's interventions are implemented within different regions in Uruguay and the evaluation will cover different geographical regions to the extent possible. This will be elaborated in the inception report, taking into considerations possible security issues. For this purpose basic evaluability assessments will be carried out as necessary.

## **VI. EVALUATION ISSUES AND KEY EVALUATION QUESTIONS**

### **A. Issues related to UNIDO's presence (2008-present) at country and project level**

It is important to note that the assessment of UNIDO's country presence will not simply address individual projects but will consider synergies and complementarities between projects as well as how individual projects contribute to larger objectives. It will include an assessment of the design, implementation and results with regards to:

- Strategic objective; ISID
- Subsector focus;
- Collaboration with and role of counterpart institutions; and
- Programme management and coordination.

Identified evaluation issues/questions in relation to the different OECD/DAC criteria are provided below.

#### **Relevance**

The degree to which the design and objectives of UNIDO's programme and projects, and the approach that was used to develop them, is consistent with the needs of the country and with development plans and priorities as well as with UNIDO and donor strategic priorities.

The extent to which the country programme/project was relevant to:

- The development challenges facing the country;
- UNDAF for Uruguay 2011-2015;

- UNIDO's strategic and regional priorities (e.g., ISID, UNIDO Programme and Budget, Medium-term Programme Framework, the green industry agenda);
- National industrial priorities and strategies;
- The target groups and to UNIDO counterparts;
- Donors, stakeholders and beneficiaries.

### **Efficiency**

A measure of how economically inputs (through activities) are converted into outputs. The extent to which:

- UNIDO provided high quality services and inputs (e.g., expertise, training, equipment, methodologies) that led to the production of outputs;
- The resources and inputs were converted to results in a timely and cost-effective manner;
- Coordination amongst and within components of the programme lead to collaboration and cooperation among stakeholders and to the production of outputs;
- The same results could not have been achieved in another, more cost-effective manner; and
- Outputs were produced in a timely manner.
- Efficiency of procurement process/services. (Specific questions are provided as reference and guidance in the Annex F: UNIDO Procurement Services Generic Approach and Assessment Framework).

### **Effectiveness**

The extent to which the objectives of programme/project were or are expected to be achieved. The extent to which:

- Objectives/Results (outcomes and outputs) established in programme/project documents were achieved/produced;
- Major factors influencing the achievement or non-achievement of the objectives are identified.

### **Sustainability**

The continuation of benefits from an intervention after the project/programme has been completed. The extent to which:

- There is continued commitment and ownership by the government and other stakeholders; and
- Changes or benefits can be maintained in the long term.

### **Impact**

The positive and negative, intended and non-intended, direct and indirect changes and long-term effects produced by the project/programme. The extent to which the programme/project contributed to:

- Developmental results (economic, environmental, social);
- The achievement of the MDGs and national development goals.

## Follow-up on past evaluations

The extent to which:

- Expected results after the evaluation of below projects have been achieved and are sustained:
- - a) Delivering as One – URUGUAY (ref. Country-led evaluation Uruguay (2010);
  - b) UNIDO project *Strengthening of cultural industries and improvement of access to cultural goods and services from Uruguay* (FM/URU/08/004) (external evaluation by the MDG-F, 2011); and
  - c) UNIDO Project *Fomento a la actividad empresarial Uruguaya: Apoyo al sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los Mercados de exportación. Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya-Fase II: Apoyo al Sector de Pequeñas y Medianas Empresas para Facilitar el Acceso a los Mercados de Exportación* (UE/URU/04/106, UE/URU/04/A06, UE/URU/04/B06) (2009);
  - d) Evaluación de medio término: Observatorio de Energía Renovable Para América Latina y el Caribe (TE/RLA/07/005, UE/RLA/09/001, UE/RLA/09/A01, UE/RLA/09/003, UE/RLA/10/004) (2013).
- Results from the activities under the above projects have triggered new projects/synergies or further impact;
- Recommendations from the abovementioned evaluation were implemented.

## Programme/Project design

The extent to which:

- A participatory identification process was instrumental in selecting problem areas and counterparts requiring technical cooperation support;
- The programme/project has a clear thematically focused development objective, the attainment of which can be determined by a set of verifiable indicators;
- The programme/projects were formulated based on the logical framework approach, including a coherent results framework, results-oriented and SMART indicators;

## B. Evaluation criteria for cross-cutting issues

In addition, specific evaluation criteria and cross-cutting issues will be mainstreamed in the Country evaluation and individual projects. These are:

- Contribution to empowerment of women and gender equality;
- Contribution to environmental sustainability;
- Coordination, cooperation, synergies between UNIDO projects;
- UN cooperation and partnerships;
- Fostering of South-South and sub-regional cooperation (e.g. Mercosur).

## C. Assessment of the Field Office

UNIDO's Field Office (FO) will be assessed with regards to its contribution to UNIDO's convening, normative and technical cooperation functions and the implementation of its RBM-based Work Plan.

The assessment will be an organizational or functional assessment as opposed to a staff assessment focusing on individuals.

The assessment of the FO will review both administrative and substantive functions of the office and its work. Specifically, the evaluation should review any impact or limitations in relation to UNIDO strategic approaches and/or, programmatic, project design and implementation models being used so far. The FO assessment related to the country evaluation will not duplicate or replace any audit performed by the UNIDO Office of Internal Oversight Services.

The performance of the Field Office will be assessed in relation to three evaluation criteria: relevance, effectiveness and efficiency. The detailed approach that will be used will be specified in the inception report on the basis of the **Error! Reference source not found.**

### **Evaluation of global forum activities**

Global forum (GF) activities will also be addressed as part of the country evaluation. GF activities are those which are initiated by UNIDO (or the United Nations system) to exchange and disseminate knowledge and information, as well as facilitate partnerships. They intend to produce an “output”, without a pre-identified client, which increases understanding of sustainable industrial development issues. Global forum activities have informative, advocating and normative functions.

The assessment of global forum activities will include:

- UNIDO GF activities nurturing national knowledge and dialogue globally and with regard to industrial development and, at the same time;
- Activities at the national level, including TC projects, contributing to UNIDO GF activities and products.

The selection of global forum activities to be assessed and the methodology to be used will be defined in the inception report. This should be done, considering the ODG/EVA framework for assessing global forum activities.

## **VII. EVALUATION APPROACH AND METHODOLOGY**

This TOR provides some information as regards the methodology but this should not be regarded as exhaustive. It is instead meant to guide the evaluation team in elaborating an appropriate evaluation methodology and tools that should be further detailed in the inception report.

In terms of data collection the evaluation team should use a variety of methods ranging from desk review (project and programme documents, progress reports, mission reports, Infobase search, Agresso search, SAP search, evaluation reports, other) to individual interviews with counterparts and other stakeholders including beneficiaries, focused group discussions, statistical analysis, surveys and direct observation at project sites.

The evaluation team should ensure that the findings are evidence based. This implies that all perceptions, hypotheses and assertions obtained in interviews will be validated through secondary filtering and cross checks by a triangulation of sources, methods, data, and theories.

While maintaining independence, the evaluation will be carried out based on a participatory approach, which seeks the views and assessments of all stakeholders. These include government counterparts, private sector representatives, other UN organizations, multilateral organizations, donors, beneficiaries as well as UNIDO- and project staff.

Depending on formal requirements, the complexity and the strategic importance of each project/activity, different approaches can be used for the individual project assessments which will be included in the evaluation:

**Project evaluations:** Projects for which an independent evaluation report is available will be included in the country evaluation, based on the information contained in the evaluation report. In addition, findings from past evaluations that are of relevance will be considered by this evaluation.

**Project assessments:** For projects that do not formally require a full-fledged evaluation, or that are not yet due for evaluation but for which a comprehensive assessment is regarded important, a project assessment will be conducted.

In addition, the following methodological components will be applied:

**Assessment of the project documentation:** including an assessment of project design and intervention logic; a validation of available progress information through field visits and interviews with key stakeholders and beneficiaries and review of progress and terminal reports; a context analysis of the project to validate implicit and explicit project assumptions and risks, interviews with government agencies and donors regarding the developments and tendencies in the project-specific environment.

**Reviews:** For projects that are likely to start soon, that have started very recently or that are considered important for other reasons, a review will be carried out. The following methodology will be applied: a review of the available documentation; a validation of the foreseen intervention logic/design with a special focus on the relevance to national priorities, to the country programme, and to UNIDO's strategic priorities for the region.

**Non-TC evaluation issues:** The evaluation will use several sources of information such as observations during field visits, interviews with key UN partners of UNIDO and bilateral donors, interviews with national partner institutions, review of available evaluations and studies, interviews with UNIDO HQ staff and project managers. Additional methodological components can be defined in the inception report.

Deviations from this proposed methodology need to be explained and justified in the inception report.

## **VIII. TIMING**

The country evaluation is scheduled to take place between September and November 2014. A field mission for the evaluation is envisaged for October 2014. Table 4 presents the preliminary schedule.

Table 4: Country evaluation schedule

Activity	Estimated date
Collection of documentation at HQ	August-September 2014
Desk review by members of evaluation team	/October-November 2014
Initial interviews at HQ to assess scope	November 2014
Inception report	November 2014
Mission to Uruguay and presentation of preliminary findings to the government and local counterparts	November 2014
Presentation of preliminary findings at HQ	November 2014
Drafting of report	November/December 2014
Collection and incorporation of comments	December 2014
Issuance of final report	December 2014 / January 2015

## IX. EVALUATION TEAM

The evaluation team will include:

1. One senior international evaluation consultant and team leader with extensive experience in managing evaluations/teams who will have the overall responsibility of reviewing the relevant portfolio and to lead the preparation of the inception and country evaluation reports.
2. One senior international evaluation consultant with extensive experience in evaluation who will review the relevant regional portfolio where Uruguay participates and contribute to the preparation of the inception and country evaluation reports in coordination with the team leader.
3. One national evaluation consultant who will participate in the field mission and contribute to the assessments, in particular with a view to assessing the UNIDO activities in the light of national objectives, strategies and policies, cooperation priorities and institutional capacities.
4. One ODG/EVA staff member to cover cross-cutting areas, including country programme framework and field office performance; who will also act as Evaluation Manager.

The international and national consultants will be contracted by UNIDO. The tasks of the evaluation team members are specified in their respective job descriptions, attached to this TOR in annex A.

All members of the evaluation team must not have been involved in the design and/or implementation, supervision and coordination of any intervention to be assessed by the evaluation and/or have benefited from the programmes/projects under evaluation.

As stated above, a member of UNIDO's Office for Independent Evaluation (ODG/EVA) will manage the evaluation and will act as a focal point for the evaluation consultants. Additionally, the UNIDO Field Office in Uruguay and the respective project teams in the country, and project managers at Headquarters will support the evaluation team and will help to plan and coordinate the evaluation field mission and local briefings.

## X. EVALUATION PROCESS AND REPORTING

The evaluation team will use a participatory approach and involve various stakeholders in the evaluation process. The responsibilities for the various evaluation stages are outlined below:

Description	ODG/ EVA	UNIDO HQ management	Field Office	Government of Uruguay	Evaluation team
Selection of consultants	X			X	
Self-assessment by project managers		X	X		
Review of background documentation					X
Interviews at UNIDO HQ		X	X		X
Inception report					X
Comments on inception report	X				
Evaluation mission			X	X	X
Presentation of preliminary findings in the field					X
Presentation of preliminary findings at HQ					X
Drafting of evaluation report					X
Comments on draft report	X	X	X	X	X
Final evaluation report					X
Evaluation brief					X

The TOR and the draft report will be shared with the Government, national counterparts, the main donors and relevant UNIDO staff members for comments and factual validation. This consultation also seeks agreement on the findings and recommendations. The evaluators will take comments into consideration when preparing the final version of the report. The final evaluation report will be submitted 8 weeks after the field mission, at the latest, to the Government of Uruguay, the donors and to UNIDO.

## **XI. DELIVERABLES**

- Inception report
- Draft report
- Final report

## **XII. QUALITY ASSURANCE**

All UNIDO evaluations are subject to quality assessments by the UNIDO Office for Independent Evaluation. Quality control is exercised in different ways throughout the evaluation process (briefing of consultants on EVA methodology and process, review of inception report and evaluation report). The quality of the evaluation report will be assessed and rated against the criteria set forth in the Checklist on evaluation report quality in Annex C. The applied evaluation quality assessment criteria are used as a tool to provide structured feedback.

**TERMS OF REFERENCE FOR PERSONNEL UNDER  
INDIVIDUAL SERVICE AGREEMENT (ISA)  
INDEPENDENT UNIDO COUNTRY EVALUATION – URUGUAY**

<b>Title:</b>	<b>Senior International Evaluation Consultant – Team leader</b>
<b>Main Duty Station and Location:</b>	UNIDO HQ (Vienna, Austria), Uruguay, and home-based
<b>Mission/s to:</b>	UNIDO HQ (Vienna, Austria), Uruguay
<b>Start of Contract (EOD):</b>	1 November 2014
<b>End of Contract (COB):</b>	31 January 2015
<b>Number of Working Days:</b>	33 days spread over 3 months

**ORGANIZATIONAL CONTEXT**

The Office for Independent Evaluation (ODG/EVA) is responsible for the independent evaluation function of UNIDO. It supports learning, continuous improvement and accountability, and provides factual information about result and practices that feed into the programmatic and strategic decision-making processes.

**PROJECT CONTEXT**

Reference attached Terms of reference.

**Duties:** The senior international evaluation consultant will participate in the country evaluation in Uruguay according to the evaluation terms of reference. She/he will participate in all evaluation activities and contribute, inter alia, to the assessments and to the preparation of the evaluation reports as per assigned tasks and under the direction of the team leader. He/she will perform the following tasks:

<b>MAIN DUTIES</b>	<b>Expected duration</b>	<b>Location</b>	<b>Concrete/ measurable Outputs to be achieved</b>
<p><b>Preparatory phase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Study related programme and project documentation (including progress reports and documentary outputs)</li> <li>○ Study relevant background information (national policies, international frameworks, other)</li> <li>○ Study available evaluation reports</li> </ul>	5 days	Home-based	Analytical overview of available documents and of UNIDO activities in Uruguay
<p><b>Briefing with ODG/EVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inputs to methodology and interview guidelines</li> <li>○ Interviews with project managers and key stakeholders at HQ</li> <li>○ Preparation of the inception report</li> </ul>	3 days	Home-based	Key issues of evaluation identified; Scope of evaluation clarified;  Inception report, including the proposed

MAIN DUTIES	Expected duration	Location	Concrete/ measurable Outputs to be achieved
			methodology, approach and evaluation programme approved by ODG/EVA
<b>Field mission to Uruguay</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Carry out meetings, visits and interviews with stakeholders according to the evaluation programme</li> <li>○ Drafting the main conclusions and recommendations, and present them to stakeholders</li> <li>○ Draft evaluation report outline/structure</li> </ul>	12 days (incl. travel)	Uruguay with in-country travel	Information gathered on issues specified in TOR Draft conclusions and recommendations Agreement on structure and content of evaluation report; distribution of writing tasks
<b>Debriefing at UNIDO HQ, Vienna</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Present preliminary findings and recommendations to the stakeholders at UNIDO</li> <li>○ Carry out additional interviews if necessary</li> </ul>	3 days	UNIDO HQ	Feedback on preliminary findings
<b>Drafting of evaluation report</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Lead the preparation of the evaluation report, and drafting sections/chapters under his/her scope.</li> <li>○ Review/Adapt the evaluation report in light of additional evidence presented or factual corrections made; integrate comments from ODG/EVA and stakeholders</li> <li>○ Integrate comments from ODG/EVA and stakeholders with regard to assessment, recommendations and lessons</li> <li>○ Contribute to the finalization of the evaluation report as per tasks assigned by the team leader</li> </ul>	10 days	Home-based	Inputs to draft report and to final report
<b>Total</b>	<b>33 days</b>		

## **REQUIRED COMPETENCIES**

### **Core values and competencies**

1. Integrity
2. Professionalism
3. Respect for diversity
4. Results orientation and accountability
5. Planning and organizing
6. Communication and trust
7. Team orientation
8. Judgement and decision making
9. Conflict resolution

## **MINIMUM ORGANIZATIONAL REQUIREMENTS**

**Education:** Advanced university degree in economics, development studies or other fields related to industrial development;

### **Technical and Functional Experience:**

- Extensive experience in evaluation as part of an evaluation team;
- Extensive knowledge about multilateral technical cooperation and the UN, international development priorities and frameworks (MDGs, Paris Declaration, One UN, etc.);
- Knowledge of issues related to sustainable industrial development and of UNIDO activities an asset;
- Experience in the evaluation of environmental projects will be an advantage;
- Working experience within the UN system an asset;
- Working experience in Uruguay an asset.

**Languages:** Fluency in written and spoken English and Spanish is required.

### **Absence of Conflict of Interest:**

According to UNIDO rules, the consultant must not have been involved in the design and/or implementation, supervision and management of and/or have been a stakeholder of the programme/project (or theme) under evaluation. The consultant will be requested to sign a declaration that none of the above situations exists and that the consultant will not seek assignments with the manager/s in charge of the project before the completion of her/his contract with the Office for Independent Evaluation.

**TERMS OF REFERENCE FOR PERSONNEL UNDER  
INDIVIDUAL SERVICE AGREEMENT (ISA)  
INDEPENDENT UNIDO COUNTRY EVALUATION – URUGUAY**

<b>Title:</b>	<b>Senior International Evaluation Consultant</b>
<b>Main Duty Station and Location:</b>	UNIDO HQ (Vienna, Austria), Uruguay, and home-based
<b>Mission/s to:</b>	UNIDO HQ (Vienna, Austria), Uruguay
<b>Start of Contract (EOD):</b>	1 November 2014
<b>End of Contract (COB):</b>	31 January 2015
<b>Number of Working Days:</b>	24 days spread over 3 months

**ORGANIZATIONAL CONTEXT**

The Office for Independent Evaluation (ODG/EVA) is responsible for the independent evaluation function of UNIDO. It supports learning, continuous improvement and accountability, and provides factual information about result and practices that feed into the programmatic and strategic decision-making processes.

**PROJECT CONTEXT**

See evaluation terms of reference (attached).

**Duties:** The senior international evaluation consultant will participate in the country evaluation in Uruguay according to the evaluation terms of reference. She/he will participate in all evaluation activities and contribute, inter alia, to the assessments and to the preparation of the evaluation reports as per assigned tasks and under the direction of the team leader. He/she will perform the following tasks:

<b>MAIN DUTIES</b>	<b>Concrete/ measurable Outputs to be achieved</b>	<b>Expected duration</b>	<b>Location</b>
<p><b>Preparatory phase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Study related programme and project documentation (including progress reports and documentary outputs)</li> <li>○ Study relevant background information (national policies, international frameworks, other)</li> <li>○ Study available evaluation reports</li> </ul>	Analytical overview of available documents and of UNIDO activities in Uruguay	3 days	Home-based
<p><b>Briefing with ODG/EVA at HQ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inputs to methodology and interview guidelines</li> <li>○ Interviews with project managers and</li> </ul>	Key issues of evaluation identified; Scope of evaluation clarified;	2 days	UNIDO HQ

MAIN DUTIES	Concrete/ measurable Outputs to be achieved	Expected duration	Location
key stakeholders at HQ ○ Preparation of the inception report	Inception report, including the proposed methodology, approach and evaluation programme approved by ODG/EVA		
<b>Field mission to Uruguay</b> ○ Carry out meetings, visits and interviews with stakeholders according to the evaluation programme ○ Drafting the main conclusions and recommendations, and present them to stakeholders ○ Draft evaluation report outline/structure	Information gathered on issues specified in TOR Draft conclusions and recommendations Agreement on structure and content of evaluation report; distribution of writing tasks	12 days (incl. travel)	Uruguay with in-country travel
<b>Debriefing at UNIDO HQ, Vienna</b> ○ Present preliminary findings and recommendations to the stakeholders at UNIDO ○ Carry out additional interviews if necessary	Feedback on preliminary findings	3 days	UNIDO HQ
<b>Drafting of evaluation report</b> ○ Lead the preparation of the evaluation report, and drafting sections/chapters under his/her scope. ○ Review/Adapt the evaluation report in light of additional evidence presented or factual corrections made; integrate comments from ODG/EVA and stakeholders ○ Integrate comments from ODG/EVA and stakeholders with regard to assessment, recommendations and lessons ○ Contribute to the finalization of the evaluation report as per tasks assigned by the team leader	<b>Inputs to draft report</b> and to <b>final report</b>	4 days	Home-based
<b>Total</b>		<b>24 days</b>	

## **REQUIRED COMPETENCIES**

### ***Core values:***

1. Integrity
2. Professionalism
3. Respect for diversity

### ***Core competencies:***

1. Results orientation and accountability
2. Planning and organizing
3. Communication and trust
4. Team orientation
5. Client orientation
6. Organizational development and innovation

### ***Managerial competencies (as applicable):***

1. Strategy and direction
2. Managing people and performance
3. Judgement and decision making
4. Conflict resolution

## **MINIMUM ORGANIZATIONAL REQUIREMENTS**

**Education:** Advanced university degree in economics, development studies or other fields related to industrial development;

### **Technical and Functional Experience:**

- Extensive experience in evaluation as part of an evaluation team;
- Extensive knowledge about multilateral technical cooperation and the UN, international development priorities and frameworks (MDGs, Paris Declaration, One UN, etc.);
- Knowledge of issues related to sustainable industrial development and of UNIDO activities an asset;
- Experience in the evaluation of environmental projects will be an advantage;
- Working experience within the UN system an asset;
- Working experience in Uruguay an asset.

**Languages:** Fluency in written and spoken English and Spanish is required.

**Impartiality:** According to UNIDO rules, the consultant must not have been involved in the preparation, implementation or supervision of any of the programmes/projects under evaluation.

**TERMS OF REFERENCE FOR PERSONNEL UNDER  
INDIVIDUAL SERVICE AGREEMENT (ISA)  
INDEPENDENT UNIDO COUNTRY EVALUATION – URUGUAY**

<b>Title:</b>	<b>International evaluation team member</b> (to be filled by an ODG/EVA staff member)
<b>Main Duty Station and Location:</b>	UNIDO HQ (Vienna, Austria)
<b>Mission/s to:</b>	Uruguay
<b>Start of Contract (EOD):</b>	not applicable
<b>End of Contract (COB):</b>	not applicable
<b>Number of Working Days:</b>	not applicable

**ORGANIZATIONAL CONTEXT**

The Office for Independent Evaluation (ODG/EVA) is responsible for the independent evaluation function of UNIDO. It supports learning, continuous improvement and accountability, and provides factual information about result and practices that feed into the programmatic and strategic decision-making processes.

**PROJECT CONTEXT**

See evaluation terms of reference (attached).

**Duties:** The team member will participate in the country evaluation in Uruguay according to the evaluation terms of reference. She/he will participate in all evaluation activities and contribute to the assessments under the direction of the team leader, in particular with a view to assessing UNIDO activities against UNIDO’s overall objectives, policies, competencies and capacities. The team member will perform the following tasks:

<b>MAIN DUTIES</b>	<b>Concrete/ measurable Outputs to be achieved</b>	<b>Expected duration</b>	<b>Location</b>
<p><b>Preparatory phase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Study related programme and project documentation (including progress reports and documentary outputs)</li> <li>○ Study relevant background information (national policies, international frameworks, other)</li> <li>○ Study available evaluation reports</li> </ul>	Analytical overview of available documents and of UNIDO activities in Uruguay	5 days	UNIDO HQ
<p><b>Briefing with ODG/EVA at HQ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Interviews with project managers and key stakeholders at HQ;</li> <li>○ Develop methodology and interview guidelines;</li> <li>○ Inputs to the inception report for the country evaluation.</li> </ul>	Key issues of evaluation identified; Scope of evaluation clarified; inputs to the Inception report, including the proposed methodology,	3 days	UNIDO HQ

<b>MAIN DUTIES</b>	<b>Concrete/ measurable Outputs to be achieved</b>	<b>Expected duration</b>	<b>Location</b>
	approach and evaluation programme		
<b>Field mission to Uruguay</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Carry out meetings, visits and interviews with stakeholders;</li> <li>○ Inputs to the drafting of the main conclusions and recommendations, and present them to stakeholders.</li> </ul>	Information gathered on issues specified in TOR; Draft conclusions and recommendations; Agreement on structure and content of evaluation report; distribution of writing tasks.	12 days (incl. travel)	Uruguay with in-country travel
<b>Debriefing at UNIDO HQ, Vienna</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Present preliminary findings and recommendations to the stakeholders at UNIDO</li> <li>○ Carry out additional interviews if necessary</li> </ul>	Feedback on preliminary findings	3 days	UNIDO HQ
<b>Drafting of evaluation report</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inputs to relevant parts of the draft country evaluation report; adapt the evaluation report in light of additional evidence presented or factual corrections made.</li> </ul>	<b>Inputs to draft report</b> and <b>Final report</b>	8 days	UNIDO HQ
<b>Total</b>		<b>31 days</b>	

## **REQUIRED COMPETENCIES**

### ***Core values:***

1. Integrity
2. Professionalism
3. Respect for diversity

### ***Core competencies:***

1. Results orientation and accountability
2. Planning and organizing
3. Communication and trust
4. Team orientation
5. Client orientation
6. Organizational development and innovation

### ***Managerial competencies (as applicable):***

1. Strategy and direction
2. Managing people and performance
3. Judgement and decision making
4. Conflict resolution

## MINIMUM ORGANIZATIONAL REQUIREMENTS

**Education:** Advanced university degree in economics, development studies or other fields related to industrial development;

**Technical and Functional Experience:**

- Extensive experience in managing evaluations and in coordinating evaluation teams;
- Extensive knowledge of multilateral technical cooperation and the UN, international development priorities and frameworks (MDGs, Paris Declaration, One UN, etc.) desirable;
- Extensive experience in managing evaluation and evaluation teams;
- Knowledge of UNIDO activities;
- Working experience within the UN system an asset;
- Working experience in Uruguay an advantage.

**Languages:** Fluency in written and spoken English and Spanish is required.

**Impartiality:** According to UNIDO rules, the consultant must not have been involved in the preparation, implementation or supervision of any of the programmes/projects under evaluation.

**TERMS OF REFERENCE FOR PERSONNEL UNDER  
INDIVIDUAL SERVICE AGREEMENT (ISA)  
INDEPENDENT UNIDO COUNTRY EVALUATION – URUGUAY**

<b>Title:</b>	<b>Senior National evaluation consultant</b>
<b>Main Duty Station and Location:</b>	Home-based and various locations in Uruguay
<b>Mission/s to:</b>	Various locations in Uruguay
<b>Start of Contract (EOD):</b>	1 November 2014
<b>End of Contract (COB):</b>	31 January 2015
<b>Number of Working Days:</b>	30 days spread over 3 months

**ORGANIZATIONAL CONTEXT**

The Office for Independent Evaluation (ODG/EVA) is responsible for the independent evaluation function of UNIDO. It supports learning, continuous improvement and accountability, and provides factual information about result and practices that feed into the programmatic and strategic decision-making processes.

**PROJECT CONTEXT**

See evaluation terms of reference (attached).

**Duties:** As a member of the evaluation team and under the supervision of the evaluation team leader, the consultant will participate in the independent country evaluation in Uruguay according to the terms of reference attached. He/she will participate in all evaluation activities and contribute to the assessments in particular with a view to assessing the UNIDO activities in the light of national objectives, strategies and policies, cooperation priorities and institutional capacities. In particular, he/she will be expected to:

<b>MAIN DUTIES</b>	<b>Concrete/ measurable Outputs to be achieved</b>	<b>Expected duration</b>	<b>Locatio n</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Study relevant programme and project documentation including progress reports and documentary outputs and TOR;</li> <li>• Study relevant background information (national policies, international frameworks, other)</li> <li>• <b>Assist in the preparation of the evaluation mission</b> in close consultation with UNIDO Field project staff in Uruguay and relevant government counterparts.</li> </ul>	Analytical overview of available documents; list of issues to be clarified; background data needed for evaluation collected at field level; inputs to inception report	5 days	Home-based
<b>Evaluation team field mission</b>	Notes, tables; and information gathered on	10 days	In-country travel

MAIN DUTIES	Concrete/ measurable Outputs to be achieved	Expected duration	Locatio n
<ul style="list-style-type: none"> <li>Participate actively in meetings, visits and interviews according to the evaluation programme;</li> <li>Participate in drafting the main conclusions and recommendations, and present them to stakeholders in accordance with the instructions of the team leader.</li> </ul>	<p>issues specified in ToR;</p> <p>Draft conclusions and recommendations</p>		(Uruguay)
Carry out additional interviews as required.	Interview protocols, findings incorporated in evaluation report	5 days	In-country travel (Uruguay)
Participate in the preparation/review of the report according to the instructions of the team leader, and providing country specific background information and national context inputs to the report.	Inputs to the report	10 days	Home-based
<b>Total</b>		<b>30 days</b>	

### **REQUIRED COMPETENCIES**

#### ***Core values:***

1. Integrity
2. Professionalism
3. Respect for diversity

#### ***Core competencies:***

1. Results orientation and accountability
2. Planning and organizing
3. Communication and trust
4. Team orientation
5. Client orientation
6. Organizational development and innovation

#### ***Managerial competencies (as applicable):***

1. Strategy and direction
2. Managing people and performance
3. Judgement and decision making
4. Conflict resolution

## **MINIMUM ORGANIZATIONAL REQUIREMENTS**

**Education:** University degree (master level or equivalent) in Social sciences, business or a field relevant to industrial development;

**Technical and Functional Experience:**

- Knowledge of Uruguay's industrial development situation, institutions and programmes;
- Working experience with international organizations and the UN system;
- More than 10 years of Evaluation experience.

**Languages:** Fluency in written and spoken English and Spanish is required.

**Impartiality:** According to UNIDO rules, the consultant must not have been involved in the preparation, implementation or supervision of any of the programmes/projects under evaluation.

## Anexo B: Bibliografía

Project documents and progress reports	UNIDO	Various (2006 to 2013)
Mainstreaming Environmental Sustainability into Uruguay's Industrial Sector.	World Bank	2012
Delivering as ONE - One Programme Document for Uruguay 2008-2010	UN	2009
ONE UN Programme II – Uruguay, 2013-2017	UN	2013
Integrated Programme to support capacity building for sustainable industrial development in Uruguay	UNIDO	2000
IP Uruguay progress reports	UNIDO	Various (2000 to 2010)
Thematic evaluation: UNIDO Field Office performance	UNIDO	March 2013
UNIDO's contribution to the Millennium Development Goals	UNIDO	October 2012
UNIDO contribution to One UN mechanisms	UNIDO	May 2012
The World Fact Book	CIA	May 2013
Infographic on Uruguay's MDGs Status for 2012	UNDP	2012
UNDP Uruguay's Annual Report 2013	UNDP	2013
Uruguay New Growth Framework	Uruguay Government	2011
Uruguay Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)	Uruguay Government	Dec. 2003
Human Development Report 2013	UNDP	2013
UN Standard Agreement with Uruguay	UN	1956

UN Revised Standard Agreement with Uruguay	UN	1965
Economist Intelligence Unit documents: country profile and country reports	The Economist IU	
OECD documents on foreign cooperation with Uruguay	OECD	
KHYBER PAKHTUNKHWA MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS. Report 2011. Report on the Status of Millennium Development Goals Khyber Pakhtunkhwa (joint publication by Uruguay and UNDP)	UNDP	2011
Development Amidst Crisis. URUGUAY MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS. Report 2010 (Government of Uruguay, Planning Commission, Centre for Poverty Reduction and Social Policy Development, Islamabad)	GoP	2010
Independent evaluation of delivering as One (UN. October 2012)	UN	2012
Evaluability assessments of the programme country pilots delivering as One UN. Synthesis report (UNEG. December 2008)	UNEG	2008

## Anexo C: Organizaciones visitadas y personas entrevistadas

NOMBRE	FUNCIÓN	ORGANIZACION	LUGAR
Mr. Guillermo Castella Lorenzo	Unit Chief and Deputy to the Director (PTC/MPB/SFU)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Carlos Chanduvi Suarez	Chief, Latin America and the Caribbean Bureau (PRF/RPF/LAC)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Ivan Kral	Industrial Development Officer, Agro-Industries Technology Unit (PTC/AGR/AIT)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Gerardo Pataconi	Unit Chief Clusters and Business Linkages Unit (PTC/BIT/CBL)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Fabio Russo	Senior Industrial Development Officer Clusters and Business Linkages Unit (PTC/BIT/CBL)	UNIDO	UNIDO HQ
Ms. Nina Zetsche	Industrial Development Officer Renewable and Rural Energy Unit (PTC/ECC/RRE)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Heinz Leuenberger	Retiree (former Director, PTC/EMB/OD)	UNIDO	UNIDO HQ
Mr. Kai Bethke	UNIDO Representative and Regional Director	UNIDO	Montevideo
Mr. Mateo Ferriolo Roig	National Programme Officer	UNIDO	Montevideo
Mr. Alberto de Betolaza	Director Artesanías, Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo
Mr. Pablo Villar Babuglia	Director Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo
Mr. José Luis Heijo	Director Nacional de Industrias	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo
Mr. Ramón Méndez Galain	Director Nacional de Energía	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo
Ms. Lucía Pittaluga	Directora de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo

<b>NOMBRE</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>ORGANIZACION</b>	<b>LUGAR</b>
Mr. Wilson Sierra	Unidad Energías Renovables, Coordinador	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Montevideo
Mr. Roberto Marvid	División Cambio Climático Uruguay	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Montevideo
Mr. Luis A. Santos Michetti	Director, División Cambio Climático Uruguay	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Montevideo
Mr. Walter Regueiro	Punto Focal Operativo, Convención de RAMSAR Uruguay	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Montevideo
Ms. Alicia Martins	Responsable Secretaría de Cooperación Internacional	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Montevideo
Mr. Benjamín Liberoff	Director Nacional de Turismo	Ministerio de Turismo y Deporte	Montevideo
Mr. Hugo Achugar	Director Nacional de Cultura	Dirección Nacional de Cultura	Montevideo
Ms. Rita Ferrari	Consejera	Administración Nacional de Educación Pública	Montevideo
Ms. Ana Jacqueline Gómez Terra	Presidenta	Instituto Nacional de Colonización	Montevideo
Mr. Oscar Ianni	Gerente General	Estancias del Lago	Montevideo
Mr. Marcelo Mautone	Jefe de Gestión Ambiental, Seguridad y Salud	Estancias del Lago	Montevideo
Ms. Marianella Recuero	Responsable SIG	Estancias del Lago	Montevideo
Mr. Martín Goldaracena	Parque Tecnológico y de Eventos	Laboratorio Tecnológico y de Eventos (LATU)	Montevideo
Mr. Jorge Silveira	Gerente General	Laboratorio Tecnológico y de Eventos (LATU)	Montevideo
Mr. Juan del Pozo Iribarria	Coordinador General de la Cooperación Española en el Uruguay	Embajada de España en Uruguay	Montevideo

<b>NOMBRE</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>ORGANIZACION</b>	<b>LUGAR</b>
Ms. Carolina Bernasconi	Responsable de Área Productiva	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	Montevideo
Ms. Agnès Bonavita	Responsable de Fuente de Cooperación Internacional	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	Montevideo
Mr. Martín Rivero Illa	Director Ejecutivo	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	Montevideo
Mr. Vicente Plata Suiffet	Representante Asistente de la FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	Montevideo
Ms. Lidia Brito	Director	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	Montevideo
Mr. Ernesto Fernández Polcuch	Especialista Principal de Programa Política Científica y Fortalecimiento de Capacidades	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	Montevideo
Ms. Denise Cook	Resident Representative	United Nations Development Programme (UNDP)	Montevideo
Mr. Aldo García	Deputy Resident Representative	United Nations Development Programme (UNDP)	Montevideo

## Annex D: Matriz de evaluación y guías para las entrevistas

Evaluation criteria	Guiding evaluation questions	Source of information						Evaluation tools		
		Counterpart	Donor	Project Manager	Beneficiaries	Experts	Doc Review	Interview	Field Obs.	
Relevance	• How is the project aligned to a national development priority?	X		X				X		
	• Why/how were government agency and/or company selected to partner with UNIDO?	X	X	X				X		
	• To what extent are the problems that originated the project still relevant today?	X		X	X	X		X	X	
	• Have there been changes in the context that affected the project significantly?									
	• To what extent the project is relevant to intended target groups/beneficiaries?	X		X	X			X	X	
Effectiveness	• IMPACT: To what extent is the project contributing to international development priorities (Medium term development framework, MDGs, UNDAF, DaO...)?	X	X	X				X	X	
	• IMPACT: How these contributions (if any) can be measured?									
	• What are the main results of the project so far? (for on-going projects)	X		X	X	X		X	X	
	• To what extent outputs established in the project document are delivered?			X	X	X				
	• To what extent outcomes established in the project document are being achieved (or likely to be)?			X	X	X		X	X	
• To what extent outputs are/were sufficient to achieve the outcome?			X		X		X	X	X	

Evaluation criteria	Guiding evaluation questions	Source of information						Evaluation tools		
		Counterpart	Donor	Project Manager	Beneficiaries	Experts		Doc Review	Interview	Field Obs.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent were SMART performance indicators established and measured?</li> </ul>			X		X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent has the project reached the intended beneficiaries?</li> </ul>			X	X	X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent UNIDO services were adequate (expertise, training, equipment, methodologies...)?</li> </ul>	X			X	X		X	X	X
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent were resources/inputs converted into outputs in a timely and cost-effective way?</li> </ul>			X	X	X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What were the main factors influencing the delivery of outputs? (Issues / context that facilitated implementation?)</li> </ul>			X	X	X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>What were the main barriers, if any, encountered during project implementation?</li> </ul>	X		X	X	X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>How has the project management addressed barriers / challenges?</li> </ul>			X	X	X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>How was the project monitoring conducted?</li> </ul>			X		X		X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent were project progress reports updated/recorded systematically?</li> </ul>	X	X	X				X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Has the in-country presence improved project monitoring and supervision?</li> </ul>	X	X	X		X			X	X
Sustainability/	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent is the UR involved in supervising and monitoring projects?</li> </ul>	X		X				X	X	X
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent were government counterparts and key stakeholders involved in the project design?</li> </ul>	X	X	X	X	X		X	X	X

Evaluation criteria	Guiding evaluation questions	Source of information						Evaluation tools		
		Counterpart	Donor	Project Manager	Beneficiaries	Experts	Doc Review	Interview	Field Obs.	
Ownership	• What is the level of local/national funding/financing?	X	X	X			X	X		
	• What has been the involvement of government counterparts / private sector in implementation?	X		X				X		
	• Are the main stakeholders taking effective leadership in the project implementation? Why or why not?	X	X	X	X	X		X	X	
	• What plans have been made to ensure sustainability of project results / benefits?	X		X	X		X	X	X	
	• What do you see as strengths / weaknesses of the project design?		X	X	X		X	X	X	
Project Design Process (Situation, gap, problem analysis, objectives analysis, formulation process, LFA and RBM approach)	• How was the consultation process during the project design?	X	X	X	X			X	X	
	• What would you change of the project design if you had the chance of starting all over again?	X	X	X	X			X	X	
	• To what extent project has been designed using the LFA?	X	X	X	X		X	X		
	• To what extent have evaluations been used and drawn on in the design of projects and / or to learn lessons?	X	X	X	X		X	X	X	
	• Overall quality of project design (clarity, consistency and logic. Results chain, SMART indicators, Realistic and meaningful outputs and outcome)						X			
Overall / Cross-cutting	• What have been in your view the strengths and weaknesses of UNIDO with respect to this project?	X	X	X	X	X		X	X	
	• To what extent the project has contributed to empowerment of women and gender equality?	X	X	X	X	X	X	X	X	

Evaluation criteria	Guiding evaluation questions	Source of information						Evaluation tools		
		Counterpart	Donor	Project Manager	Beneficiaries	Experts		Doc Review	Interview	Field Obs.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>To what extent the project has contributed (positively or negatively) to environmental sustainability?;</li> <li>How this project contributed to the One UN Programme objectives. (for DaO projects)</li> <li>How was coordination/synergies among UNIDO activities at the national level, including TC projects, and GF activities?</li> <li>How projects/programmes were integrated/coordinated with other UN project/programmes?. Have synergies with other initiatives been developed and exploited by UNIDO?</li> <li>What could be learned from the experiences of other UN agencies in the country?</li> <li>To what extent UNIDO financing or co-funding was part of the budget and what the UNIDO financing was used for?</li> <li>To what extent has the management structure and procedures adequate (structure, information flows, decision making, procurement) and contributed to generate the planned outputs and achievement of outcome?</li> <li>What could be improved (if any) on UNIDO's model of intervention?</li> <li>To what extent UNIDO GF activities nurtured national knowledge and dialogue globally and with regard to industrial development in the country?</li> </ul>	X	X	X	X	X		X	X	X
	(As per Field Office Assessment Framework)	X	X	X	X		X	X	X	
<b>UNIDO Field Office</b>		X	X	X	X		X	X	X	

Evaluation criteria	Guiding evaluation questions	Source of information						Evaluation tools			
		Counterpart	Donor	Project Manager	Beneficiaries	Experts		Doc Review	Interview	Field Obs.	
<b>Additional Comments / Observations</b>	e.g project sites, contacts, issues.....										



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Vienna International Centre, P.O. Box 300, 1400 Vienna, Austria  
Telephone: (+43-1) 26026-0, Fax: (+43-1) 26926-69  
E-mail: [unido@unido.org](mailto:unido@unido.org), Internet: [www.unido.org](http://www.unido.org)