



BIOFIN
Finanzas para la Biodiversidad



Ministerio
de Ambiente



REVISIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL (PIR)

Resumen Ejecutivo

Diciembre 2025



Ministerio
de Ambiente



Ministerio
de Economía y Finanzas



Ministerio de Ganadería,
Agricultura y Pesca



Oficina de Planeamiento
y Presupuesto



Presidencia
Uruguay



BCU



REVISIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL (PIR)

URUGUAY

RESUMEN EJECUTIVO

Proyecto: BIOFIN
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Equipo técnico: Magdalena Borges | Darío Dornel
Diciembre 2025

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.



Ministerio
de Ambiente



Síntesis

Este documento resume los principales hallazgos y recomendaciones de la Revisión Política e Institucional (PIR) – versión completa, realizada en el marco de la iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN). Para conocer todos los detalles se recomienda remitirse al mencionado documento en <https://www.undp.org/es/uruguay/publicaciones-0>.

Esta revisión busca identificar a los principales actores, marcos normativos, políticas e instrumentos que inciden en el financiamiento de la biodiversidad, y analizar en qué medida este entramado contribuye o no a su conservación y uso sostenible. En ese marco, el informe también presenta información sobre el estado actual de la biodiversidad en Uruguay, su evolución y los principales impulsores del cambio. Asimismo, incluye información sobre la contribución de la naturaleza en el PIB, sobre su vínculo con el sector privado y otras crisis ambientales y estudios de valoración de la naturaleza y los servicios ecosistémicos, de forma de resaltar su importancia para la economía y la necesidad de financiarla.

Para realizar este análisis se tomaron en cuenta las directrices establecidas en el Libro de Trabajo BIOFIN 2024 (UNDP, 2024) y se realizó una extensa revisión bibliográfica y consultas e intercambios con múltiples actores relevantes en el tema.

Sus resultados proveen información estratégica para guiar las siguientes etapas de BIOFIN e identificar oportunidades específicas de mejora en la planificación y financiación de la biodiversidad. En concreto, a partir de este estudio se estableció una primera priorización de soluciones financieras que podrían llegar a implementarse de forma temprana, por ejemplo, a partir de la realización de leves modificaciones en los instrumentos ya existentes. Dentro de las soluciones priorizadas, se encuentran propuestas vinculadas a créditos preferenciales asociados a biodiversidad, a la promoción de soluciones provenientes del sector privado no financiero y la sociedad civil, a beneficios fiscales, a la gestión de riesgos, a la incorporación de criterios de biodiversidad de distintos programas e instrumentos de planificación, a mecanismos específicos para la financiación y gestión de las áreas protegidas, etc.



Ministerio
de Ambiente



1. ¿Por qué es importante considerar la biodiversidad en la toma de decisiones?

Objetivo de la sección

Esta sección tiene el objetivo de describir qué es la biodiversidad y resaltar su importancia para el desarrollo sostenible y, en particular, para la economía y las finanzas.

1.1 ¿Qué es la biodiversidad?

Definición

La biodiversidad es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (CBD, 2011).

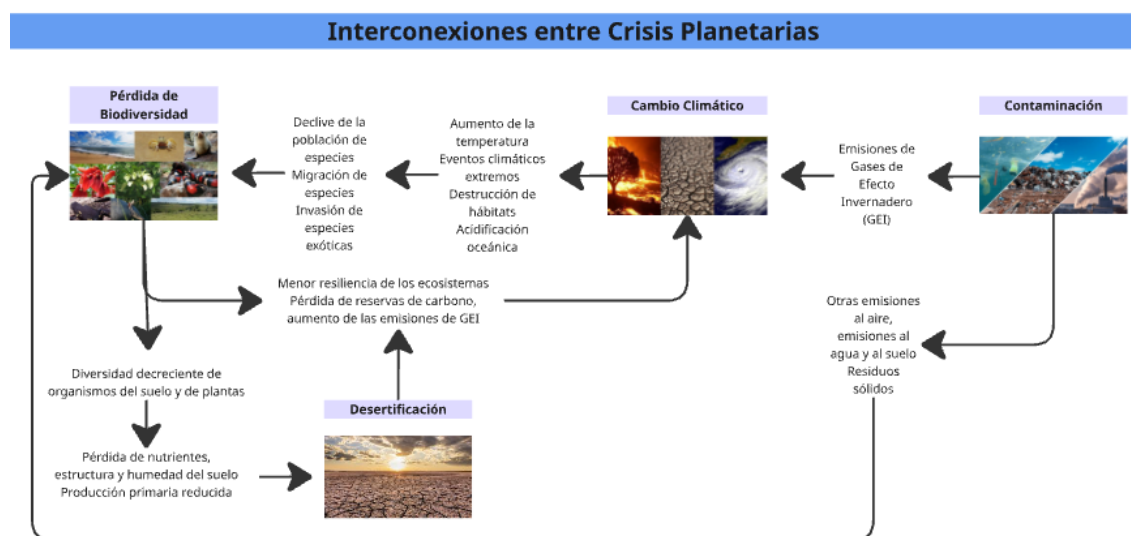
Rol de las especies y los servicios ecosistémicos

La definición anterior contiene conceptos clave, como el de especies, complejos ecológicos y ecosistemas, que nos ayudan a comprender su importancia. En efecto, cada **especie** desempeña un papel único (como, por ejemplo, la polinización que realizan las abejas o la descomposición de la materia prima realizada por lombrices, tan importantes en la producción de alimentos) y contribuye a la interconexión y complejidad del ecosistema. La diversidad de especies es esencial para el equilibrio ecológico de un ecosistema y si se ve afectada, todo el **equilibrio socio ecológico** se ve alterado. A su vez, otro concepto clave asociado a los **ecosistemas** es el de **servicios ecosistémicos**, que refiere a las contribuciones de la naturaleza a las personas (IPBES, 2017). Estos incluyen servicios de aprovisionamiento, como alimentos y agua; servicios de regulación y mantenimiento, como el control de inundaciones y enfermedades; servicios culturales, como beneficios espirituales, recreativos y culturales; y servicios de apoyo, como el ciclo de nutrientes, que mantienen las condiciones de vida en la Tierra.

1.2 Biodiversidad y múltiples crisis ambientales

La pérdida de biodiversidad no es una crisis aislada o independiente de otras crisis ambientales, como el **cambio climático** y la **contaminación** (en conjunto, las tres conforman la denominada triple crisis planetaria). Además, otro problema ambiental relevante, que también ha sido tratado en “Las cumbres de Río”, es la **desertificación**. Estas crisis están profundamente interconectadas, alimentándose mutuamente y exacerbando sus impactos sobre los ecosistemas y el bienestar humano. La figura 1, sintetiza las complejas interrelaciones entre las mismas, aunque de forma muy general y simplificada.

Figura 1. Principales relaciones entre problemáticas ambientales.



Fuente: Elaboración propia.

Este entendimiento destaca la necesidad de abordar las políticas ambientales desde un enfoque sistémico e integrado, reconociendo las múltiples sinergias y retroalimentaciones entre los distintos componentes del sistema. No obstante, es importante advertir que algunas soluciones diseñadas para enfrentar una de estas crisis pueden tener efectos adversos sobre otras, lo que refuerza la necesidad de realizar evaluaciones integrales.

1.3 Contribución de la naturaleza al PIB y estudios de valoración económica de la naturaleza

Si bien no hay estimaciones para Uruguay específicas sobre la contribución de la naturaleza al PIB, existen algunos estudios similares, que dan cuenta de su importancia. Por ejemplo, según IICA (2021), la **bioeconomía** (un concepto muy vinculado a la biodiversidad, ya que se basa en el uso directo, la transformación sostenible y conservación de los recursos biológicos) representó el 14,2 % del PIB de Uruguay en 2018. Por otra parte, según otros estudios¹ (Uruguay XXI, 2024), la contribución del **sector primario** se ubicaría entre un 15% y algo más del 20% del PIB, cuando se toman en cuenta tanto sus aportes directos, como indirectos e inducidos. Si bien el aporte directo del sector es menor al 10% del total, la mayor parte de la **industria** manufacturera está vinculada al agro (industria frigorífica, láctea, forestal, etc.), al igual que otros sectores de la economía. Esto se relaciona con la investigación de Terra et al. (2009), que señala que el multiplicador del sector primario es de tres (uno de los más altos), lo que significa que, por cada unidad de valor agregado en el campo, se generan en total tres unidades de valor agregado en toda la economía, debido a los efectos de "arrastre" o encadenamiento en los otros sectores. Por último, también cabe

¹ <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-campo-multiplica-por-tres-40-del-pib-en-el-interior-y-270-000-empleos-2022912194036>



Ministerio
de Ambiente



destacar que las exportaciones de base agroindustrial representan entorno del 70% de las exportaciones totales de bienes del país. Por otra parte, el sector **turismo**, que ha estado fuertemente vinculado a las zonas costeras, bajo la modalidad de “sol y playa” y últimamente también ha comenzado a ganar importancia el turismo de “naturaleza”, representa cerca del 10% del PIB según el MINTUR (2019).

Por otro lado, es importante señalar que Uruguay ha trabajado en el Sistema de Cuentas Ambientales Económicas (**SCAE**), un marco estadístico de referencia internacional para medir la contribución del capital natural en la economía y el impacto de las actividades económicas en el medio ambiente. Los avances concretos a nivel nacional han incluido la elaboración de cuentas del agua, del sector agropecuario y de gastos en protección ambiental bajo el marco central y una primera aplicación de la contabilidad de los ecosistemas en la cuenca del río Santa Lucía. También se realizaron consultorías sobre temas vinculados a la institucionalización y sistematización de datos vinculados al tema en Uruguay.

Por último, si bien se han realizado diversos estudios que estiman servicios ecosistémicos (ss. ee.) en términos físicos, son aún escasos los trabajos que abordan su **valoración** en términos monetarios. Estos también son relevantes en la medida en que resaltan y visibilizan el valor de los ss. ee. en la economía y el bienestar humano.

1.4 Dependencias, impactos, riesgos, oportunidades y competitividad

Los estudios sobre contribución de la naturaleza al PIB y valorización de servicios ecosistémicos demuestran la **dependencia** de las actividades económicas y humanas de la biodiversidad.



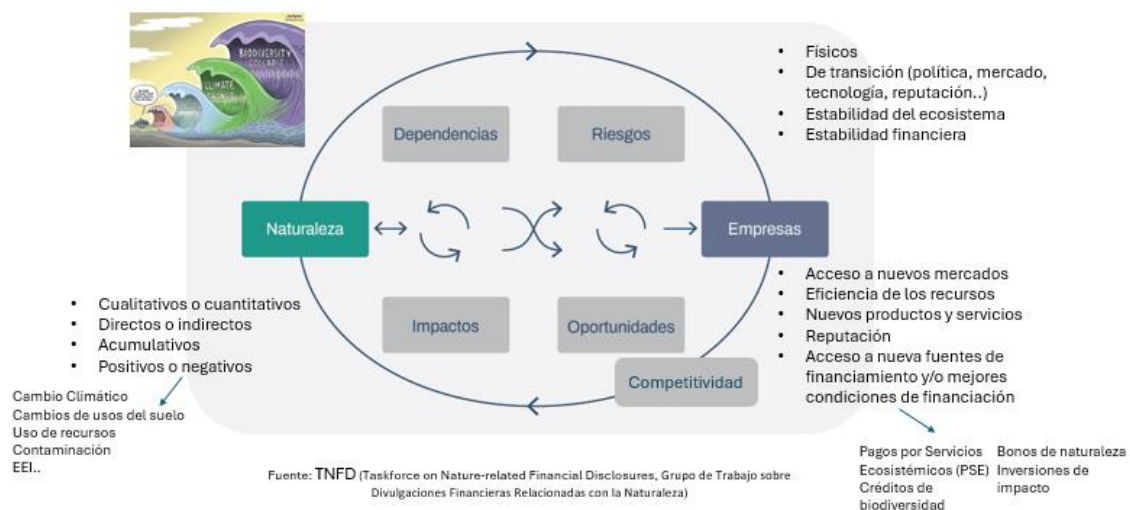
Otros datos que reflejan dependencia y riesgos

El 22% de la volatilidad histórica del PIB uruguayo se habría explicado únicamente por perturbaciones climáticas. La sequía de 2023 habría provocado una contracción del PIB de 2,8%. (Giuliano, F. et al, 2024).

Además de depender de la naturaleza, las actividades también generan **impactos** en la misma, afectando, por ejemplo, la extensión y/o la condición de los ecosistemas y las poblaciones de diferentes especies. Estas alteraciones a su vez reducen la capacidad de los ecosistemas de seguir proveyendo servicios ecosistémicos, lo que incide negativamente en la sostenibilidad de las propias actividades. Los impactos pueden ser de diferentes tipos:

cualitativos o cuantitativos, directos o indirectos, acumulativos y positivos o negativos. A su vez, las principales afectaciones están relacionadas con el cambio climático, los cambios en el uso del suelo o del agua, la utilización de recursos, la contaminación y las especies exóticas invasoras. Las dependencias e impactos comentados previamente se traducen en **riesgos** para las empresas y para la economía, los cuales pueden ser de distintas formas: físicos y de transición y pueden afectar la estabilidad del ecosistema y/o la financiera de forma sistémica. Por último, no todo es negativo, sino que trabajar en biodiversidad también puede abrir nuevas **oportunidades**. Por ejemplo, puede implicar acceder a nuevos mercados, desarrollar nuevos productos y servicios, mejorar la reputación de las empresas y, acceder a nuevas fuentes de financiamiento o lograr mejores condiciones crediticias. Esto muchas veces también se traduce en una mejora de la **competitividad** de las empresas, al permitir reducir costos, fortalecer su propuesta de valor y consolidar una reputación positiva ante clientes, inversores y entidades financieras. Todos estos conceptos se reflejan en la figura 2.

Figura 2. Palabras claves que vinculan la naturaleza con la economía y el sector privado.



Fuente: Elaboración propia a partir de Grupo de Trabajo sobre Divulgaciones Financieras Relacionadas con la Naturaleza (TNFD por sus siglas en inglés).



2. Características de la biodiversidad en Uruguay y su evolución

Objetivo de la sección

El objetivo de esta sección es describir las principales características de la biodiversidad en Uruguay, su evolución y sus principales impulsores de cambio.

2.1 Panorama general de la biodiversidad en Uruguay

Uruguay, con una superficie de 17,6 millones de hectáreas de **tierra** y más de 35 millones de hectáreas de **superficie marítima**, presenta una gran diversidad ecológica a pesar de su tamaño relativamente pequeño (ver Fig. 3). El país tiene un clima templado y relativamente uniforme a lo largo del territorio. No presenta accidentes geográficos de gran magnitud y se encuentra en una zona de transición biogeográfica que combina elementos de las provincias Pampeana, Chaqueña y Paranaense, lo que da lugar a una rica variedad de ecosistemas como: **pastizales naturales, humedales, bosques nativos, ecosistemas costeros y lagunas litorales**. En el ámbito marino, Uruguay se sitúa en un área de singularidad global, donde confluyen la corriente cálida de Brasil y la fría de Malvinas, a la misma latitud en que el Río de la Plata descarga en el océano. Esta combinación oceanográfica genera condiciones que convierten al mar uruguayo entre los sitios de concentración de biodiversidad marina de mayor importancia a nivel mundial.

Esta diversidad de ecosistemas alberga más de 2.400 **especies** de plantas y más de 900 especies de vertebrados, de las cuales casi un 30% se encuentra bajo algún grado de **amenaza** (Soutullo et al, 2013)². Además, se han reconocido oficialmente hasta el momento unas 42 especies exóticas invasoras (**EEI**)³. En particular, los pastizales naturales de Sudamérica se destacan por ser de las praderas más diversas del planeta⁴, con más de 553 especies de gramíneas, de las cuales alrededor de 400 se encuentran en Uruguay.

² incluyendo 616 especies de plantas, 93 especies de moluscos, 127 especies de peces, 2 especies de anfibios, 31 especies de reptiles, 43 especies de aves y 60 especies de mamíferos. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/documento-estrategia-nacional-biodiversidad-2016-2020>

³ [Tapa Especies Invasoras](#)

⁴ <https://initiative20x20.org/news/la-restauracion-de-los-pastizales-uruquayos>

Figura 3. Biodiversidad del país.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al **estado** de los ecosistemas, cabe indicar que según el último informe del Estado del Ambiente publicado por el MA en 2024 y correspondiente al período 2020-2022 (Ministerio de Ambiente, 2024a), el Índice de Calidad del Agua (IQA)⁵ promedio de los sistemas acuáticos superficiales analizados muestran en general, niveles de calidad media y buena. Sin embargo, también cabe comentar que existen tramos o cursos de agua afectados por actividades agropecuarias, centros urbanos, efluentes industriales y agroindustriales principalmente, que tienen altos niveles de concentración de fósforo y de nitrógeno. En relación con el estado de los suelos y según el informe enviado por Uruguay en 2021 a la Convención de Naciones

⁵ El IQA integra variables físicas, químicas y biológicas como el pH, saturación de oxígeno, DBO5, diferencia de temperatura, turbidez, PT, NT, sólidos totales y coliformes termotolerantes.



Ministerio
de Ambiente



Unidas para Combatir la Desertificación (CNULCD), un 26% de las tierras se encuentran degradadas (ver Fig. 4.1.2). Adicionalmente, un 7% de las mismas sufre de erosión moderada y un 2% de erosión severa (MA y PNUD, 2021). A nivel de especies, el Índice de la Lista Roja —calculado para aves, anfibios y reptiles— se ubica en 0,90, un valor que refleja una situación bastante buena, pero parcial y que requiere cautela por la falta de actualización y de listas para otros grupos (mamíferos, peces, plantas).



Datos claves para la gestión

Es importante destacar que un 90% del territorio nacional está destinado a usos productivos y que el 95% de las tierras son privadas. Solo un 8,6% de la superficie se encuentran dentro de las categorías de Áreas Protegidas (APs) u Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas (OMECS) (Sexto Informe Nacional al CBD⁶). Si bien estas áreas aún enfrentan importantes desafíos (por ejemplo, la brecha de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se encuentra entorno de 31% según un estudio del MA del 2024), esta situación marca la importancia de extender el trabajo de BIOFIN más allá del SNAP e involucrar fuertemente al sector privado, promoviendo el uso sostenible de la biodiversidad (impulsando, por ejemplo, buenas prácticas de producción).

2.2 Tendencias

En relación con la evolución de la biodiversidad en Uruguay, la información más sistematizada disponible se refiere a los **usos y coberturas del suelo**. En ese sentido, en las últimas décadas, el país ha experimentado transformaciones importantes. De acuerdo con los datos de MapBiomás Uruguay, entre 1985 y 2023 se ha perdido aproximadamente un 20% del área cubierta por pastizales naturales —el ecosistema predominante del país—, lo que equivale a unos 2,5 millones de hectáreas. Esta pérdida se dio principalmente por la expansión de cultivos agrícolas, el aumento de pasturas implantadas y la forestación industrial. Durante el mismo período, la agricultura y las pasturas implantadas crecieron en conjunto más de 1,3 millones de hectáreas, mientras que la superficie destinada a forestación aumentó más de un 750%, pasando de unas 140 mil hectáreas a más de un millón. Por otra parte, otros ecosistemas naturales, como los bosques nativos y los humedales, han sufrido procesos de fragmentación, degradación o conversión directa.

⁶ Uruguay | CHM-NR6-UY-241362 | Sexto Informe Nacional | Mecanismo de intercambio de información

2.3 Impulsores del cambio en la biodiversidad

Las principales amenazas para la biodiversidad identificadas en Uruguay son las siguientes:

Figura 4. Principales impulsores del cambio en la biodiversidad



Fuente: Elaboración propia en base a la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020.

Además de estos factores generales, se identificaron **particularidades regionales** —como el avance de monocultivos y el drenado de humedales en el Este, la presión sobre los pastizales y bosques en el Litoral Norte, o los impactos de la urbanización y la fragmentación del hábitat en el Área Metropolitana— lo cual refuerza la necesidad de enfoques diferenciados según el territorio.



3. Normativa y documentos de planificación vinculados a la biodiversidad

Objetivo de la sección

En esta sección se analizan las principales normas e instrumentos de planificación vinculados con la biodiversidad, con el fin de evaluar si las mismas están alineadas, si existen sinergias o potenciales conflictos entre las mismas.

3.1 Marco normativo relevante

El capítulo 3 del documento completo describe las principales normas existentes en Uruguay vinculadas a la biodiversidad. Desde la constitución, que contiene artículos vinculados al ambiente, hasta los principales tratados/convenios internacionales ratificados por nuestro país (12 en total) y las principales leyes y decretos relacionados con la biodiversidad (se identificaron 27 y 30 en total respectivamente). En el capítulo 5 del informe completo se mencionan, además, otras normas de menor rango, asociadas en particular a determinadas soluciones financieras existentes.

3.2 Instrumentos de Planificación

La **Estrategia Nacional de Biodiversidad**⁷ constituye el principal instrumento nacional de política pública en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. La versión más reciente corresponde al período 2016-2020 y constituye la segunda edición del documento (la primera fue elaborada en 1999). Actualmente el Ministerio de Ambiente está liderando su actualización. En ese marco, en octubre de 2024 Uruguay presentó en la COP16 (Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica) sus metas actualizadas en materia de biodiversidad, alineadas al Marco Global de Kunming-Montreal (ver resolución ministerial 1181/2024⁸). Se prevé que en los primeros meses de 2026 se publique la nueva versión de la ENB, la cual incluirá un plan de acción con las medidas previstas para alcanzar dichas metas.

Además de la ENB, otro documento de importancia es el **Plan Estratégico del SNAP**⁹, que define los objetivos, prioridades y acciones necesarias para consolidar y fortalecer el sistema de áreas protegidas. El plan cuenta con una única versión, que refiere al período 2015-2020, aunque se basa en un Plan de Mediano Plazo anterior, correspondiente a 2010-2014. Actualmente, también está en proceso de actualización y además abarcará a las Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas.

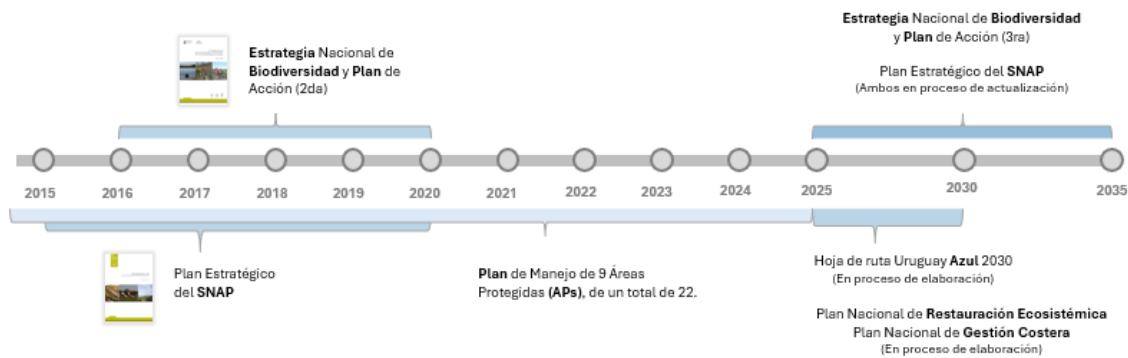
⁷ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/documento-estrategia-nacional-biodiversidad-2016-2020>

⁸ <https://www.undp.org/es/media/1277701/download?inline>

⁹ <https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/uploads/2016/12/Plan-Estrat%C3%A9gico-2015-2020-SNAP.pdf>

Por último, es importante destacar que Uruguay se encuentra en proceso de elaboración de otros tres documentos estratégicos fundamentales para la gestión de la biodiversidad: la Hoja de Ruta 30x30 para la **Conservación de Ecosistemas Marinos**, el Plan Nacional de **Restauración Ecosistémica** y el Plan Nacional de **Gestión Costera** (ver figura 5).

Figura 5. Principales instrumentos de planificación específicos en biodiversidad



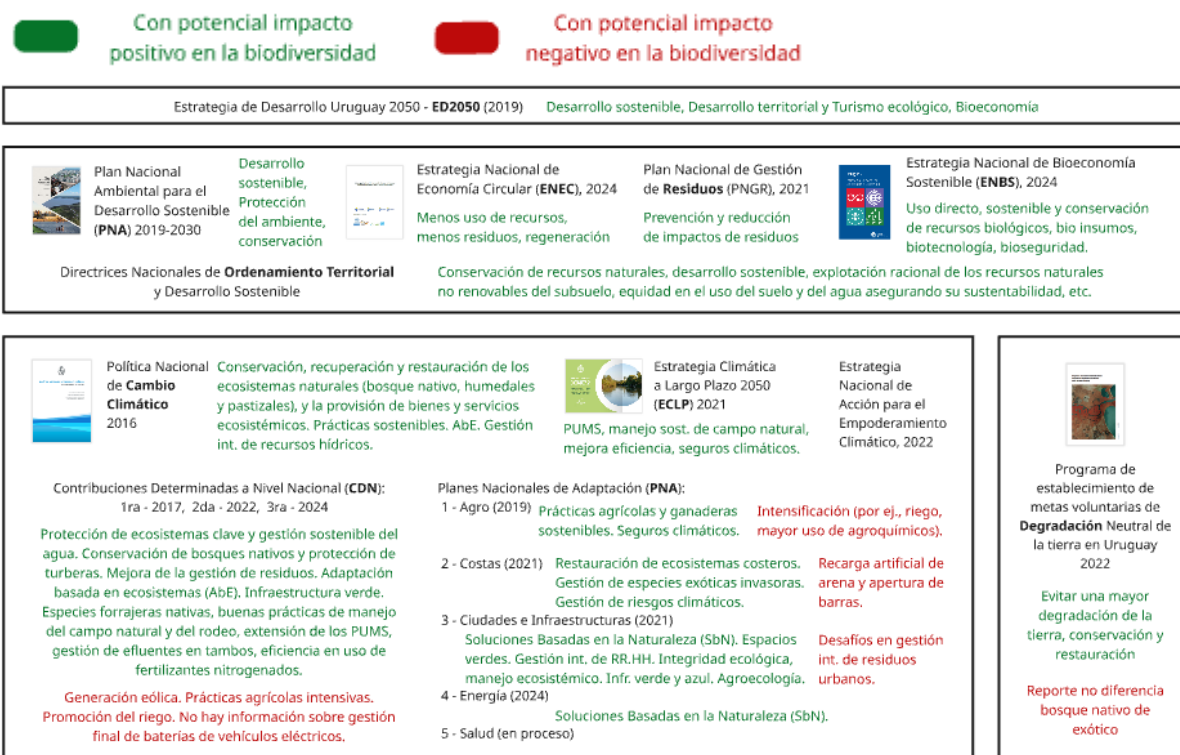
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la figura 6, sintetiza los principales instrumentos de planificación vigentes en Uruguay que podrían incidir sobre la biodiversidad. Éstos se organizan en dos grandes categorías: (i) políticas, planes y estrategias nacionales **generales** (que incluyen las de desarrollo, cambio climático y desertificación) y (ii) políticas, planes y estrategias **sectoriales**. Se destacan las **potenciales sinergias** (en verde) y **conflictos** (en rojo) de cada instrumento en relación con la biodiversidad, con el objetivo de facilitar un análisis integrado para la toma de decisiones.

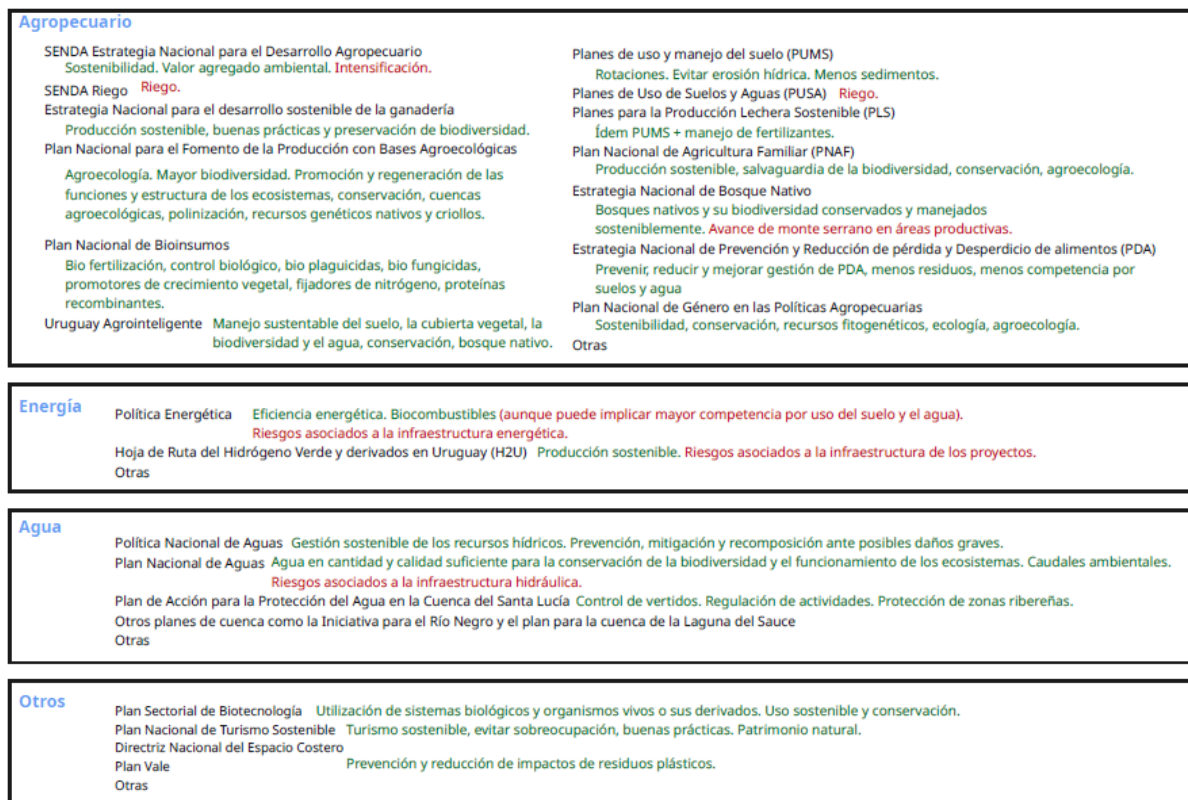
El análisis de los principales instrumentos nacionales de planificación en Uruguay muestra una creciente integración de la biodiversidad como componente transversal en las distintas estrategias. No obstante, también se identifican potenciales conflictos en medidas como la expansión de prácticas agropecuarias intensivas o la promoción de energías renovables sin adecuada planificación territorial, que podrían afectar la biodiversidad si no se consideran criterios ecológicos en su diseño.

En definitiva, si bien en general **la mayoría de los instrumentos de planificación están alineados con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad**, el impacto que puedan tener muchos de ellos depende en buena medida de la forma en que se implementen. En muchos casos, no se trata tanto de qué se promueve, sino de cómo se realiza la actividad promovida. Por eso, se resalta **la necesidad de incorporar de manera explícita criterios de biodiversidad o ecológicos en el diseño y aplicación** de los instrumentos y de extender el uso de herramientas como la evaluación ambiental estratégica para minimizar estos riesgos.

Figura 6. Instrumentos de planificación vinculadas a la biodiversidad
Políticas, planes y estrategias nacionales de desarrollo, cambio climático y desertificación



Políticas, planes y estrategias nacionales sectoriales



Fuente: Elaboración propia.

4. Actores relevantes

Objetivo de la sección

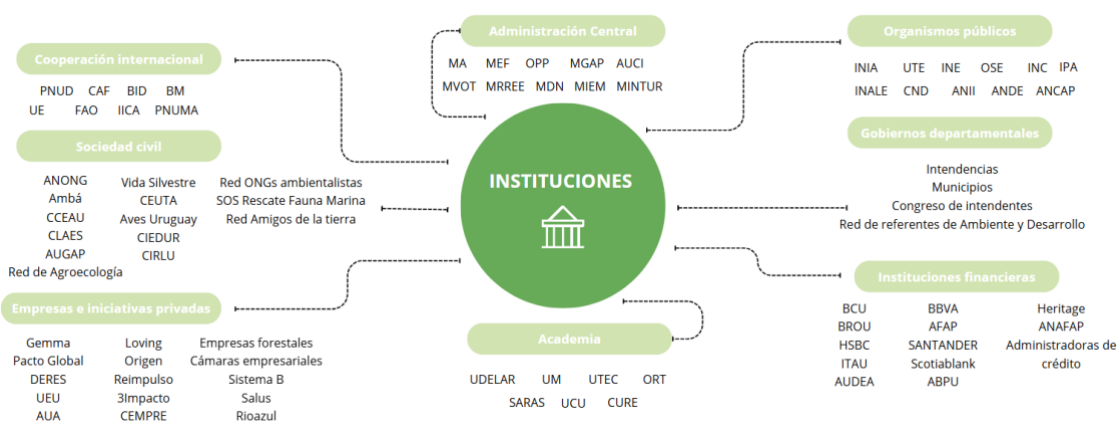
Esta sección identifica los principales actores vinculados a la biodiversidad y su financiamiento, con el fin de orientar su involucramiento en el proceso BIOFIN y de fortalecer la coordinación interinstitucional.

4.1 Mapeo de actores y matriz de interés-poder

El análisis institucional permite comprender el entramado de actores públicos y privados que inciden en el financiamiento de la biodiversidad, así como los arreglos existentes entre ellos, sus capacidades, necesidades y posibilidades de articulación. Este análisis constituye una base fundamental para identificar oportunidades de mejora en la gobernanza, fortalecer la cooperación interinstitucional y orientar la implementación de soluciones financieras en el marco del proceso BIOFIN.

La siguiente figura ilustra la mayoría de los actores identificados por tipo de institución.

Figura 7. Actores identificados por tipo de institución.

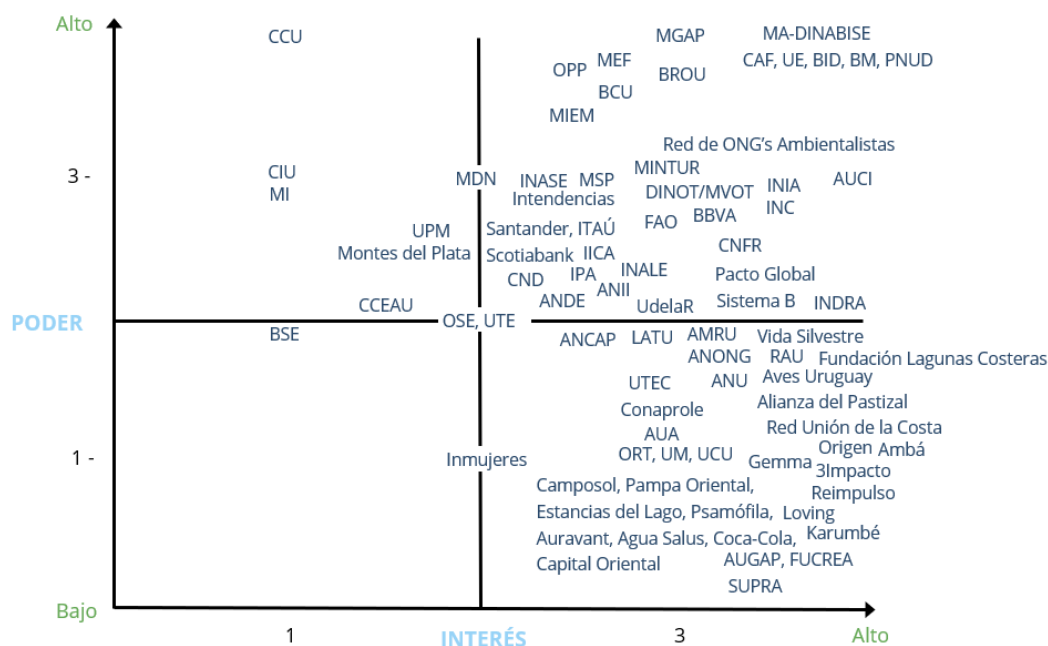


Fuente: Elaboración propia.

Además de identificar los principales actores por tipo de institución, también se elaboró una matriz de interés-poder, que constituye una herramienta de referencia para orientar los mecanismos de coordinación y priorización de actores en las siguientes etapas del proceso BIOFIN. La misma fue elaborada a partir de un primer ejercicio participativo que se realizó en el taller de lanzamiento de BIOFIN el 14 de agosto de 2025, con representantes del sector público, el sistema financiero, el sector privado no financiero, la academia y organizaciones de la sociedad civil. Para la elaboración del informe PIR, dicha matriz fue complementada y validada por el equipo técnico de BIOFIN mediante reuniones bilaterales con actores clave, revisión de documentación institucional, políticas y marcos regulatorios.

A continuación, se presenta la matriz final de interés-poder y el listado completo de actores evaluados.

Figura 8. Matriz de Interés-Poder



Fuente: Elaboración propia.

5. Panorama de financiamiento

Objetivo de la sección

Esta sección aporta información sobre distintos aspectos claves del financiamiento de la biodiversidad, e identifica soluciones financieras existentes, así como sus posibilidades de mejora en el corto plazo.

5.1 Proceso presupuestario, principales subsidios e ingresos basados en la biodiversidad

En las primeras secciones del capítulo 5 del informe completo del PIR se describe el proceso presupuestario (tanto nacional como departamental), los subsidios que puedan afectar la biodiversidad (tanto positivos, como negativos y neutros) y los ingresos derivados de la biodiversidad (como, por ejemplo, impuestos pagados por actividades basadas en la naturaleza). Esta información es clave para identificar oportunidades de incorporar consideraciones de biodiversidad en el presupuesto, revisar y rediseñar los incentivos vigentes, y evaluar la factibilidad de reinvertir ingresos asociados a la biodiversidad en su conservación y gestión.



5.2 Soluciones financieras existentes

Esta sección presenta un listado de las principales soluciones financieras existentes identificadas en Uruguay con potencial impacto en la conservación, restauración y el uso sostenible de la biodiversidad. El diseño o funcionamiento de estas se desarrolla en detalle en el documento completo del PIR. En dicho documento también se analiza el potencial de mejora de cada solución y su factibilidad de implementación temprana, lo que permitió orientar el ejercicio de priorización de soluciones financieras que se presenta en el capítulo siguiente, como insumo para la formulación del futuro Plan Nacional de Financiamiento de la Biodiversidad.

Soluciones financieras identificadas

Las soluciones existentes identificadas se presentan a continuación, agrupadas por temática¹⁰:

1. Bosque Nativo y Forestación
 - Beneficios tributarios para la protección y conservación del bosque nativo
 - Beneficios tributarios para la actividad de forestación
2. Soluciones financieras vinculadas a áreas protegidas del SNAP
 - Fondo de Áreas Protegidas (FAP)
 - Propuestas para áreas protegidas específicas
 - Reservas privadas
3. Fondos públicos e instrumentos financieros innovadores vinculados al ambiente
 - Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA)
 - Fondo para el Clima y la Naturaleza
 - Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático (BIICC)
 - Préstamo Indexado a Indicadores de Cambio Climático (PIICC)
4. Régimen de Promoción de Inversiones (COMAP)
5. Exoneraciones del IVA para Insumos Agropecuarios
6. Instrumentos de gestión de suelos y aguas
 - Planes de Uso y Manejo de Suelos (PUMS)
 - Planes de Uso y Manejo de Suelos y Aguas (PUSA)
 - Planes de Lechería Sostenible (PLS)
7. Apoyos directos a la producción
 - Programa Procría
 - Programa de Microcrédito Rural
 - Fondos sectoriales agropecuarios: Fondo de Desarrollo Rural (FDR), Fondo de Fomento de la Granja (FFG), Fondo Lechero (FFDSAL), Fondo Arrocerero (FFRAA).
 - Subsidios y programas de apoyo al desarrollo rural: Propuestas para la Innovación Tecnológica y el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales, Producción Familiar Integral y Sostenible (PFIS), Cadenas de Valor y Producción

¹⁰ Cabe mencionar que, si bien algunos de estas soluciones han dejado de funcionar, igualmente constituyen antecedentes relevantes para el diseño de nuevos instrumentos en el futuro.



Ministerio
de Ambiente



Familiar (Más Valor), Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático (GFCC), Lechería Sostenible en la Cuenca del Río Santa Lucía, Proyecto Piloto de Inclusión Rural, y las Estrategias Asociativas de Agua para la Producción (EAAP).

- Apoyos generales a la producción: Programas de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
8. Gestión del riesgo y resiliencia ante emergencias
- Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)
 - SiGa Ambiente
 - Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE)
9. Certificaciones Sostenibles
- Registro Nacional de Certificaciones Sostenibles (RNCS)
 - Certificaciones genéricas de gestión ambiental
 - Certificaciones forestales
 - Certificaciones en el agro
 - Certificaciones en construcción / arquitectura
 - Certificación de Gestión Sostenible (UEU-LATU)
 - Sello Verde Turístico
10. Instrumentos del sector financiero
- Bono Sostenible del BBVA Uruguay
 - Convocatoria BROU Sostenible
 - Crédito de Impacto Ambiental – ANDE
 - Otras líneas de créditos vinculados a la biodiversidad
 - Otros instrumentos y acciones del sector financiero
11. Iniciativas Privadas
- Empresas del sector forestal
 - Modelos empresariales innovadores para financiar la biodiversidad
 - Inversiones corporativas en conservación y restauración
12. Iniciativas de la Sociedad Civil
- Aviturismo en Pastizales
 - Programa Paisaje Productivo Protegido (PPP)
 - Proyecto De la Chacra al Paisaje
13. Biotecnología
14. Compras Públicas Sostenibles
15. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)
16. Créditos de Carbono y Biodiversidad
- Experiencia REDD+ en Uruguay – Bosque nativo
 - Iniciativas privadas de créditos de biodiversidad
17. Exigencias de mercado



Ministerio
de Ambiente



6. Priorización rápida de soluciones financieras

Objetivo de la sección

El objetivo de esta sección es traducir el análisis realizado previamente en un conjunto de opciones de financiamiento para la biodiversidad y priorizarlas.

6.1 Soluciones priorizadas

Se identificaron un total de **60 soluciones financieras**. Las soluciones se entienden en sentido amplio, considerando no solo las soluciones que generan mayores ingresos, sino también las que mejoran la eficiencia de los recursos existentes, evitan gastos futuros y reorientan los recursos para disminuir los impactos negativos en la biodiversidad. Para priorizarlas se utilizó la metodología sugerida en el manual de BIOFIN, que considera aspectos tales como la factibilidad política, social y comercial de la solución, si existe una oportunidad de corto plazo o una necesidad inmediata de implementarla, si hay presupuesto ya asignado para desarrollar la solución, su impacto en la biodiversidad y el alcance de esta (en términos territoriales y de magnitud de fondos generados o reasignados, etc.).

Como resultado de este proceso, **se priorizaron 20** soluciones financieras, que se describen a continuación. Las restantes 40 soluciones consideradas se listan al final de este capítulo.

Las soluciones priorizadas que se comentan a continuación no están ordenadas según el puntaje obtenido en el ejercicio de priorización, sino que fueron agrupadas por tipo de actor o por temática, de forma de facilitar su entendimiento. Para ver el puntaje obtenido por cada solución, ir al Anexo II del informe completo.

□ Sector financiero

En relación al sistema financiero se identificaron las siguientes soluciones.

o **Incorporación de certificaciones / sellos / reconocimientos más directamente vinculados a biodiversidad en la convocatoria sostenible del BROU.** La convocatoria realizada recientemente por el BROU para el “Financiamiento de Proyectos de Inversión con Impacto Sostenible”, presenta un listado no exhaustivo de diferentes certificaciones o sellos ambientales reconocidos en el mercado. Éstos serán tenidos en cuenta para otorgar un puntaje adicional en la evaluación de los proyectos presentados y, por lo tanto, para otorgar beneficios adicionales en términos de tasas de interés a pagar o monto máximo a financiar. En este listado no se encuentran algunas certificaciones que están directamente relacionadas con biodiversidad, y por lo tanto se propone incorporar las siguientes certificaciones / sellos / reconocimientos: reconocimiento de la figura de reservas privadas, sello de carne de la Alianza del Pastizal, certificación en agroecología de la Red de Agroecología del Uruguay (RAU), certificación en ganadería regenerativa del Consorcio



Ministerio
de Ambiente



Regional de Innovación de Lanas Ultrafinas del Uruguay (CRILU). Además, entendemos que ya fue solicitada la incorporación del sello de Origen – LSQA (se comenta más adelante).

o **Extensión / consolidación de la convocatoria sostenible del BROU.** Además de la incorporación de certificaciones, se propone extender este producto más allá de la convocatoria inicial, que va hasta finales de febrero de 2026 y consolidarlo como una línea de crédito permanente. Obviamente esto dependerá de qué tan conveniente sea la misma para el banco y principalmente del interés de las empresas por postular a este tipo de convocatorias. En ese sentido, varias instituciones financieras (IFs) han manifestado no encontrar demanda suficiente para este tipo de productos verdes o sostenibles. Por lo tanto, desde BIOFIN podría apoyarse en este aspecto, tratando de encontrar y acercar la demanda para estos productos.

o **Generar productos financieros específicos con mejores beneficios para las empresas con impactos positivos en biodiversidad.** Las IFs ya vienen desarrollando productos verdes o sostenibles. Sin embargo, muchos de ellos han estado asociados mayormente a temas de mitigación del cambio climático. En ese contexto y considerando la reciente convocatoria del BROU, que hace una mención explícita a biodiversidad, entendemos que los otros bancos también podrían generar productos similares más directamente vinculados a la naturaleza. El caso de Finagro en Colombia es un buen ejemplo a seguir para desarrollar algún producto específico relacionado a la implementación de buenas prácticas en el agro (Finagro et al., 2025). Por otra parte, existe una experiencia interesante desarrollada en el sur de Brasil, a través del Banco Regional de Desarrollo del Sur y la Alianza del Pastizal, denominada Alianza +, que podría inspirar la creación de un instrumento similar en nuestro país. Este instrumento además de otorgar condiciones beneficios a los productores que conservan el campo a través del crédito, también es un instrumento de finanzas combinadas, ya que la Alianza obtuvo fondos de cooperación internacional para entregar a los productores que participaron de este programa.

o **Extensión del programa REIF a biodiversidad o explorar otras opciones de blended finance.** Otra solución propuesta consiste en extender el programa REIF (Fondo de Innovación en Energías Renovables de Uruguay) para incluir el financiamiento de la biodiversidad. Es un instrumento de finanzas combinadas, utilizado para financiar la segunda transición energética, y que combina fondos de organismos internacionales con fondos de la banca local. En las conversaciones bilaterales se mencionó la posibilidad de trabajar en ganadería regenerativa con este tipo de instrumentos.

o **Producto financiero basado en ciencia.** Hace varios años el INIA viene desarrollando un estudio profundo sobre el desempeño ambiental de distintos subsectores agropecuarios. El mismo incluye 7 indicadores muy relacionados con la biodiversidad: proporción de hábitats naturales, diversidad de tipos funcionales de ecosistemas, oferta de servicios ecosistémicos de regulación y soporte, tendencias temporales de la oferta de servicios ecosistémicos de regulación y soporte, apropiación humana de la producción primaria neta y energía disponible para la red trófica, rendimiento hidrológico y conservación del suelo (Paruelo et al., 2024). En este marco, podría impulsarse el desarrollo de un producto financiero basado en la ciencia. Podría ser desarrollado inicialmente por el BROU,



Ministerio
de Ambiente



ya que ya ha mantenido conversaciones con el INIA, pero eventualmente, también podría expandirse a otras IFs. De estas conversaciones ha surgido la necesidad de adaptar el desarrollo científico a un producto financiero, ya que los resultados de la evaluación describen el estado actual de los ecosistemas, pero no se relacionan con prácticas o inversiones específicas que tengan que realizar los productores/as para alcanzar mejores resultados ambientales y que serían financiables por el banco. Esto podría solucionarse aplicando un instrumento que mida directamente los resultados, es decir, que otorgue mejores beneficios a aquellos predios que obtuvieron mejores resultados ambientales. También sería necesario realizar una capacitación por parte de la IFs para aplicar la metodología, que se basa en imágenes satelitales. Esto último es muy importante, ya que permite abarcar una gran superficie, sin mayores costos (es decir, no requiere de una visita a cada predio financiado y de estudios particulares a nivel de campo).

En este sentido, también es importante señalar que existen otros indicadores que miden el desempeño ambiental de los predios, como el Índice de Conservación del Pastizal desarrollado por la Alianza del Pastizal, el Índice de Integridad Ecosistémica desarrollado por el INIA y el Ecological Outcome Verification del programa Land to Market. Si bien estos indicadores a nivel de predio son muy precisos, podrían ver limitado su alcance, por ser más costosos que los basados en imágenes satelitales. De todas formas, los mismos contienen información muy valiosa y se están haciendo esfuerzos para obtener una certificación a partir de estos desarrollos que permitan acceder a mercados a precios diferenciados.

□ Sector privado no financiero

En relación con el sector privado no financiero se identificaron las siguientes soluciones.

o **Acompañar la iniciativa de Origen Latam en la postulación a fondos a través del acelerador de Blockchain:** Como se comentó previamente Origen es una Nature Fintech que está desarrollando el activo natural denominado “Equilibrium”, con el fin de integrar valor de mercado a los ecosistemas en estado saludable o en recuperación, a través de la catalización de proyectos de conservación y regeneración mediante soluciones financieras basadas en tecnología blockchain. Origen está participando actualmente, junto con PNUD Uruguay, en el SDG Blockchain Accelerator, que es una iniciativa global que impulsa la escalabilidad de soluciones basadas en blockchain e inteligencia artificial para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Está liderado estratégicamente por el Alternative Finance Lab (AltFinLab) del PNUD, en alianza con la Blockchain for Good Alliance (BGA), EMURGO Labs, Stellar Development Foundation, FLock Technology Holdings y Sui Foundation. El programa conecta a desarrolladores de blockchain y emprendedores con equipos del PNUD que han identificado desafíos concretos para alcanzar los ODS y que pueden resolverse mediante soluciones basadas en blockchain. En este marco, el SDG Blockchain Accelerator seleccionó a Origen Latam para apoyar el desafío planteado por la oficina de PNUD Uruguay, en particular a través de su Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN). Tras el pasaje de una primera etapa del SDG Blockchain Accelerator, Origen Latam y la oficina de PNUD en Uruguay fueron seleccionados dentro de los finalistas a nivel global para entrar en la fase de aceleración del programa (fase en la que se encuentra al momento de redactar este informe), con el objetivo de obtener acompañamiento técnico especializado para robustecer la solución tecnológica y la estrategia comercial de la empresa. Asimismo, al finalizar esta etapa habrá posibilidades



Ministerio
de Ambiente



de aplicar a distintos fondos para financiar las actividades propuestas para seguir desarrollando el producto planteado.

o **Incorporar APs, OMECs y Reservas Privadas dentro de la cartera de los proyectos de Origen u otras iniciativas similares.** Las iniciativas desarrolladas por empresas como Origen y 3Impacto, pueden contribuir al financiamiento del SNAP y de las OMECs, así como de las Reservas Privadas, que actualmente no tienen incentivos más allá de su reconocimiento.

o **Evaluar los desafíos fiscales para Uruguay en la tokenización de recursos naturales y evaluar la posibilidad de otorgar beneficios fiscales.** La tokenización de recursos naturales es muy incipiente en nuestro país, por lo que es necesario evaluar los marcos regulatorios y fiscales existentes, identificar vacíos normativos, y analizar la viabilidad de implementar incentivos tributarios que promuevan el desarrollo de proyectos innovadores en este ámbito.

□ **Áreas Protegidas**

El SNAP podría contar con una estrategia integral de financiamiento, que incorpore las siguientes soluciones, entre otras.

o **Aumentar o generar tarifas de ingreso en Áreas Protegidas.** En aquellas APs donde ya se cobra una tarifa de ingreso, podría ser pertinente revisar su valor para evaluar si se encuentra actualizado en función de la evolución de los precios en la economía. En los otros casos, podría considerarse su aplicación, incluso si hay múltiples puntos de acceso. Aunque no sería viable controlar cada ingreso de forma permanente, podrían establecerse mecanismos de control aleatorio, y en caso de detectar ingresos sin pago, aplicar sanciones o multas correspondientes.

o **Mejorar la gestión de los fondos del SNAP.** El FAP enfrenta ciertas limitaciones, relacionadas con la ausencia de un registro sistemático y estandarizado que permita contar con una adecuada trazabilidad de los fondos, la dificultad para realizar compras básicas y gestionar donaciones, el tope actual de ingresos, entre otros. En ese sentido, se propone considerar reformas legales o administrativas que permitan una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos o alternativamente, gestionar los fondos o parte de estos, a través de, por ejemplo, la CND o la creación de fundaciones.

o **Cobro de una tasa en eventos deportivos realizados en APs.** Actualmente se realizan varias actividades deportivas dentro de las APs, por las cuales no se cobra nada a cambio y si se prestan algunos servicios básicos (estacionamiento, baños públicos, limpieza, etc.). Por lo tanto, existe la oportunidad de cobrar una tasa para desarrollar este tipo de eventos, a cambio de la contraprestación brindada.

□ **Sociedad Civil**

o **Fortalecer el instrumento de ecoturismo de Alianza del pastizal, Aviturismo.** Este instrumento tiene el fin de diversificar los ingresos de los/as productores/as rurales, a través de turistas que están dispuestos a pagar por observar aves. Si bien no requiere



Ministerio
de Ambiente



grandes inversiones, ya que se trata de salir a caminar por el campo, se requiere apoyo para realizar capacitaciones para los productores/as que deseen llevar adelante esta iniciativa y una mayor promoción de este producto. El programa “Raíces”, desarrollado en Costa Rica podría servir de inspiración para seguir desarrollando esta propuesta.

o **Impulsar el Programa Paisaje Productivo Protegido (PPP)**. Se trata de un programa de Fundación ProYungas que se implementa en Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, en alianza con instituciones socias que promueven el vínculo entre la producción (ya sea agrícola, ganadera, forestal u otra), y la conservación de la naturaleza. Existe actualmente una propuesta para implementar el programa PPP en Uruguay a través de la organización Vida Silvestre Uruguay. Por el momento se han realizado reuniones con empresas de los sectores forestal, citrícola y de agua mineral, que manifestaron interés por el programa. Como se comentó previamente, dada las características de Uruguay, es fundamental que se produzca aplicando buenas prácticas que permitan conservar los ecosistemas y servicios ecosistémicos.

□ Beneficios fiscales

o **Incorporar criterios específicos y certificaciones de biodiversidad en la COMAP**. La COMAP es un instrumento a través del cual se otorgan beneficios fiscales a cierto tipo de inversiones que se busca promover. Si bien actualmente incluye algunas consideraciones ambientales, no incluye elementos específicos de biodiversidad. Por lo tanto, la propuesta es considerar criterios específicos de biodiversidad en la evaluación de proyectos presentados a la COMAP (entendemos que ya fue solicitada la incorporación de criterios de conservación de campo natural para dar puntos adicionales en la evaluación, a quienes realicen proyectos vinculados a la ganadería de cría. Asimismo, ya fue solicitada la incorporación de los bioinsumos). Además, podrían considerarse las certificaciones sostenibles y particularmente en biodiversidad (ver solución propuesta para BROU que lista este tipo de certificaciones), para el otorgamiento de beneficios adicionales en el marco de la COMAP.

o **Avanzar en la identificación y jerarquización de insumos agropecuarios que deben ver reducidos o eliminados sus beneficios tributarios**. La priorización debería considerar tanto el potencial impacto ambiental del insumo, que está dado por sus características intrínsecas (por ejemplo, su grado de toxicidad), como su patrón de uso (volúmenes, frecuencia y áreas de aplicación).

o **Avanzar en la identificación de insumos de alto impacto ambiental para la aplicación de instrumentos fiscales**. Se propone avanzar en la implementación de instrumentos fiscales que desincentiven el uso de insumos agropecuarios con alto impacto ambiental. La reciente propuesta de impuesto específico (IMESI) a las sustancias activas peligrosas contenida en la Ley de Presupuesto 2025–2029 constituye un paso relevante hacia la internalización de los costos ambientales y la generación de recursos para promover prácticas productivas sostenibles.



Ministerio
de Ambiente



□ Subsidios

○ **Incorporar criterios de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el programa Procría.** Se recomienda incorporar explícitamente criterios de biodiversidad en su diseño e implementación, incluyendo indicadores de conservación del campo natural, restauración de servicios ecosistémicos y monitoreo de impactos ambientales. Esta integración permitiría consolidar a Procría como un instrumento de financiamiento indirecto de la biodiversidad, fortaleciendo su contribución a la sostenibilidad de los sistemas ganaderos familiares y al cumplimiento de los compromisos nacionales en materia de biodiversidad.

□ Fondos

○ **Generar proyectos de investigación e innovación con criterios de biodiversidad para aplicar al Fondo para el Clima y Naturaleza.** En la propuesta presentada en la ley de presupuesto, donde se plantea la creación del Fondo para el Clima y la Naturaleza, se establece que los beneficiarios de estos fondos son los proyectos que contribuyan directamente al avance de los indicadores asociados a los instrumentos soberanos sostenibles, con prioridad a las iniciativas de investigación e innovación. Por lo tanto, se propone generar proyectos de investigación e innovación (I+i) en biodiversidad para presentar ante la comisión asesora del fondo. Algunos posibles temas de I+i a tratar podrían ser: el rediseño de los sistemas productivos, el desarrollo de bioinsumos, entre otros.

□ Gestión de riesgos

○ **Incorporar criterios de biodiversidad en el SiGa Ambiente.** El Sistema Nacional de Garantías incluye una línea específica denominada SiGa Ambiente, orientada a facilitar el acceso al crédito de empresas que desarrollen proyectos con impacto ambiental positivo. Si bien su foco principal está en la dimensión ambiental general, actualmente no incluye ningún criterio específico sobre biodiversidad. Por lo tanto, existe la oportunidad de incorporar este tipo de criterios en los mecanismos de elegibilidad y evaluación de las garantías otorgadas.

□ Normativa

○ **Control y prevención de EEI.** “Las EEI constituyen un problema complejo, para proteger a los habitantes de la República en el goce de un ambiente sano y equilibrado, considerando que éstas afectan el “equilibrio ecológico”, la salud humana, animal, vegetal y la producción, causando altos costos a la sociedad. De esta manera, la prevención ante estas especies debe ser atendido integralmente (...)” (Iturburu et al., 2024). En ese marco, es prioritario incorporar soluciones vinculadas al control y prevención de especies exóticas invasoras, tanto terrestres como marinas.



Ministerio de Ambiente



6.2 Otras soluciones identificadas (no priorizadas por el momento)

Temática	Solución Financiera
Bonos y Préstamos	Bono Indexado a Indicadores de Biodiversidad (BIIB)
	Bono por Resultados para biodiversidad (Banco Mundial)
	Bono de Impacto Ambiental (BIA)
	Bono Azul para la conservación marina
	Emisión de bonos de sostenibilidad para bancos
	Préstamo Indexado a Indicadores de Biodiversidad (PIIB)
Habilitadores	Taxonomía en Biodiversidad
	Fortalecer al sector privado en los Reportes de naturaleza
	Fortalecer al sector privado en certificaciones sostenibles
	Crear una Plataforma tipo FIRE o FIRE ampliada para conectar oferta con demanda de fondos. Profundizar Investor Map.
	Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) para la ENB.
	Etiquetado del gasto en biodiversidad en el presupuesto público
	Earmarking de los ingresos derivados de la biodiversidad
Normativos	Incorporar criterios de biodiversidad en Planes de Uso y Manejo de Suelos (PUMS)
	Incorporar criterios de biodiversidad en la Estrategia Nacional de Bioeconomía Sostenible (ENBS), así como en SENDA Riego
	Incorporar proyectos de infraestructura verde y de SbN en el marco de las PPP
Seguros	Apoyar la transición hacia sistemas de impacto positivo en la biodiversidad, asegurando cierto ingreso, si la producción cae al inicio (por ejemplo, al aplicar un nuevo bioinsumo)
	Seguro específico o en mejores condiciones para los que realizar buenas prácticas
	Desarrollar un producto similar al seguro desarrollado en Argentina sobre el Jaguar
Áreas Protegidas*	Publicar necesidades de investigación en APs en portales de instituciones educativas
	Rediseño de la gestión del Portal del Cabo (Cabo Polonio, CP)
	Consultoría organizacional para la optimización de funciones de los guardaparques (CP)
	Aumentar la cobertura del impuesto a la edificación inapropiada (CP)
Certificaciones	Consolidación y expansión del sello Carnes del Pastizal de Alianza del Pastizal



Ministerio
de Ambiente



	Certificación de carne regenerativa y naturaleza neutral de INIA
Pago por Servicios ecosistémicos	Pago por servicios ecosistémicos en la cuenca del río Santa Lucía
	Pagos por servicios ecosistémicos para Reservas Privadas
Subsidios	Beneficios fiscales para Reservas Privadas
	Incluir criterios de biodiversidad en la asignación de microcréditos del Programa de Microcrédito Rural o incluso lanzar una convocatoria específica con foco en biodiversidad
	Transferencia para la compra de fertilizantes orgánicos y similares
	Incorporar criterios de biodiversidad en instrumentos de apoyo desarrollados por ANII y ANDE
Otros	Aplicar a la ventanilla del GBFF para financiar actividades de conservación y/o restauración y de fortalecimiento de la red ambiental y ONGs
	Generar instrumentos para evitar la sobre fertilización de los campos.
	Incorporar requerimientos mínimos ambientales en las compras públicas
	Aplicar al fondo Legacy Landscapes Fund para el SNAP y Red Ambiental
	Canjes de deuda por naturaleza
	Desarrollar un instrumento específico junto con las AFAPs
	Crear un Banco de Hábitat para compensaciones
	Valorar recursos genéticos, a través de cobro por acceso y uso de datos y/o bioprospección
Crowdfunding para financiar el juego “Pampa” de Alianza del Pastizal.	



Ministerio
de Ambiente



7. Conclusiones y recomendaciones

Esta sección describe los principales hallazgos y recomendaciones realizadas en el marco del PIR. Los resultados se presentan por temática.

Hallazgos	Recomendaciones
Normativa e Instrumentos de Planificación	
<p>Uruguay cuenta con un amplio andamiaje normativo que reconoce al ambiente como de interés general y habilita regulaciones específicas para conservar la biodiversidad. Este marco se apoya en disposiciones constitucionales y en compromisos internacionales, que luego derivan en la conformación de distintos documentos de políticas y facilita la implementación de acciones concretas en favor de la biodiversidad.</p> <p>El análisis de los principales instrumentos nacionales de planificación en Uruguay muestra una creciente integración de la biodiversidad como componente transversal en las distintas estrategias.</p> <p>Sin embargo, cabe advertir que, si bien en general la mayoría de los instrumentos de planificación están alineados con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el impacto que puedan tener muchos de ellos depende en buena medida de la forma en que se implementen. En muchos casos, no se trata tanto de qué se promueve, sino de cómo se realiza la actividad promovida.</p>	<p>Necesidad de incorporar de manera explícita criterios de biodiversidad o ecológicos en el diseño y aplicación de los instrumentos y de extender el uso de herramientas como la evaluación ambiental estratégica para minimizar estos riesgos.</p> <p>Necesidad de abordar las políticas ambientales desde un enfoque sistémico e integrado. En efecto, muchos de los documentos de política abordan diferentes crisis ambientales: cambio climático, pérdida de la biodiversidad, contaminación y desertificación. Estas crisis, lejos de ser independientes, no ocurren de forma aislada, sino que están profundamente interconectadas, alimentándose mutuamente y exacerbando sus impactos sobre los ecosistemas y el bienestar humano.</p>
Contribución de la naturaleza al PIB y valoración económica	
<p>La bioeconomía representó el 14,2 % del PIB de Uruguay en 2018 y según otros estudios, la contribución del sector primario ascendería a entre 15% y algo más de 20% del PIB. Asimismo, el sector de turismo aporta cerca del 10% del valor agregado total.</p> <p>Si bien en Uruguay se han realizado varios estudios que estiman servicios ecosistémicos en términos físicos, son aún escasos los trabajos que abordan su valoración en términos monetarios.</p> <p>Los estudios sobre contribución de la naturaleza al PIB y valorización de servicios ecosistémicos demuestran la dependencia de las actividades económicas y humanas de la biodiversidad, demostrando la importancia de este tema y</p>	<p>Es fundamental seguir resaltando el valor de la naturaleza en la economía (seguir profundizando este tipo de estudios), para justificar la inversión en biodiversidad y también involucrar en mayor medida al sector privado en la evaluación de sus dependencias, impactos, riesgos y oportunidades vinculadas al tema.</p> <p>El sector agropecuario tiene un peso relevante en la economía uruguaya y, además, es fuertemente dependiente de la naturaleza. Por lo tanto, es uno de los sectores claves a considerar a lo largo del trabajo, entre otros, como el sector de turismo, que también se basa en buena medida en ecosistemas naturales. Además, hay otros sectores que podrían tener un fuerte impacto sobre la</p>



Ministerio de Ambiente



advirtiendo sobre los riesgos de no evitar una mayor pérdida de la diversidad biológica.

biodiversidad que también serán considerados a lo largo del proceso de BIOFIN.

Contribuir en las tareas de difusión, comunicación y sensibilización sobre la importancia de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Situación actual, tendencias e impulsores del cambio en biodiversidad

Uruguay alberga una alta diversidad de ecosistemas (pastizales, humedales, bosques nativos y sistemas costero-marinos, etc.), con más de 2.400 especies de plantas y 900 especies de vertebrados, de las cuales casi un 30% se encuentra bajo algún grado de amenaza.

En relación con estado de los ecosistemas, la calidad del agua superficial es en promedio de media a buena, con tramos o cursos de agua que tienen altos niveles de concentración de fósforo y de nitrógeno, y alrededor del 30% de las tierras presenta degradación. A nivel de especies, el Índice de la Lista Roja —calculado para aves, anfibios y reptiles— se ubica en 0,90, un valor que refleja una situación bastante buena, pero parcial y que requiere cautela por la falta de actualización y de listas para otros grupos (mamíferos, peces, plantas).

En Uruguay la mayor parte de las tierras son privadas y de uso productivo. Además, las áreas protegidas representan solo un 1,2% del área territorial y este porcentaje llega a casi 9% considerando las OMECs.

Los principales impulsores del cambio sobre la biodiversidad en Uruguay se alinean con los cinco identificados por IPBES: cambio en el uso del suelo y del mar, explotación directa, cambio climático, contaminación y especies exóticas invasoras. En el plano nacional se expresan, entre otros, en la expansión e intensificación productiva (crecimiento del área de agricultura, pasturas implantadas y forestación), alto uso de insumos (fitosanitarios y fertilizantes), urbanización sin planificación, etc., a lo que se suman debilidades normativas y en la gestión de la información que amplifican los efectos de estos motores.

El involucramiento de los privados y la aplicación de prácticas productivas sostenibles son fundamentales para el éxito de la estrategia de biodiversidad en nuestro país.

Todas las mejoras y cambios propuestos a nivel de normativa, incentivos e instrumentos deberían apuntar a actuar directamente sobre los impulsores del cambio señalados previamente, para evitar un mayor deterioro y, además, promover actividades de regeneración / restauración.

Panorama del financiamiento

El conjunto de estos incentivos refleja la coexistencia de subsidios con impactos positivos con otros que presentan potenciales riesgos de impactos negativos sobre la biodiversidad.

Profundizar en el análisis de incentivos con potencial impacto negativo en la biodiversidad.



Ministerio
de Ambiente



En relación con los ingresos basados en la biodiversidad, estas fuentes no están claramente identificadas como “relacionados con la biodiversidad”.

Se ha identificado un conjunto diverso de soluciones financieras, tanto existentes como en diseño, que pueden tener incidencia directa o indirecta sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Fortalecer los mecanismos de registro y asignación de los ingresos.

Se recomienda incorporar la biodiversidad de forma más transversal en la política pública, en el sistema financiero y en los marcos normativos, así como de fortalecer el involucramiento del sector privado en la movilización de recursos hacia la conservación.

Instituciones

Se identificaron múltiples actores vinculados a la biodiversidad en Uruguay y provenientes de distintos ámbitos: instituciones públicas, instituciones de educación, investigación e innovación, sector financiero, sector privado no financiero, organizaciones de la sociedad civil.

Del análisis de la matriz de interés poder se desprende que la mayor parte de los actores identificados se clasificaron dentro de las categorías de alto poder e interés y de alto interés y poco poder.

Dada la diversidad de actores involucrados, es necesario reforzar las actividades de articulación y coordinación entre los mismos, para potenciar sinergias y evitar duplicación de esfuerzos.

Fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones públicas y privadas para integrar la biodiversidad en sus marcos normativos, financieros y de evaluación ambiental, favoreciendo la creación de unidades o puntos focales especializados, o la integración dentro de unidades de sostenibilidad existentes.

Profundizar en el análisis del sector privado.

Considerar los actores identificados en el análisis de gasto e inversiones, siguiente estudio de BIOFIN.

Priorización rápida de soluciones financieras

Se identificaron un total de 60 soluciones financieras.

Se priorizaron un total de 20 soluciones que podrían llegar a implementarse de manera temprana, a partir de la realización de leves modificaciones en los instrumentos ya existentes, como resultado del ejercicio rápido de priorización desarrollado siguiendo la metodología sugerida en el manual de BIOFIN. Estas soluciones incluyen propuestas vinculadas a créditos preferenciales asociados a biodiversidad, a la promoción de soluciones provenientes del sector privado no financiero y la sociedad civil, a beneficios fiscales, a la gestión de riesgos y a la incorporación de criterios de biodiversidad de distintos programas e instrumentos de planificación, etc.

En lo que resta del proyecto y en la medida de lo posible, apoyar el desarrollo de las soluciones priorizadas.

Tanto las soluciones priorizadas como no priorizadas en este primer ejercicio aportan información relevante como punto de partida para el futuro Plan de Financiamiento, a complementar por supuesto, con la información que se genere durante el desarrollo de los próximos informes (BER - Gastos e inversiones y FNA – Necesidades de financiamiento).

Por último, cabe aclarar que varias de las recomendaciones indicadas en este capítulo ya están comenzando a ser implementadas. Por ejemplo, en relación a fortalecer el involucramiento del sector privado o a profundizar el análisis de incentivos y subsidios con potencial impacto negativo sobre la biodiversidad, ya se están elaborando los



Ministerio
de Ambiente



términos de referencia para la contratación de dos consultorías específicas sobre estos temas. Por otra parte, otras recomendaciones ya están incorporadas en las soluciones financieras propuestas en este documento. Allí se indica cuáles consideramos con mayor viabilidad de implementación en el corto plazo (las priorizadas) y cuáles, en cambio, requerirían más tiempo y recursos para su desarrollo. En lo que resta del proyecto BIOFIN (hasta mitad de 2027), se van a seguir desarrollando los otros estudios de la metodología (el BER, en FNA y el Plan de Financiamiento), tomando en cuenta todos los insumos generados en este estudio, que constituyen una gran base para orientar el trabajo futuro. En particular y más allá de los mencionados estudios, el proyecto impulsará el desarrollo de las distintas soluciones priorizadas hasta el momento, al tiempo que, también irá identificando nuevas soluciones que puedan ir surgiendo más adelante.

8. Referencias

CBD (2011) Convention on Biological Diversity: Text and Annexes. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> <https://www.cbd.int/convention/articles?a=cbd-02>

Finagro, BIOFIN y PNUD (2025) Análisis y reforma de incentivos financieros del sector agropecuario con impacto en la biodiversidad en Colombia. <https://www.BIOFIN.org/es/knowledge-product/analisis-y-reforma-de-incentivos-financieros-del-sector-agropecuario-con-impacto>

Giuliano, F., Navia, D. y Ruber, H. (2024) The Macroeconomic Impact of Climate Shocks in Uruguay.

IICA (2021) Haciendo visible la bioeconomía: Guía metodológica para la estimación de la Cuenta Satélite de la Bioeconomía en América Latina y el Caribe: el caso de Uruguay.

IPBES (2017) Update on the classification of nature's contributions to people by the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES/5/INF/24). Disponible en <https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/pdf/ipbes-5-inf-24.pdf>

Iturburu, M., Cousillas, M., Brugnoli, E., & Guerrero, J. C. (2024). Situación del marco normativo ambiental con énfasis en especies exóticas invasoras en Uruguay. Revista de la Facultad de Derecho, (57).

MA (2024) Project Implementation Report (PIR) 2024: Consolidating biodiversity and land conservation policies and actions as pillars of sustainable development.

MA y PNUD (2021) Prodoc URU 21G31. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Ambiente (2024a). Informe del Estado del Ambiente (2020-2022). República Oriental del Uruguay. Cuarta edición. 260 pp.

MINTUR (2019) Anuario estadístico 2019: estadísticas de turismo.



Ministerio
de Ambiente



Paruelo, J. M., Sans, G. C., Gallego, F., Baldassini, P., Staiano, L., Baeza, S., & Dieguez, H. (2024). A comprehensive analysis of the environmental performance of the Uruguayan agricultural sector. *Ecological Indicators*, 166, 112385.

Soutullo, A., Clavijo, C.; Martínez-Lanfranco, J.A. 2013. Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares.

Terra, M. I.; Barrenechea, P.; Cuadrado, E.; Pastori, H.; Resnichenko, I.; Zadiciver, D. (2009). ¿Cuál es la importancia real del sector agropecuario sobre la economía uruguaya? Informe técnico. Proyecto RED Mercosur – FAO.

UNDP (2024). BIOFIN Workbook 2024: Finance for Nature. The Biodiversity Finance Initiative. United Nations Development Programme. New York.

Uruguay XXI (2024) Sector Agrícola en Uruguay. Informe Agrícola.