

**Evaluación por el UNEG de la iniciativa piloto
“Unidos en la Acción”**

**Análisis de evaluabilidad del proceso de reforma de las Naciones Unidas
en el Uruguay**

**Borrador de informe final de la misión
14 de abril de 2008**

Equipo de análisis de evaluabilidad para el Uruguay

Belén Sanz Luque y Francisco Guzmán (UNEG)
Monika Zabel (Consultora)

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS (FAVOR DE REVISAR POR LA OFICINA DEL CR)	4
RESUMEN EJECUTIVO	6
1 INTRODUCCIÓN	14
1.1 Antecedentes	14
1.2 Objetivos y propósito de la misión	14
1.3 Fecha de la misión y composición del equipo	15
1.4 El programa de la misión y sus limitaciones	15
1.5 Agradecimientos	16
2 HISTORIA, CONTEXTO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA “UNIDOS EN LA ACCIÓN” EN EL URUGUAY	17
2.1 Historia	17
2.2 Contexto del país y políticas nacionales	17
2.3 Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y otras formas de ayuda externa o foros de colaboración	19
2.4 La relación de la experiencia piloto “Unidos en la Acción” con el Análisis Común de País (ACP) y el Marco de Asistencia para el desarrollo (MANUD)	21
2.5 Expectativas del Gobierno con respecto al “Programa Conjunto” y la iniciativa “Unidos en la Acción”	23
2.6 Composición y tamaño del Equipo de las Naciones Unidas en el país y su relación con organismos no residentes	25
3 ANÁLISIS DEL DISEÑO SUSTANTIVO DE LA INICIATIVA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN”	26
3.1 La calidad del diseño de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”	26
3.2 Capacidad de respuesta a las necesidades y prioridades específicas del país	29
3.3 Articulación de la intención estratégica	29
3.4 Sistema de seguimiento y evaluación	30
4 ANÁLISIS DEL PROCESO PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN”	34
4.1 Apropiación y liderazgo nacionales en los procesos de “Unidos en la Acción”	34
4.2 Inclusión de otros actores nacionales (organizaciones de la sociedad civil)	34
4.3 Inclusión de actores del sistema de las Naciones Unidas (en particular organismos especializados y organismos no residentes)	35
4.4 Relación con otras formas de ayuda externa/ otros donantes e Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)	36

4.5	Apoyo recibido del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y de la Sede / Estructuras regionales de las agencias del sistema de las Naciones Unidas	37
4.6	Programación conjunta y programas conjuntos	38
4.7	Procesos de gestión del cambio relacionados con la iniciativa “Unidos en la Acción”	38
4.8	Inversión y costos de transacción	39
4.9	Identificación de recursos nacionales para prestar apoyo a futuras evaluaciones	39
5	ANÁLISIS DE LOS PROGRESOS EN LA APLICACIÓN DE LOS CUATRO PILARES BÁSICOS DE “UNIDOS EN LA ACCIÓN”	40
5.1	Un Programa Conjunto	40
5.2	Un Fondo/Un Presupuesto	42
5.3	Una Oficina/Un conjunto de prácticas de gestión	43
5.4	Un Líder	44
5.5	Otros pilares	45
6	ANÁLISIS GLOBAL DE LA EVALUABILIDAD DEL PROGRAMA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS”	46
6.1	Análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO)	46
6.2	Evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción”	48
6.3	Posibles indicadores para la evaluación intermedia de la Iniciativa “Unidos en la Acción”	53
	Anexo I – Términos de Referencia para las estimaciones de evaluabilidad de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”	55
	Anexo II – Programa de la Misión en el Uruguay	63
	Anexo III – Principales documentos de referencia seleccionados	68
	Anexo IV – Encuesta entre todas las organizaciones de las Naciones Unidas	69
	Anexo V – Productos conjuntos del Programa financiados con recursos adicionales	71

SIGLAS Y ABREVIATURAS (FAVOR DE REVISAR POR LA OFICINA DEL CR)

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Análisis Común de País (CCA en sus siglas en inglés)
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
CASC	Comité asesor sobre la sociedad civil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CR	Coordinador Residente
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
F-ODM	Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IAEA	Agencia Internacional de Energía Atómica
INE	Instituto Nacional de Estadística
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF en sus siglas en inglés)
MERG	Grupo de Referencia sobre Seguimiento y Evaluación
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA es sus siglas en inglés)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

Historia, contexto y alcance

1. La aplicación del proceso de reforma de las Naciones Unidas con respecto a la programación armonizada de las agencias comenzó en el Uruguay a principios de 2005, con la preparación del Análisis común para el país (ACP, CCA en sus siglas en inglés), como base del diseño del Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD, UNDAF en sus siglas en inglés) para 2007 – 2010. Esto ocurrió simultáneamente con la asunción del nuevo gobierno nacional en marzo de 2005. Ello permitió que el sistema de las Naciones Unidas trabajara sobre la base de las prioridades nacionales fijadas por el gobierno al comienzo de su mandato.

2. Fue el primer MANUD para el Uruguay, ya que para los países de renta media no es obligatorio prepararlo. Ello muestra la motivación de quienes participaron en su redacción. El MANUD se firmó el 28 de abril de 2006, en ese entonces por nueve organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial por parte de las Naciones Unidas, y el Director de la OPP en representación del Gobierno del Uruguay. El Gobierno del Uruguay siguió adelante y con rapidez asumió un papel activo en la elaboración del “Programa Conjunto 2007-2010, Construyendo capacidades para el desarrollo” (en adelante Programa Conjunto). El Programa comprende 63 productos, que abarcan 54 productos conjuntos extraídos de un total de 100 productos correspondientes a cuatro efectos (resultados) del MANUD, y nueve productos conjuntos nuevos alineados a las prioridades estatales. Los nueve productos conjuntos siguen teniendo actualmente un déficit de financiación. Hasta el momento se han movilizado contribuciones por 4,43 millones de dólares de los EE.UU., de un total de 15 millones.

Apropiación y liderazgo nacionales

3. El proceso piloto “Unidos en la Acción”¹ ha sido dirigido por dos organismos públicos – la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores – y con el apoyo del Coordinador Residente de las Naciones Unidas como responsable de la coordinación del Equipo de las Naciones Unidas en el país. El Programa Conjunto para 2007 – 2010 fue suscrito por el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay el 19 de octubre de 2007. El Gobierno del Uruguay ha demostrado un nivel de apropiación y liderazgo sólidos, en particular en el proceso de definición de los nueve productos adicionales, y está dispuesto a asumir un papel más importante en la ejecución. En diciembre de 2007 se reunió un Comité Directivo del Programa Conjunto, integrado por el Coordinador Residente, las agencias participantes de las Naciones Unidas y el Gobierno del Uruguay representado por la OPP.

4. El Programa Conjunto consta de 54 productos que forman parte del MANUD y que ya están en proceso de ejecución, y nueve productos financiados por el Fondo de Coherencia. Los proyectos que

¹ “Unidos en la Acción” constituye la traducción realizada al español, utilizado en el Uruguay, de la expresión inglesa “Delivering as One UN”.

contribuyen a esos nuevos productos están actualmente en la etapa de formulación². Sin embargo, se espera que el Gobierno del Uruguay siga ejerciendo apropiación en la etapa de afinación del programa y en la ejecución de esos nueve productos, así como en el proceso de seguimiento. La OPP reconoce que la creación de capacidad de evaluación es una de las necesidades más imperiosas de su proceso de Reforma del Estado.

Inclusión de otros actores nacionales.

5. Durante el debate en mesa redonda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2005, se estableció un mecanismo para la participación de la sociedad civil. Este mecanismo no se creó en el curso del Programa Conjunto, debido al interés por parte del Gobierno del Uruguay y del Equipo de País de las Naciones Unidas por avanzar primero en la definición de las prioridades del Programa Conjunto, para más tarde abrir un proceso de participación. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que su intervención y participación en el diseño global del Programa Conjunto han sido bastante limitadas hasta el momento. A fines de 2007 se celebró una reunión, orientada principalmente a informar a la sociedad civil acerca de la experiencia “Una ONU” y sus progresos. De acuerdo con las entrevistas realizadas durante la misión, no existe un diálogo o foro oficial para la participación de la sociedad civil en el proceso de la iniciativa “Una ONU”.

Inclusión de actores del sistema de las Naciones Unidas (organismos especializados y no residentes)

6. La iniciativa “Unidos en la Acción”, en particular la formulación del Programa Conjunto, ha acercado aún más a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. El Programa Conjunto es muy inclusivo en lo que respecta a las agencias no residentes y las agencias especializadas, su representación en el Equipo de las Naciones Unidas en el país y en el trabajo conjunto en proyectos.

7. En comparación con el número y la composición de los signatarios del MANUD, que tuvo 10 organismos signatarios, el Programa Conjunto tiene 18 organismos signatarios, que casi duplican el número, en particular de las agencias no residentes. El MANUD fue firmado por el Gobierno nacional, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el Representante Residente del PNUD/UNFPA, el Banco Mundial y siete organismos de las Naciones Unidas - FAO, FMI, OIT/CINTERFOR, OPS/OMS, ONUDI, UNESCO, UNICEF – y la OIM, un organismo que no pertenece al sistema de las Naciones Unidas pero es miembro del Equipo de las Naciones Unidas en el país. El documento del Programa Conjunto fue firmado por el FIDA, la ONUDI, la FAO, el UNFPA, la UNOPS, la UNESCO, el UNICEF, el PNUD, la OIM, el UNIFEM, la OIT, el ONUSIDA, la OMT, el ACNUR, la CEPAL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el PNUMA y ONU-Hábitat. Fue, en comparación con el MANUD, un gran avance para las agencias no residentes, que se reflejó en el alto número de organismos no residentes signatarios. Esto demuestra el cambio impulsado por la iniciativa “Unidos en la Acción” y el carácter inclusivo del sistema de las Naciones Unidas en su enfoque de unidad en el Uruguay.

8. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) está considerando la posibilidad de abrir una oficina en el Uruguay con un programa para el país por un monto de 20 millones de dólares de los

² A fecha de la misión se encontraban en etapa de formulación. Según comunicaciones de la OCR, a fecha de elaboración del Informe de síntesis del análisis de evaluabilidad, los mismos ya se han formulado y se encuentran en etapa de ejecución.

EE.UU. en créditos para proyectos de desarrollo rural. Recientemente, la UNOPS y el UNIFEM abrieron una oficina de representación en el Uruguay y el PNUMA ha contratado a un consultor como oficial de enlace, que tiene su despacho en el local de la Oficina del Coordinador Residente. Estos también pueden considerarse indicadores que reflejan el grado de inclusión del diseño de la iniciativa “Unidos en la Acción” con respecto a las agencias no residentes.

Programación conjunta y programas conjuntos

9. A raíz de la creación del MANUD se produjo un cambio que llevó a la sustitución de los programas conjuntos – en el sentido de una síntesis de proyectos ya existentes de cada uno de las agencias signatarios en relación con una serie de prioridades temáticas – por un proceso de programación conjunta en el que las agencias de las Naciones Unidas trabajan juntos en la formulación y ejecución de los productos. Este criterio ha sido fomentado también por el “Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM)”, financiado por España, para todos los países que participan en la experiencia piloto “Unidos en la Acción”. Si bien se financia en forma separada y no contribuye a cerrar la brecha de financiación, el proyecto aprobado dentro de la ventana temática “cultura y desarrollo” está vinculado temáticamente a algunos de los nueve productos que se financiarán en el marco del Fondo de Coherencia. La experiencia adquirida hasta el momento con estos productos tiene que ver con la formulación de programas. La ejecución satisfactoria será el elemento central del éxito de toda la iniciativa “Unidos en la Acción”.

Análisis de los progresos realizados en la aplicación de los Cuatro Principios

El Programa Conjunto

10. El documento del Programa Conjunto se firmó en el Uruguay en octubre de 2007. El proceso está aún en la etapa de formulación de los proyectos que contribuyen a los nueve productos, y se han instaurado procedimientos preliminares. Se ha distribuido un proyecto de plan de trabajo para la Oficina del Coordinador Residente, pero no se dispone de un plan de trabajo para el Programa Conjunto. Se ha determinado que los próximos pasos serán: 1) la definición de las agencias de las Naciones Unidas que participarán en la etapa de ejecución como líderes, ejecutoras y asociadas, 2) la afinación de la labor conjunta relativa a los cuatro productos, y 3) el logro de un acuerdo sobre el enfoque estratégico aplicable a la forma de cerrar la brecha de financiación.

11. Con respecto a la ejecución del Programa Conjunto, se han expresado algunas inquietudes por miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país, sobre todo en relación con los productos conjuntos (en particular los nueve productos nuevos) previstos en el marco del Programa Conjunto, que no reflejan necesariamente las prioridades individuales de los distintos organismos de las Naciones Unidas.

Un Presupuesto

12. Hasta el momento se ha establecido un Fondo de Coherencia y un Fondo de Transformación de las Naciones Unidas, el primero para canalizar los fondos a través de la Sede de las Naciones Unidas mediante la modalidad de “financiación intermediada” (“pass through modality” en inglés). En esta modalidad, los donantes y agencias participantes de las Naciones Unidas acuerdan canalizar los fondos a

13. El sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno del Uruguay continúan deliberando sobre el monto de los gastos generales. El Gobierno expresó interés en asumir este papel en perspectiva, mientras que las Naciones Unidas se siguen viendo principalmente como un proveedor de asesoramiento técnico. Este tema está directamente relacionado con los procedimientos centralizados del sistema de las Naciones Unidas, de modo que la solución no se encontrará a nivel del país, sino a nivel central de las Naciones Unidas.

14. En el documento del Programa Conjunto figura un cuadro sobre productos y recursos. Se necesitarán promesas de contribuciones que cubran aproximadamente el 60% de la brecha de financiación, es decir, unos 10 millones de dólares de los EE.UU., para poner en marcha otros proyectos conjuntos. En este contexto los donantes han expresado claramente su exigencia de que se rinda cuentas ante sus gobiernos, lo que requerirá que se adopten algunas medidas, en particular por parte de la Oficina del Coordinador Residente. Un indicador de que el Equipo de las Naciones Unidas en el país ha asumido como propio el proceso “Unidos en la Acción” sería la voluntad de las agencias de las Naciones Unidas de contribuir al presupuesto con sus propios recursos para cerrar la brecha de financiación. No obstante, este tipo de decisión se toma a nivel de las sedes de las Agencias y no al nivel del Equipo de País.

Una Oficina de las Naciones Unidas

15. Este pilar de la iniciativa “Unidos en la Acción”, en el sentido de una infraestructura común, podría ser el menos apremiante en el Uruguay. Montevideo es una ciudad pequeña, con un tránsito fluido y distancias cortas. Un grupo de trabajo de las divisiones de operaciones de diversos organismos de las Naciones Unidas ha estudiado los principales servicios y productos adquiridos. Se está llevando a cabo un análisis de las posibilidades de reducir costos. Se considera que es ventajoso trabajar en un mismo local, como argumentaron los nuevos organismos que se mudaron para compartir la oficina con el PNUD – a saber, la Oficina del Coordinador Residente, el UNFPA, el UNIFEM y la UNOPS. Otros organismos señalaron que el hecho de tener “Una Oficina de las Naciones Unidas” aumentaba la necesidad de medidas de seguridad y el costo de ese servicio, ya que elevaba el riesgo de ser blanco de ataques y aumentaba los gastos de alquiler, en comparación con los alquileres mucho más bajos estipulados en los contratos vigentes.

16. Un desafío importante para los conceptos de “Una Oficina” y “Unidos en la Acción” es la armonización de las prácticas de gestión. Los procedimientos no están armonizados, o lo están en grado mínimo, en lo que respecta al marco presupuestario, la presentación de informes financieros y de gestión y los sistemas de seguimiento. Además, algunos organismos de las Naciones Unidas pueden tomar decisiones a nivel del país, mientras que en otros organismos estas decisiones se adoptan a nivel regional o de la sede, lo que enlentece los trámites. Aparentemente, las agencias de las Naciones Unidas desempeñan un papel importante en lo que respecta al concepto “Una Oficina” a nivel de la sede, que influye en el grado de éxito que tendrán los esfuerzos desplegados a nivel del país. Al mismo tiempo, la

armonización de procedimientos a nivel de la sede es un indicador del compromiso del sistema de las Naciones Unidas más allá de los ocho países piloto.

Un Líder

17. El Equipo de las Naciones Unidas en el país valora ampliamente al actual Coordinador Residente por el papel que ha desempeñado en el proceso “Una ONU”. Sin embargo, este pilar de “Unidos en la Acción” parece ser el más controvertido. El Equipo de las Naciones Unidas en el país no ha aprobado una nota conceptual que establece – entre otros aspectos – el papel del Coordinador Residente, pero se espera que se llegue a un consenso al respecto. Las funciones de Coordinador Residente y Director del PNUD en el país, que antes eran desempeñadas por la misma persona, se han separado para crear una “barrera”. Sin embargo, el hecho de que el Coordinador Residente sea al mismo tiempo el Representante Residente y que, por lo tanto, los directores del PNUD y el UNFPA en el país le estén subordinados jerárquicamente, fue señalado como un posible conflicto de interés.

Análisis de la evaluabilidad

18. La iniciativa “Unidos en la Acción” está en su etapa inicial en el Uruguay, en el proceso de finalizar la formulación de los nueve productos nuevos y sus componentes, comenzando por el estudio necesario para el sistema de seguimiento y evaluación, y se está analizando cuáles deberían ser los primeros pasos en el proceso de ejecución.

Diseño

19. El diseño del Programa Conjunto muestra una articulación con el MANUD y está alineado con las tres esferas estratégicas principales definidas por el Gobierno del Uruguay y las prioridades nacionales del MANUD. La intención estratégica del Programa Conjunto puede encontrarse en los documentos de este Programa, expresada como el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para la formulación y ejecución de las políticas públicas del Uruguay. Esta intención es compartida de modo explícito por los representantes del Gobierno del Uruguay y la Oficina del Coordinador Residente entrevistados durante la misión de evaluabilidad. Además, el Gobierno del Uruguay percibe potencialmente al Programa Conjunto como una oportunidad para que el sistema de las Naciones Unidas aporte su pericia conjunta para hacer frente a los desafíos identificados como resultados del Programa. De acuerdo a la información recabada en las entrevistas realizadas a los distintos representantes de agencias y de la sociedad civil³, es posible afirmar que no existe una visión compartida de la ‘intención estratégica’ del Programa Conjunto. No se ha hallado evidencia de que este entendimiento lo compartieran todos los miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país y la sociedad civil. La intención se establece de una manera general, es decir, apoyo a las políticas públicas, y se refiere más bien a establecer el objetivo que a los medios de conseguirlo. Se sugiere discutir los puntos todavía no resueltos y que el Equipo de las Naciones Unidas en el país finalmente apruebe y firme la nota conceptual sobre la iniciativa “Unidos en la Acción” (en forma de borrador desde abril de 2007), como una declaración de intención estratégica de la iniciativa en el Uruguay.

³ Durante la misión de evaluabilidad, el equipo entrevistó a más de 35 personas representantes de Agencias de NNUU por medio de entrevistas personales y grupales, mantuvo una reunión con el Equipo de las NNUU en el Uruguay, y entrevistó a 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Integración de prioridades transversales

20. Si bien el Programa Conjunto ha definido algunos productos relacionados con la igualdad de género y los derechos humanos, se ha recibido escasa información sobre la manera en que los tres temas comunes del MANUD y el Programa Conjunto– derechos humanos, igualdad de género y desarrollo local – está previsto que sean integrados operacionalmente en la ejecución del Programa Conjunto. Con el fin de aumentar la eficacia del Programa Conjunto y cumplir la resolución de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política, se recomienda enérgicamente que estas prioridades horizontales se incorporen también claramente en la formulación actual de los nueve productos conjuntos y proyectos conexos, fomentando las pericias de las agencias especializados y las organizaciones de la sociedad civil, y que se introduzcan parámetros de referencia específicos a este respecto para el seguimiento y evaluación futuras.

Participación de las organizaciones de la sociedad civil

21. Se sugiere incorporar la participación de la sociedad civil en el momento de formular los nueve productos con sus 35 módulos, y que se establezcan mecanismos de consulta y diálogo oficiales. Ello permitiría no sólo mejorar la apropiación nacional, sino también aprovechar la pericia específica de las organizaciones y cumplir el mandato de las Naciones Unidas.

Coherencia del diseño del programa

22. El diseño del Programa Conjunto, contiene distintos niveles, lo cual resulta en una estructura compleja: cuatro “desafíos” del MANUD, tres niveles de intervenciones establecidos en el Programa Conjunto, cuatro resultados, 63 productos. De estos últimos, hay nueve productos que tienen 35 componentes. Es preciso simplificar y mejorar la articulación y la coherencia internas entre estos niveles, especialmente a nivel de los productos y proyectos, a fin de mejorar la calidad del diseño y poder establecer la los vínculos y contribución del nivel inferior de proyectos a los productos y de estos a los niveles superiores del programa en un marco de resultados.

Orientación a resultados

23. El actual diseño del Programa Conjunto no sigue con claridad una orientación basada en resultados, con objetivos “smart”, es decir, algunos de los productos y resultados del MANUD que miden el proceso de ejecución del programa no son específicos, mensurables, viables, pertinentes y sujetos a un plazo determinado (las iniciales en inglés de los cinco atributos precedentes forman la sigla “SMART”, que en inglés significa “inteligente”). Esto planteará dificultades para que el Equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno del Uruguay evalúen los progresos conseguidos en el logro de resultados y el impacto del Programa Conjunto.

Sistema de seguimiento y evaluación

24. La labor relacionada con el sistema de seguimiento y evaluación del Programa Conjunto comenzó en el cuarto trimestre de 2007, pero aún no está completa. Sin embargo, se han dado los primeros pasos, que han consistido en reunir información sobre los sistemas e indicadores existentes a nivel de los distintos organismos. La iniciativa piloto “Unidos en la Acción” en el Uruguay sólo podrá demostrar

resultados si el diseño del Programa Conjunto se orienta hacia la obtención de resultados, es decir, si existen sistemas adecuados de seguimiento que permitan medir los resultados a nivel de producto, resultado e impacto. La calidad y fiabilidad de los datos de la línea de base utilizados para medir los resultados determinarán la disponibilidad y la calidad para el seguimiento de los resultados.

25. Para avanzar en este aspecto, se recomienda la creación de un grupo de trabajo de composición reducida, pero de alto nivel, sobre seguimiento y evaluación, para trabajar conjuntamente en el diseño del sistema, idealmente con la participación de aquellas agencias que tienen conocimientos especializados y experiencia en actividades de seguimiento y evaluación y/o están implicados en la ejecución prevista de los proyectos conjuntos. Una vez que los miembros del sistema de las Naciones Unidas hayan encontrado un enfoque en común, se sugiere que un miembro del equipo de diseño de las actividades de seguimiento y evaluación del Gobierno del Uruguay se sume al grupo para alinear los sistemas. Es importante que este enfoque cuente con el respaldo de la sede de las agencias participantes, ya que probablemente se necesitará un aumento de las actividades y de los recursos humanos. En la elaboración de indicadores, deberían contribuir el organismo coordinador correspondiente, las agencias asociadas, los Ministerios del ramo respectivo y la OPP. También se recomienda buscar capacidad ya existente dentro del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, capacidad regional y central de seguimiento y evaluación de la OIT, el UNICEF, el PNUD y el FIDA, y tratar de hacer participar a esas entidades en el proceso de desarrollo del sistema.

26. Independientemente de las demoras en el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que se han mencionado anteriormente, es un buen momento para tomar medidas correctivas, ya que los nueve productos del Programa Conjunto todavía se encuentran en la etapa de formulación y el sistema de seguimiento puede evaluarse en el marco de un proceso integral, idealmente alineado entre el sistema de las Naciones Unidas y la OPP/Gobierno del Uruguay.

Evaluaciones de la iniciativa “Unidos en la Acción”

27. Otro aspecto que deberá tenerse en cuenta y acordarse oportunamente es la composición de los equipos que se encargarán de la evaluación de mitad de período y de la evaluación final de la iniciativa “Unidos en la Acción”. En el documento del Programa Conjunto se establece que el equipo deberá estar integrado por “un funcionario de la Oficina del Coordinador Residente, dos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas y un experto en seguimiento y evaluación de la OPP”. En terminología de evaluación, estos ejercicios deberían considerarse como evaluaciones internas.

28. Por razones de transparencia y rendición de cuentas, debería considerarse la posibilidad de que un equipo externo, acompañado por especialistas nacionales, llevara a cabo evaluaciones externas conjuntas, con el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas como directores de evaluación y un consultor o empresa de consultores externos como jefes del equipo de evaluación. Por razones de eficiencia se recomienda también alinear la evaluación de mitad de período del MANUD y el Programa Conjunto, originalmente previsto para el último trimestre de 2008, con la evaluación sistémica del proceso de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” en el Uruguay. A fin de poder evaluar los progresos conseguidos en el logro de resultados, se recomienda alinear estas actividades y planificarlas para el primer semestre de 2009.

29. También se recomienda encarecidamente que el Equipo de las Naciones Unidas en el país invierta en la creación de capacidad en materia de evaluación en cada uno de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. Para ello es importante aprovechar primero la pericia existente en el seno del Equipo de las Naciones Unidas en el país – organismos residentes y no residentes, en los niveles nacional, regional y mundial. Sería importante formular una estrategia para la creación de capacidad en evaluación con el apoyo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Los parámetros de evaluación del Programa Conjunto deberían también incluir el proceso de establecimiento de una asociación con el Gobierno (y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, cuando corresponda).

30. La elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación es un ejercicio que requiere recursos. Deberían combinarse todos los conocimientos y la pericia disponibles dentro de las agencias residentes y no residentes de las Naciones Unidas a nivel nacional, regional y de la Sede. También se necesitan recursos financieros para poner en marcha el sistema. Debe decidirse cómo se financiará el diseño del sistema y se deben asignar recursos suficientes. Una vez determinado el costo de funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación, se podrá asignar al presupuesto del Programa Conjunto.

Ejecución

31. Hasta la fecha las modalidades de ejecución no han sido acordadas entre el Coordinador Residente, el Equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno del Uruguay. Aún no se ha cerrado la brecha de financiación de 15 millones de dólares⁴. Parecería aconsejable elaborar una estrategia de movilización de recursos para el Fondo de Coherencia, a nivel nacional y de las sedes, a fin de movilizar fondos para los proyectos conjuntos en el marco del plan de trabajo para 2008 y hasta 2010.

Inclusión de las agencias no residentes

32. Si bien la participación de las agencias no residentes ha aumentado de un modo significativo en el Programa Conjunto respecto al MANUD (incluyendo un incremento de sus contribuciones en recursos humanos (técnicos) y financieros, así como en los mecanismos de decisión del Equipo país), su participación en el proceso de formulación y la distribución de proyectos/programas en la etapa de ejecución podría fortalecerse. Se recomienda abrir un debate para poder llegar a conclusiones más claras sobre el mecanismo para establecer el papel del organismo líder y de las agencias ejecutoras y asociadas de las Naciones Unidas en los nueve productos y los 35 módulos durante las etapas de formulación y ejecución, y arbitrar las medidas necesarias para alinear los intereses de las agencias con la programación conjunta y la ejecución.

⁴ Si bien con fecha posterior a la misión, la OCR indicó que la brecha de financiación no se pretendía cerrar el primer año del Programa Conjunto, sino que el proceso se concibe como una dinámica de cumplimiento anual de metas de financiación.

1.1 Antecedentes

33. En noviembre de 2006, el Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas publicó su informe titulado “Unidos en la acción”, en el que formuló un amplio conjunto de recomendaciones, incluido el lanzamiento de experiencias piloto para la actuación de unas Naciones Unidas unificadas a nivel del país, con un líder, un programa, un presupuesto y, cuando correspondiese, una oficina. Las recomendaciones se basaban en la resolución 59/250 de la Asamblea General, aprobada en 2004, en la que se había proporcionado orientación para el establecimiento de oficinas conjuntas y una racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en los países.

34. Las recomendaciones de establecer programas experimentales a nivel de los países fue recibida con interés en el sistema de las Naciones Unidas. Para finales de diciembre de 2006, ocho gobiernos habían expresado interés en sumarse a esta iniciativa, a saber: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, Tanzania, Uruguay y Vietnam. El Vicesecretario General y el presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se comprometieron a apoyar esas experiencias piloto y consideraron la posibilidad de que ocurriera un rápido aumento del número de países piloto a partir de 2008⁵⁶.

35. A raíz de debates en el seno del Comité de Alto Nivel sobre Planificación los días 20 y 21 de marzo de 2007, la Junta de los Jefes Ejecutivos, en su reunión celebrada en Ginebra el 20 de abril de 2007, pidió al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas que emprendiera una evaluación de las iniciativas piloto que, en primera instancia, se centraría en los progresos alcanzados, para continuar más tarde con una evaluación de resultados y de impacto⁷. Posteriormente, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas decidió adoptar un método en tres etapas: i) un análisis de la evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción” para marzo de 2008, a nivel de los países respectivos y del sistema de las Naciones Unidas; ii) un proceso de evaluación independiente de la experiencia piloto, que debería concluir a más tardar en septiembre de 2009; y iii) una evaluación independiente de los resultados y el impacto de la experiencia piloto, para septiembre de 2011.

1.2 Objetivos y propósito de la misión

36. El estudio de evaluabilidad de las experiencias piloto “Unidos en la Acción” es un análisis técnico de los parámetros básicos que permitirán evaluar plenamente en una etapa futura los resultados de

⁵ Durante el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General se llevó a cabo un proceso de consultas oficiosas entre los Estados Miembros, que continuará también en el sexagésimo tercer período de sesiones. La mayoría de los países Miembros se opusieron a una expansión rápida del proceso.

⁶ Si bien la decisión de tener experiencias piloto fue adoptada por el Secretario General anterior, el apoyo del actual Secretario General al proceso se manifestó en forma explícita recién en abril de 2007.

⁷ Cita exacta: “pide al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas que establezca urgentemente los parámetros sustantivos y el procedimiento para la evaluación de las iniciativas piloto y pide que se le mantenga plenamente informado de los progresos”.

los programas de los países piloto, así como de los procesos que conducirán a esos resultados. Esos parámetros incluyen:

- a) calidad del diseño para el logro de resultados, es decir, la existencia de objetivos e indicadores claros para medir los resultados en una etapa posterior;
- b) evaluación inicial de los procesos para una participación optima de los actores nacionales e internacionales pertinentes (incluidos los gobiernos de los países receptores, la sociedad civil, el sector privado, los fondos, programas y agencias especializadas de las Naciones Unidas y los organismos de ayuda externos);
- c) la existencia de fuentes adecuadas de información para evaluar el logro de resultados e indicadores, e identificación de los procesos necesarios;
- d) apropiación y liderazgo nacionales del proceso de evaluación, identificación de evaluadores independientes y fidedignos en los países piloto que pueden intervenir en la evaluación del proceso y los resultados de la iniciativa “Unidos en la Acción” en una etapa posterior.

1.3 Fecha de la misión y composición del equipo

37. La misión de análisis de la evaluabilidad en el Uruguay se llevó a cabo entre el 25 y el 29 de febrero de 2008. Los propósitos y objetivos de la misión se describen en los Términos de Referencia (véase el anexo I). El equipo independiente de análisis de la evaluabilidad estuvo integrado por dos funcionarios de categoría superior de dependencias de evaluación de organismos de las Naciones Unidas: la Sra. Belén Sanz Luque (jefa del equipo) y el Sr. Francisco Guzmán, ambos en representación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y una consultora superior externa, la Sra. Monika Zabel, de “crossXculture consulting”. El trabajo fue encomendado por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Mientras la Sra. Sanz coordinaba la misión, la Sra. Zabel preparaba el informe de análisis de la evaluabilidad.

1.4 El programa de la misión y sus limitaciones

38. El presente informe se preparó utilizando los siguientes métodos: i) un estudio de gabinete (desk review); ii) entrevistas individuales y en grupo con representantes del Gobierno del Uruguay, representantes de organismos de las Naciones Unidas (agencias del Comité Ejecutivo y agencias especializadas, agencias residentes y agencias no residentes), donantes y Instituciones Financieras Internacionales (IFIS)s con representación en el país, y organizaciones de la sociedad civil (en el anexo II figura el programa de la misión y en el anexo III la lista de personas entrevistadas); y iii) una encuesta estructurada por correo dirigida a las agencias de las Naciones Unidas que desarrollan actividades en el Uruguay. La misión comenzó con una sesión de orientación ofrecida por el Coordinador Residente y representantes del Gobierno del Uruguay en reuniones separadas, y una reunión de información con el Coordinador Residente para presentar las conclusiones preliminares de la misión.

39. El programa de la misión se adjunta en el anexo 2. En términos generales, la misión completó la mayor parte del programa previsto. A la llegada del equipo de la misión, se recibieron cinco cuestionarios respondidos por agencias no residentes, todas ellas signatarias del Programa Conjunto⁸.

40. El equipo de la misión valora el tiempo que el Gobierno del Uruguay – representado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia (OPP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores– dedicó a las reuniones. Hubiera sido de utilidad reunirse también con los puntos focales de los Ministerios de los ramos y sectores pertinentes, para tener información de primera mano y saber cómo perciben la iniciativa “Unidos en la Acción” y qué relación mantienen con las agencias (especializadas) de las Naciones Unidas en el Uruguay⁹. La OPP y el MRREE fueron las únicas fuentes entrevistadas del Gobierno del Uruguay. Del lado de las Naciones Unidas, se entrevistó al Equipo de las Naciones Unidas en el país y a las agencias de las Naciones Unidas. Por lo tanto, las posibilidades de triangulación fueron limitadas.

41. La OPP envió información escrita sobre el sistema de seguimiento de las políticas públicas – actualmente en proceso de creación – del Gobierno del Uruguay y su relación con el Programa Conjunto tras el regreso del equipo a su oficina de base. Se trata de un esfuerzo de elaborar indicadores sobre el nivel de actividad de algunos de los productos del Programa conjunto, que se encuentra en una fase preliminar; el equipo de la misión ha tenido entonces que suponer que el sistema está aún en una etapa muy incipiente de desarrollo a fecha de realización del análisis¹⁰.

1.5 Agradecimientos

42. El equipo desea expresar su profundo agradecimiento al Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el Sr. Pablo Mandeville, y al equipo de la Oficina del Coordinador Residente por el apoyo prestado antes, durante y después de la misión al Uruguay. Sin este apoyo, nuestra misión no hubiera podido realizarse con tanta facilidad y eficiencia. También quisiéramos agradecer a los representantes del Gobierno del Uruguay, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, por las opiniones que compartieron con el equipo. Muchas gracias también a los miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de los países donantes y el personal de las agencias del sistema de las Naciones Unidas que participaron en las entrevistas.

⁸ FIDA, ONUSIDA, ONU-Hábitat, OMT, PNUMA.

⁹ Con el objeto de permitir una mayor coordinación, el Gobierno del Uruguay pidió a la misión de evaluabilidad que se reuniera únicamente con la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores y no directamente con los Ministerios competentes.

¹⁰ Posterior a la realización de la Misión de Evaluabilidad, la Oficina del RC indicó que tanto el Equipo de país de NNUU como el Gobierno del Uruguay han hecho progresos importantes en la elaboración de una estructura de seguimiento y evaluación que permita demostrar el logro resultados, incluyendo el desarrollo de indicadores y medios de verificación. Dada la posterioridad de esta información a la realización de la misión, el Equipo no ha podido valorar dichos progresos.

2.1 Historia

43. Las negociaciones sobre la experiencia piloto Una ONU en el Uruguay comenzaron a principios de 2007; en junio del mismo año, el Equipo de las Naciones Unidas en el país decidió llegar a un acuerdo con el Gobierno sobre el contenido y las características del Programa Conjunto, que culminó en octubre de 2007. El 5 de diciembre de 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el Uruguay presentaron el Programa Conjunto, basado en las prioridades estratégicas definidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el período 2007 - 2010. Los representantes del Gobierno y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas señalaron que la ejecución del Programa Conjunto reforzaría la eficiencia, la eficacia y el impacto de la cooperación ofrecida por el sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay, al funcionar dentro de un marco de mayor coherencia.

44. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el Uruguay ha expresado que “el Programa Conjunto constituye el objetivo central de la iniciativa ‘Unidos en la Acción de las Naciones Unidas’”. De manera similar, el Gobierno del Uruguay considera que el programa es “esencial para el Gobierno y para las Naciones Unidas”, porque permitiría a ambos socios avanzar en la concreción de transformaciones importantes en el enfoque de la asistencia para el desarrollo.

2.2 Contexto del país y políticas nacionales

45. De los ocho países piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción”, el Uruguay es el único país de América Latina y el único país de renta media. El Uruguay es también el único de los países piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción” que hasta el momento no ha firmado la Declaración de París sobre armonización y alineamiento¹¹.

46. Los representantes del sistema de las Naciones Unidas, así como el Gobierno del Uruguay, abogan por que se tenga en cuenta el concepto de “país con vulnerabilidad estructural límite”, según el cual deberían considerarse otros indicadores, además del ingreso per cápita, cuando se definen las estrategias de cooperación. Los países límite como el Uruguay combinan altos índice de desarrollo humano con una profunda vulnerabilidad en aspectos clave:

- Bajas tasas de inversión y crecimiento;
- Carencias institucionales en materia de diseño, ejecución y coordinación de políticas públicas;
- Capacidades nacionales;
- Desigualdades sociales y económicas.

¹¹ Las fechas en que se discutió y firmó la Declaración de París coincidieron con el período postelectoral en el Uruguay a principios de marzo de 2005, cuando el Presidente electo y su gabinete asumieron funciones.

47. El Uruguay es una economía relativamente abierta y pequeña con alrededor de 3,5 millones de habitantes. Debido a su ubicación geográfica depende en gran medida de la Argentina y el Brasil, sus economías vecinas de mayor envergadura. Estos países son también sus principales socios comerciales en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La estructura económica del Uruguay ha cambiado en los últimos 15 años – el sector de los servicios ha crecido en forma continua mientras que el sector manufacturero ha decaído. Los productos primarios siguen siendo la producción más importante, lo que vuelve vulnerable a la economía nacional frente a las condiciones del mercado mundial¹².

48. El Uruguay tiene una alta concentración de pobreza en niños menores de 6 años (49,5% en 2006)¹³ y altísimos niveles de exclusión en niños, jóvenes y mujeres. Las desigualdades entre hombres y mujeres persisten y se manifiestan tanto en el ámbito privado como en el público; el acceso de las mujeres a los procesos de adopción de decisiones es una de las principales debilidades; la tasa de representación de mujeres en el Parlamento fue solamente del 11% en 2004. Si bien el acceso de las mujeres uruguayas a la enseñanza y al mercado laboral ha aumentado, sigue habiendo un alto grado de segregación para ellas; en 2005, las mujeres percibían salarios un 30% más bajos que los de los hombres y ocupaban más del 65% de su tiempo en tareas no remuneradas. En el ámbito privado, la violencia basada en el género es un problema recurrente y, de acuerdo con la información disponible, se estima que 1 de cada 9 mujeres es víctima de violencia. El Uruguay se ve afectado asimismo por la emigración tanto de mano de obra altamente calificada como de mano de obra muy poco calificada. Además, padece desigualdades por razones de género, generación, raza y territorio, y problemas ambientales relacionados con los cambios en las modalidades de uso del suelo y de las tierras y en los sistemas de saneamiento urbano y eliminación de residuos. En 2005, el Gobierno y el Equipo de las Naciones Unidas en el país realizaron en forma conjunta un Análisis Común de País (ACP), que describe la situación mencionada y proporciona un análisis más detallado¹⁴.

49. Como país de renta media, el Uruguay no depende sustancialmente de las Naciones Unidas para la obtención de recursos financieros. El gasto del Gobierno del Uruguay en programas sociales y de desarrollo es ampliamente superior a la financiación aportada por las Naciones Unidas y otras corrientes de asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, las Naciones Unidas desempeñan un papel en lo relativo al aprovechamiento de los recursos nacionales, tanto públicos como privados, para la consecución de los ODM.

50. Esto puede efectuarse proporcionando orientación normativa y apoyo técnico para políticas públicas dirigidas al logro de los ODM a nivel nacional y subnacional. Esto último es fundamental, ya que los promedios nacionales en el Uruguay tienden a ocultar las disparidades económicas y sociales que muestran las diferencias por ubicación geográfica (rural/urbana, variaciones regionales), las diferencias por razón del género, las diferencias según el origen étnico (por ejemplo, afrouuguayo) y las diferencias generacionales, etc.

51. 19. Además, las Naciones Unidas pueden ayudar a crear capacidad para cerrar la brecha entre los marcos normativos y la capacidad necesaria para aplicarlos, tanto a nivel nacional como subnacional, y pueden prestar apoyo para generar, sistematizar y difundir conocimientos.

¹² Informe Uruguay, parte del material de orientación de la misión, febrero de 2008.

¹³ Instituto Nacional de Estadística (INE) 2006

¹⁴ Véase www.onu.org.uy.

52. Otro papel que pueden desempeñar las Naciones Unidas en los países de renta media es el relacionado con la preparación para desastres y la respuesta de emergencia, que está previsto en el MANUD y se incluye en una de las actividades de uno de los nueve productos que se financiarán con cargo al Fondo de Coherencia como parte del Programa Conjunto. Parece lógico que en esta esfera se brinde apoyo interinstitucional.

53. Por último, las Naciones Unidas pueden actuar como una voz independiente, una facilitadora de la actuación de agentes estatales y no estatales en apoyo de los ODM, el desarrollo humano sostenible y los derechos humanos.

2.3 Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y otras formas de ayuda externa o foros de colaboración

54. Como consecuencia de su condición de país de renta media, el Uruguay no es un país prioritario para la cooperación internacional y ni siquiera reúne los requisitos necesarios para recibir donaciones de la mayoría de los donantes, lo que lo convierte en un “receptor no privilegiado” que no puede contar con un volumen considerable de ayuda de donantes. En este contexto se ha establecido un Fondo de Coherencia para que canalice recursos de los principales donantes a efectos de cerrar la brecha de financiación de la iniciativa Una ONU, satisfaciendo así las necesidades de financiación de la experiencia piloto.

55. El Programa Conjunto suscrito por el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas en octubre de 2007 tiene un presupuesto de 95,5 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 15 millones constituyen una “brecha de financiación”. Esta brecha debería cubrirse con recursos prometidos en el marco del Fondo de Coherencia. Hasta el momento se han conseguido 2,6 millones y 1,8 millones de dólares de los EE.UU. para el Fondo de Coherencia, aportados por España y Noruega respectivamente (vease el cuadro 1 infra); los Países Bajos han contribuido con 0,25 millones de dólares de los EE.UU. a un Fondo de Transformación¹⁵.

¹⁵ El Fondo de Transformación cumple una función similar a la de los fondos del Coordinador Residente. Dichos fondos tienen por objeto reforzar la coordinación a nivel del país, incluida la capacidad de coordinación, y permitir que los coordinadores residentes respondan con rapidez y eficacia a las oportunidades que tiene el sistema de las Naciones Unidas de colaborar. No es un fondo orientado a la financiación de proyectos.

**Cuadro 1. Presupuesto 2007–2010 del Programa Conjunto desglosado por fuentes de financiación
(en dólares de los EE.UU.)**

Fuente	Recursos ordinarios	Otros recursos		Brecha de financiación	Total
		Cooperación bilateral y descentralizada, fondos de las Naciones Unidas, sector privado	Presupuesto del Gobierno y préstamos de IFIs (BID y Banco Mundial)		
Presupuesto total	6.646.025	35.960.117	37.854.215	15.000.000	95.460.357
Contribución para cerrar la brecha de financiación, por donante					
España				2.600.000	
Noruega				1.830.000	
Fondos desembolsados				4.430.000	
Brecha de financiación aún sin cubrir				10.570.000	

Fuente: Documento del Programa Conjunto de 17 de octubre de 2007; fuentes entrevistadas.

56. Esto debería ser suficiente para financiar el primer año de ejecución de los nueve productos adicionales y sus proyectos conjuntos. Los gobiernos de Noruega y España están dando apoyo no sólo al Uruguay, sino a los ocho países piloto de “Unidos en la Acción”. Estos fondos no deberían ser destinados por los donantes a fines específicos, sino que deberían quedar disponibles para financiar proyectos y programas conjuntos ya definidos.

57. Los principales donantes en el Uruguay son la Comisión Europea, que también está llevando a cabo sus programas regionales para la región del Mercosur, e Italia y España como donantes bilaterales.

58. No existen actualmente otras formas integradas de prestación de ayuda en el Uruguay, como enfoques sectoriales o programas sectoriales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) considera sin embargo que habrá oportunidades de lanzar programas sectoriales en el futuro¹⁶. Tanto el BID¹⁷ como el Banco Mundial están contribuyendo con préstamos y créditos al programa de “Reforma del Estado” del Uruguay.

59. No hay un sistema oficial de coordinación entre los donantes; la comunicación entre éstos tiene más bien el carácter de intercambio mutuo de información sobre proyectos nuevos. Al parecer, tampoco el Gobierno del Uruguay ha asumido oficialmente la tarea de coordinación entre los donantes. Distintas entidades del Gobierno del Uruguay actúan como contrapartes directas de los donantes; en el caso de la Unión Europea, esas entidades son el Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP, dependiendo del tema de cada proyecto o programa¹⁸. Los donantes han sido informados en términos generales acerca de la

¹⁶ MoM, BID, 28 de febrero de 2008.

¹⁷ Por ejemplo, apoyo del BID al fortalecimiento de la gestión basada en resultados, firmado en mayo de 2007.

¹⁸ MoM, delegación de la Unión Europea, 28 de febrero de 2008

iniciativa “Unidos en la Acción”, pero no se ha constituido un sistema de información y seguimiento para participar activamente como grupo en el proceso.

2.4 La relación de la experiencia piloto “Unidos en la Acción” con el Análisis Común de País (ACP) y el Marco de Asistencia para el desarrollo (MANUD)

60. La ejecución del proceso de reforma de las Naciones Unidas con respecto a la programación armonizada de las agencias comenzó en el Uruguay a principios de 2005, con la preparación del Análisis Común de País (ACP) como base para el diseño del MANUD 2007 – 2010, firmado en abril de 2006. Esto ocurrió simultáneamente con la asunción del nuevo Gobierno nacional en marzo de 2005. Ello permitió que el sistema de las Naciones Unidas trabajara sobre la base de las prioridades nacionales fijadas por el Gobierno al comienzo de su mandato¹⁹.

61. El Análisis Común de País (ACP) es un instrumento utilizado para analizar la situación nacional en lo relativo al desarrollo e identificar los principales obstáculos para el desarrollo. Su objetivo es contribuir a tareas nacionales similares y procesos de determinación de prioridades, y no duplicar esos esfuerzos²⁰.

62. El MANUD comprende 100 productos y está orientado a la obtención de cuatro resultados acordados entre el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas. El Programa Conjunto abarca en total 63 productos relacionados con los mismos cuatro resultados, de los cuales 54 productos son un subgrupo del MANUD y nueve son productos nuevos (para tener una idea general, véase el cuadro 2 y el gráfico 1 infra)²¹.

63. Estos nueve productos nuevos, que se planea financiar con cargo a un Fondo de Coherencia, están alineados con las tres esferas estratégicas principales del Gobierno del Uruguay y las prioridades nacionales del MANUD. Uno de los 10 proyectos conjuntos es un proyecto de la ventana temática “Cultura y Desarrollo”²² del Fondo PNUD-España para el logro de los ODM. Pese a que es financiado por el Fondo español para los ODM, no está contribuyendo a cerrar la brecha de financiación. En lo que respecta al plazo, tanto el MANUD como el Programa Conjunto están alineados, es decir, ambos corresponden al período 2007 - 2010.

¹⁹ Uruguay, *One UN Status quo*, actualización del 31 de enero de 2008.

²⁰ *UN Common Country Assessment and UN Development Assistance Framework: Guidelines for UN teams preparing a CCA and UNDAF*. Febrero de 2007, pág. 13.

²¹ En los documentos traducidos del inglés al español, los “*outputs*” se denominan “productos”; no obstante, los productos indicados tienen más bien el carácter de programas que a su vez abarcan una serie de proyectos.

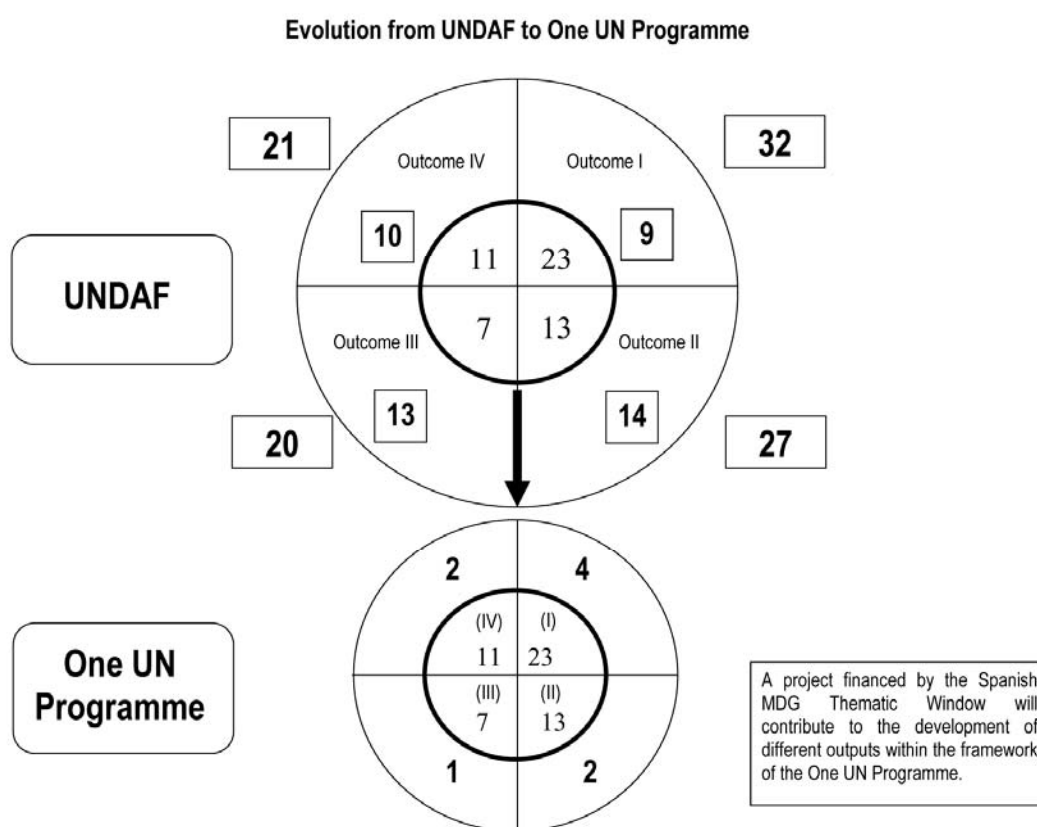
²² El proyecto contribuye a varios de los productos del Programa Una ONU, concretamente al producto 1.17, “El plan de desarrollo de la industria cultural ha sido diseñado y está en la fase de ejecución”.

Cuadro 2. Relación entre los productos previstos en el MANUD, financiados por el Fondo de Coherencia, y los previstos en el Programa Conjunto

	MANUD	Productos traspasados del MANUD al Programa Conjunto	Productos conjuntos que serán financiados por el Fondo de Coherencia	Productos del Programa Programa Conjunto
Cantidad de productos	100	54	9	63
Otros productos	46			
Importados al Programa Conjunto	54			
De los cuales son				
De varios organismos	24	24	9	33
De un solo organismo	30	30		30

Fuente: Estudio teórico; fuentes entrevistadas.

Gráfico 1. Evolución del MANUD al Programa Conjunto²³



²³ Gráfico proporcionado gentilmente por la Oficina del Coordinador Residente en Montevideo.

Traducción del gráfico anterior:

Evolution from UNDAF to One UN Programme = Evolución del MANUD al Programa Conjunto

UNDAF = MANUD

One UN Programme = Programa Conjunto

Outcome = Resultado – Efecto

A project financed by the Spanish MDG Thematic Window will contribute to the development of different outputs within the framework of the One UN Programme = Un proyecto financiado por la Ventana Temática del Fondo español para el logro de los ODM contribuirá a la generación de distintos productos dentro del marco del Programa Conjunto

2.5 Expectativas del Gobierno con respecto al “Programa Conjunto” y la iniciativa “Unidos en la Acción”

64. En el marco de la iniciativa “Unidos en la Acción”, el Gobierno del Uruguay se relaciona de distintas maneras con sus cuatro pilares. En el marco del principio “Un Marco Presupuestario”, al Gobierno del Uruguay le interesa la disponibilidad de corrientes de recursos financieros adicionales del Fondo de Coherencia y su mecanismo de entrega “intermediado por el PNUD”. El Gobierno del Uruguay ha expresado la intención de actuar también como administrador de los fondos en el futuro. El Gobierno del Uruguay se relaciona asimismo con el concepto de “Una Oficina”. En ese aspecto en particular, la armonización de los procedimientos administrativos, financieros y de presentación de informes podría facilitar la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas en proyectos conjuntos, también desde la perspectiva del Gobierno del Uruguay; y, de una manera más indirecta, el Gobierno del Uruguay ha ofrecido un solar para la construcción de un nuevo edificio de las Naciones Unidas, una vez que se adopte esa decisión. El Gobierno del Uruguay también valora el principio de “Un líder”, en el sentido de una sola voz de las Naciones Unidas, ya que también se ha abocado a racionalizar su proceso de gestión, designando a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia (OPP) como coordinador para el sistema de las Naciones Unidas. El mayor interés y las expectativas del Gobierno del Uruguay radican en el Programa Conjunto y su rápida ejecución. Más abajo se hace referencia principalmente a los aspectos relacionados con el Programa Conjunto.

65. El Gobierno del Uruguay y el Equipo de las Naciones Unidas en el país también tenían experiencia anterior en cooperar estrechamente, como lo hicieron en la preparación del MANUD 2007 – 2010. Este fue el primer MANUD para el Uruguay, ya que como país de renta media no tenía la obligación de prepararlo. Ello muestra la motivación de quienes participaron en su redacción. El MANUD se firmó el 28 de abril de 2006, en ese entonces por nueve organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial por parte de las Naciones Unidas, y el Director de la OPP en representación del Gobierno del Uruguay. El Gobierno del Uruguay siguió adelante y con rapidez asumió un papel activo en la elaboración del Programa Conjunto.

66. El proceso, como experiencia piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción”, ha sido dirigido por dos organismos públicos - el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y

Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP) – y el Equipo de las Naciones Unidas en el país²⁴. El Programa Conjunto para 2007 – 2010 fue firmado por el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay el 19 de octubre de 2007.

67. Posteriormente, el 26 de noviembre de 2007, el Ministro de Relaciones Exteriores envió una carta al Vicesecretario General de las Naciones Unidas, en la que indicaba que el Gobierno del Uruguay estaba asumiendo “una actitud positiva y constructiva en relación con el proceso de reforma de las Naciones Unidas”²⁵. En el mismo documento, el Gobierno del Uruguay subrayó que veía al programa piloto no sólo como un instrumento de ejecución de la reforma de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, sino como un ejercicio de cooperación en esferas prioritarias identificadas por el Gobierno del Uruguay, en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo cuyo núcleo es el marco de la “reforma del Estado” con sus tres pilares, es decir, la reforma de la administración pública y la modernización del Estado, la descentralización y el desarrollo social y productivo.

68. El proceso que llevó a su reconocimiento como país piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción” generó grandes expectativas en el Gobierno del Uruguay. Dichas expectativas se refieren a la creación de capacidad y la capacitación a nivel del Gobierno para suplir las carencias en ese aspecto, ya que el Gobierno del Uruguay ha señalado que la falta de recursos humanos y la gestión de esos recursos es actualmente uno de sus puntos débiles. Se espera que el sistema de las Naciones Unidas ayude a crear esa capacidad y, de ese modo, contribuya a cerrar la brecha entre los marcos normativos y la capacidad para ponerlos en práctica, tanto a nivel nacional como subnacional.

69. También se mencionó la posibilidad de obtener recursos adicionales como una gran expectativa respecto del programa piloto “Unidos en la Acción”. La OPP considera que la iniciativa “Unidos en la Acción” es un complemento, y no un sustituto, de los programas actuales de los distintos organismos de las Naciones Unidas, que llevará a la ejecución del programa “Unidos en la Acción” en forma paralela a la ejecución de los distintos proyectos de las agencias de las Naciones Unidas. Una de las principales expectativas relacionadas con el Programa Conjunto en el Uruguay es la necesidad de redefinir la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con países de renta media para poder subsanar sus vulnerabilidades de forma sostenible.

70. En el contexto de la iniciativa “Unidos en la Acción”, el PNUD y el resto de agencias del Sistema de NNUU no son consideradas un administrador financiero, sino principalmente un proveedor de asesoramiento técnico en temas de interés para el país. El sistema de las Naciones Unidas puede prestar apoyo para la generación, sistematización y difusión de conocimientos. Los representantes de la OPP entrevistados manifestaron que la OPP podía imaginarse perfectamente asumiendo el papel de administrador financiero de los fondos (adicionales) del Programa Conjunto en el futuro.

²⁴ Si bien el Equipo de la misión tuvo la oportunidad de reunirse únicamente con estos dos Organismos del Estado como representación del Gobierno de la iniciativa “Unidos en la Acción”, la OPP enfatizó el proceso consultivo llevado a cabo internamente para involucrar a todas las instituciones del Estado a todo nivel, destacando que en el Programa Conjunto participan 32 instituciones gubernamentales (Carta del Subdirector de la OPP al Coordinador Residente de las NNUU del 13 de Junio de 2008 en respuesta al Informe de Análisis de Evaluabilidad). El Equipo de la misión no pudo reunirse con las mismas.

²⁵ Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores del 26 de noviembre de 2007.

71. La preferencia del Gobierno por poner el énfasis en la formulación, determinación de costos y seguimiento de las políticas públicas, junto con la participación de la sociedad civil y el desarrollo de los gobiernos locales, refleja su evaluación de las dificultades para el desarrollo que enfrenta el país y las ventajas comparativas de las Naciones Unidas.

2.6 Composición y tamaño del Equipo de las Naciones Unidas en el país y su relación con organismos no residentes

72. El Programa Conjunto ha sido firmado por 18 agencias de las Naciones Unidas, nueve de los cuales son agencias no residentes. El 18º signatario es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un organismo que no pertenece al sistema de las Naciones Unidas pero es miembro del Equipo de las Naciones Unidas en el país. Las agencias residentes representadas en el Equipo de las Naciones Unidas en el país son el PNUD, el UNFPA, el UNICEF (los tres organismos del Comité Ejecutivo en el Uruguay), la FAO, la ONUDI, la CEPAL, la UNESCO, la OPS/OMS, la UNOPS, el BM y el FMI. Las agencias no residentes que forman parte del Equipo de las Naciones Unidas en el país son la OIT, el UNIFEM, el PNUMA, el ONUSIDA, el FIDA, y OIT/CINTERFOR, así como la OIM, agencia asociada al Sistema. A fecha de la misión de evaluabilidad, existían 18 agencias signatarias del Programa Conjunto: ACNUR, CEPAL, FAO, FIDA, OIM, OIT, OMT, ONUDD, ONUDI, ONUSIDA, PNUD, PNUMA, UNESCO, UN Habitat, UNFPA, UNICEF, UNIFEM y UNOPS²⁶. De las agencias signatarias, 10 son no residentes. La OPS/OMS²⁷ es miembro del Equipo de las Naciones Unidas en el país, pero no es signataria del Programa Conjunto.

73. El Banco Mundial y el FMI son organizaciones residentes y miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país pero no forman parte del Programa Conjunto. El Programa ciertamente ha despertado el interés de las agencias no residentes en sumarse activamente y con frecuencia al Equipo de las Naciones Unidas en el país. Esto se percibe en general como algo positivo e integrador, pero también ha generado para las agencias residentes un gran esfuerzo de coordinación e información hacia las agencias no residentes en el Uruguay “recién llegados”. Algunos organismos han abierto nuevas oficinas recientemente en Montevideo (UNIFEM y UNOPS) o están considerando la posibilidad de hacerlo (FIDA).

74. El MANUD fue firmado por el Gobierno nacional, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas/Representante Residente del PNUD/UNFPA, el Banco Mundial y siete organismos de las Naciones Unidas - FAO, FMI, OIT/CINTERFOR, OPS/OMS, ONUDI, UNESCO, UNICEF – y la OIM, como organismo no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas que es miembro del Equipo de las Naciones Unidas en el país. En comparación con el número y la composición de los signatarios del MANUD, el número de signatarios del Programa Conjunto casi se ha duplicado, en particular el de las agencias no residentes.

²⁶ En Junio de 2008, fecha posterior a la misión, se produjo la firma del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI).

²⁷ La OPS/OMS es miembro del Equipo de las Naciones Unidas en el país y signatario del MANUD, pero no es signatario del Programa Una ONU. La OPS/OMS expresó estar decepcionada por el hecho de que el Acuerdo se hubiera firmado sin darle tiempo suficiente a todos los organismos para que formularan observaciones, pero ha habido un intercambio cordial de correspondencia que sugiere la posibilidad de que se encuentre una solución en el futuro.

75. Esto demuestra el cambio impulsado por la iniciativa “Unidos en la Acción” y el carácter inclusivo del sistema de las Naciones Unidas en su enfoque de unidad en el Uruguay. En el capítulo 4.3 se hace un análisis más detallado del tema.

3 ANÁLISIS DEL DISEÑO SUSTANTIVO DE LA INICIATIVA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN”

3.1 La calidad del diseño de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”

76. En general se dispone de poca documentación sobre el diseño previsto para la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” en el Uruguay, que no sea la relacionada con el propio documento del Programa Conjunto. No se ha establecido aún un Comité Directivo de la iniciativa “Unidos en la Acción”²⁸, sino que el Equipo de las Naciones Unidas en el país es el mecanismo en el cual se discuten - y se registran en las actas de las reuniones - todos los asuntos relacionados con la experiencia piloto “Unidos en la Acción”. En tal sentido, el Equipo de país se concibe como el espacio para tratar todos los aspectos relativos a la iniciativa por su naturaleza abierta y participativa. Sin embargo, en el caso del Programa Conjunto, existen términos de referencia para el Fondo de Coherencia del Programa, que son los términos de referencia del Comité Directivo y el Comité Consultivo del Programa Conjunto y los criterios de asignación de fondos para los proyectos conjuntos del Programa Conjunto para 2007/2010, “Construyendo capacidades para el desarrollo”²⁹. El Equipo de las Naciones Unidas en el país estuvo de acuerdo en que el Comité Directivo se ocupara de determinados aspectos relacionados con el Programa y con los otros tres pilares³⁰.

77. El documento del Programa Conjunto es el elemento central de la iniciativa “Unidos en la Acción” en el Uruguay. En nuestro análisis hacemos referencia a los siguientes documentos y a las entrevistas que mantuvimos:

- El documento del MANUD 2007 – 2010 para el Uruguay, preparado por el Equipo de las Naciones Unidas en el país, firmado en abril de 2006;
- El Programa Conjunto 2007 – 2010, “Construyendo capacidades para el desarrollo”, firmado por el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay el 19 de octubre de 2007;
- Un proyecto de nota conceptual sobre la iniciativa “Unidos en la Acción”³¹;
- Términos de referencia del Fondo de Coherencia;
- Memorando de Entendimiento sobre aspectos operacionales;

²⁸ Se debe diferenciar entre el Comité Directivo para toda la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”, con sus cuatro pilares, y el Comité Directivo del Programa Una ONU exclusivamente.

²⁹ Comunicación y documento de la Oficina del Coordinador Residente, de 13 de marzo de 2008.

³⁰ Comunicación de la Oficina del Coordinador Residente/Equipo de las Naciones Unidas en el país de 10 de abril de 2008.

³¹ Denominada “Una ONU” en el Uruguay, Informe de avance del 19 de abril de 2007; la nota está aún en forma de borrador y a la espera de ser aprobada por el Equipo de las Naciones Unidas en el país, ya que no pudo llegarse a un acuerdo sobre el texto relativo a Un Líder.

- Nota resumida sobre Un marco presupuestario de las Naciones Unidas;
- Carta de fecha 26 de noviembre de 2007 dirigida al Vicesecretario General de las Naciones Unidas por el Ministro de Relaciones Exteriores.

78. En el documento de programación conjunta se señalaron cuatro desafíos principales³²:

- Crecimiento sostenido y sustentable de la economía uruguaya, con énfasis en la diversificación productiva, la inserción en los mercados internacionales, la incorporación de la innovación científico-tecnológica en procesos productivos y crecimiento de la inversión;
- Reducir los significativos niveles de pobreza (en particular entre las generaciones más jóvenes), con énfasis en la erradicación de la indigencia;
- Reducir las inequidades (económicas, sociales, territoriales, intergeneracionales, de género y étnicas) en las condiciones de partida y en el acceso a servicios sociales de calidad;
- Promover el ejercicio de todos los derechos humanos mediante la adecuación de la legislación nacional y el fortalecimiento de las instituciones públicas y civiles.

79. El Programa Conjunto toma en su mayor parte los productos de programas ya previstos en el MANUD (54 productos, de los cuales 25 son proyectos conjuntos y 30 son proyectos de un solo organismo). Los nueve productos conjuntos adicionales³³, que se planea financiar con recursos del Fondo de Coherencia, están alineados con las tres esferas estratégicas principales del Gobierno del Uruguay y las cuatro prioridades nacionales del MANUD.

80. El Programa Conjunto se refiere a un grupo coherente y coordinado de proyectos e iniciativas entre organismos, ejecutados y supervisados en forma conjunta por las agencias, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. Este Programa es el resultado de una estrategia conjunta del Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas para establecer prioridades, que emana del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para 2007 - 2010. El logro de los objetivos de desarrollo del Milenio inspira y orienta las prioridades nacionales del Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas para la formulación del Programa Conjunto en torno a las esferas prioritarias del MANUD:

- Promover el desarrollo productivo sustentable sobre la base de la diversificación económica y tecnológica,
- Combatir la pobreza y la falta de equidad, y
- Fortalecer la gobernanza democrática.

³² Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay, Documentos de programación conjunta, UN 2006.

³³ En los documentos traducidos del inglés al español, los “*outputs*” se denominan “productos”; no obstante, los productos indicados tienen más bien el carácter de programas que a su vez abarcan una serie de proyectos

81. El MANUD establece tres prioridades transversales: la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo local. Estas prioridades se encuentran de manera más implícita en el Programa Conjunto. Considerando la prioridad de estas dimensiones, expresadas en la resolución de 2007 sobre la Revisión Trienal Amplia de la Política (TCPR según sus siglas en inglés) se “exhorta a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que, dentro de sus mandatos, continúen mejorando sus mecanismos institucionales de rendición de cuentas e incluyan resultados sobre la igualdad de género e indicadores sobre el género convenidos intergubernamentalmente en sus marcos estratégicos”. Esto impone la necesidad de incorporar estos aspectos en la totalidad de los productos.

82. Existe una coherencia temática general entre los distintos niveles – la ACP – el MANUD - el Programa Conjunto, con sus nueve productos adicionales relacionados con los tres pilares de las estrategias del Gobierno del Uruguay, descritos en 35 intervenciones o componentes. Sin embargo, es necesario afinar la articulación y la coherencia internas entre ellos, especialmente a nivel de los proyectos, para mejorar la calidad del diseño y poder establecer la contribución de un nivel al nivel más alto siguiente (producto – resultado (efecto) – impacto).

83. Los nueve productos previstos actualmente son los siguientes:

- Construcción de las capacidades de las instituciones del Estado para diseñar estrategias de desarrollo
- Fortalecimiento de las políticas públicas relacionadas con el sector productivo
- Apoyo a las políticas de protección del medio ambiente a nivel local
- Fortalecimiento de las capacidades sociales y del Estado en la promoción del desarrollo en el territorio
- Apoyo al “Plan de Equidad” del Gobierno central en su ejecución, seguimiento y evaluación
- Fortalecimiento de las instituciones del sistema de políticas sociales (educación, empleo, salud y seguridad social)
- Apoyo al diseño y la ejecución de políticas, planes y programas de lucha contra la desigualdad (en particular, por razones de género e intergeneracionales)
- Diseño y ejecución de programas de modernización de la administración y los servicios públicos para los ciudadanos
- Apoyo a las políticas y a la descentralización y fomento de la participación de los ciudadanos en el territorio.

84. A nivel general, el diseño del documento del Programa Conjunto, con su multitud de niveles, tiene una estructura compleja: cuatro “desafíos” del MANUD, tres “modalidades” de intervención, tres “esferas programáticas” y, además, cuatro resultados, 63 productos de los cuales nueve se financiarán con recursos del Fondo de Coherencia – este último grupo es de nueve productos con 35 componentes. Sería de utilidad simplificar dicho marco, enfocándose especialmente en la vinculación existente entre los

niveles más bajos de programación con las líneas orientadoras en el nivel más alto con un número limitado de indicadores.

85. Al escepticismo que genera un enfoque estratégico de la acción del sistema de las Naciones Unidas se suma la percepción de que no hay una amplia participación de la sociedad civil en la determinación de los productos correspondientes a los cuatro resultados principales establecidos en el MANUD. Esta cuestión se analizará en mayor detalle en las secciones siguientes del presente informe.

3.2 Capacidad de respuesta a las necesidades y prioridades específicas del país

86. Como se explicó anteriormente, el Programa Conjunto se elaboró sobre la base de las prioridades fijadas por el Gobierno del Uruguay en lo relativo a la modernización del Estado, el apoyo al proceso de descentralización y el fortalecimiento de las políticas sociales y productivas. En una etapa posterior, una vez que se ejecute el Programa Conjunto, será posible evaluar si sus esferas están contribuyendo efectivamente a satisfacer las necesidades específicas del país.

87. El Gobierno del Uruguay percibe el Programa Conjunto como una fuente posible de valor agregado, dado que el sistema de las Naciones Unidas puede aportar toda su pericia a la tarea de hacer frente a los desafíos identificados como resultados del Programa. Se espera que el diseño y la ejecución del Programa Conjunto permita aliviar la pesada carga que representan las actividades administrativas de las agencias del sistema de las Naciones Unidas e incrementar el apoyo técnico que prestan en cada uno de los sectores que participarán en el Programa Conjunto. En este contexto, la OPP parece estar considerando seriamente la posibilidad de hacerse cargo de la ejecución del Programa Conjunto y establecer el marco institucional que respaldará la ejecución nacional de la asistencia internacional.

3.3 Articulación de la intención estratégica

88. El Programa Conjunto³⁴ está, al igual que el MANUD, alineado con las estrategias y prioridades del Gobierno del Uruguay. Abarca aproximadamente la mitad de los productos del MANUD para 2007 – 2010 y nueve productos adicionales, con diez proyectos conjuntos que se basan en la acción de varias agencias. Este es el elemento fundamental del Programa Conjunto. Aparte del Programa Conjunto está la otra mitad de los productos, que están alineados con las prioridades del MANUD pero no son parte del Programa Conjunto. Además de esos productos establecidos en el MANUD, hay proyectos ejecutados por agencias de las Naciones Unidas que no son signatarias del MANUD o del Programa Conjunto, o de ninguno de ambos, o proyectos ejecutados en su mayor parte por agencias especializadas, que no están de acuerdo con las prioridades del MANUD y que por lo tanto son proyectos independientes.

89. El documento del Programa establece una “Estrategia en materia de alianzas de cooperación” con el fin de llevar adelante el Programa Conjunto, sobre la base de la experiencia de trabajo conjunto del sistema de las Naciones Unidas y sus organismos. En tal sentido, esta labor conjunta debería consolidar al sistema de las Naciones Unidas para: i) contribuir a la articulación de los distintos agentes del sector

³⁴ El Programa “*One UN*” (Una ONU) se ha traducido al español como “Programa Conjunto”; la expresión “programa conjunto” se utiliza también con frecuencia para hacer referencia únicamente a los nueve productos conjuntos y a los “proyectos conjuntos” que serán financiados con recursos del Fondo de Coherencia. En el presente informe usamos siempre la expresión “Programa Conjunto” para referirnos al documento firmado con sus cuatro resultados y 63 productos.

público y de éstos con la sociedad, con fines de reflexión y diálogo en común; ii) brindar insumos técnicos para la formulación de políticas y estrategias públicas; iii) contribuir al desarrollo de capacidades nacionales para su ejecución; iv) apoyar la implementación de las políticas públicas y los programas de desarrollo; v) prestar asistencia técnica al Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y otras instituciones del Estado para mejorar su eficiencia en el suministro de bienes y servicios públicos³⁵. Esto puede interpretarse como la intención estratégica del Programa Conjunto; sin embargo, es bastante genérica y se refiere más al “qué” que al “cómo”. Esta contribución que se espera que aporte el Programa Conjunto puede usarse como parámetro de referencia para futuros análisis y evaluaciones, como forma de medir su coherencia estratégica y su contribución efectiva al desarrollo.

90. El Programa Conjunto es un primer paso positivo en dirección a la articulación conjunta; sin embargo, entendido como la totalidad de la contribución y la presencia de las Naciones Unidas en el Uruguay, todavía tiene que mejorar su visión común, “intención estratégica” y diseño coherente.

91. En este contexto se ha observado un intento de lograr un equilibrio entre un enfoque orientado a la demanda y la apropiación nacional, y un enfoque orientado a la oferta, basado en el mandato de las Naciones Unidas en relación con su papel de promotor y los mecanismos de seguimiento. La formulación de Una Estrategia de las Naciones Unidas a nivel de la Sede debería incluir orientación en cuanto a la conveniencia de adoptar uno u otro enfoque a nivel de los países y hasta qué punto hacerlo.

3.4 Sistema de seguimiento y evaluación

92. En el documento del Programa Conjunto³⁶ se establece que la OPP y el Equipo de las Naciones Unidas en el país, con el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente, “serán responsables de establecer los mecanismos de monitoreo (seguimiento) y evaluación, herramientas y revisiones necesarias para asegurar la supervisión y evaluación continuas del Programa, con miras a garantizar la utilización eficaz de los recursos del Programa así como la rendición de cuentas, transparencia e integridad”.

93. La iniciativa de “Unidos en la Acción” en el Uruguay sólo podrá demostrar resultados si el diseño del Programa Conjunto se orienta hacia la obtención de resultados, es decir, si existen sistemas adecuados de seguimiento que permitan medir los resultados a nivel de producto, resultado (efecto) e impacto. El Programa tendrá que demostrar el uso eficiente de sus recursos, así como su eficacia.

94. La existencia de un sistema de seguimiento que funcione es un elemento fundamental en el análisis de la evaluabilidad. Sin un sistema de seguimiento y evaluación y líneas de base, indicadores y medios de verificación, será difícil para el equipo de evaluación intermedia realizar su labor. En la etapa actual del Programa Conjunto y en vista de los elementos identificados como evaluables, parece prematuro llevar a cabo una evaluación intermedia en el último trimestre de 2008. Debido a que los ciclos programáticos del MANUD y del Programa Conjunto están alineados, y a que 54 productos de este último se derivan del primero, la sincronización de ambos parece ser de por sí eficiente. Sin embargo, se recomienda considerar la posibilidad de realizar la evaluación en una etapa posterior, por ejemplo en forma paralela a la evaluación sistémica del proceso de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” – que en

³⁵ Documento del Programa Una ONU, Parte V.

³⁶ Documento del Programa Una ONU, Parte VII, Vigilancia y evaluación.

términos realistas debería llevarse a cabo durante el primer semestre de 2009– ya que la presentación del informe resumido está prevista provisionalmente para septiembre de 2009³⁷.

95. En el momento en que se llevó a cabo la misión, los proyectos conjuntos previstos en el marco de los nueve productos nuevos que habrían de financiarse con recursos del Fondo de Coherencia estaban aún en la fase de formulación y se estaba a punto de llegar a un acuerdo con respecto a las agencias que participarían en cada uno de los proyectos. Sin embargo, antes de la creación del sistema de seguimiento y evaluación del Programa Conjunto, la existencia de una lógica de intervención del Programa da cuerpo a la forma en que los nueve productos conjuntos nuevos se traducen en los 35 módulos, que son proyectos o incluso programas de facto, y se relacionan con el nivel de producto y el de resultado. Véase también el capítulo 4.7 y el anexo V.

96. Actualmente, tanto la Oficina del Coordinador Residente como la OPP han contratado consultores para que ayuden en la creación de un sistema de seguimiento para el Programa Conjunto y posteriormente. La Oficina del Coordinador Residente ha contratado a un consultor externo para que haga una revisión de los instrumentos de seguimiento y evaluación que aplican actualmente las agencias de las Naciones Unidas y para validar los indicadores del MANUD 2007 – 2010, mientras que la OPP está trabajando con otro consultor a fin de establecer un sistema de seguimiento de las políticas públicas, que sería aplicado por los puntos focales de los Ministerios competentes. No obstante, diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas, así como el Gobierno del Uruguay, han señalado la necesidad de tomar medidas de fortalecimiento de capacidades.

97. Los actores del sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno del Uruguay que fueron entrevistados confirmaron su interés en que se reforzara la capacidad en materia de seguimiento y evaluación. Algunas agencias de las Naciones Unidas se refirieron a los sistemas que tenían establecidos y se mostraron dispuestos a compartir experiencias (PNUD, UNOPS, OIT, UNICEF y FIDA).

98. A fecha de la misión, los esfuerzos observados por establecer un sistema de seguimiento orientado a la medición de los resultados y el impacto son bastante recientes y aún rudimentarios. Si bien la OCR ha hecho un esfuerzo por analizar los distintos niveles de programación y empezar a diseñar un sistema de indicadores, a fecha de la misión no todas las agencias eran partícipes de este proceso de reflexión y construcción, cabiendo el riesgo de trabajar en forma paralela y no de un modo coherente y coordinado. Cualquier enfoque que no esté armonizado no resultará eficaz en función de los costos³⁸.

99. El proyecto de modelo de seguimiento y evaluación presentado a la misión de evaluabilidad constituye un buen intento inicial de evaluar los elementos disponibles, si bien revela algunas deficiencias fundamentales que tendrían efectos negativos en la evaluabilidad del programa: i) deficiencias en cuanto a la identificación de los indicadores y sus valores cuantitativos y cualitativos, ii) indicadores que no son

³⁷ Véase los términos de referencia de los estudios de evaluabilidad en los ocho países piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

³⁸ Como se ha indicado, posteriormente a la realización de la Misión de Evaluabilidad, la Oficina del RC ha indicado que tanto el Equipo de país de NNUU como el Gobierno del Uruguay han hecho progresos importantes en la elaboración de una estructura de seguimiento y evaluación que permita demostrar el logro resultados, incluyendo el desarrollo de indicadores y medios de verificación. Dada la posterioridad de esta información a la realización de la misión, el Equipo no ha podido valorar dichos progresos.

específicos de las intervenciones propuestas, iii) indicadores que no miden los beneficios propuestos de las intervenciones de “Unidos en la Acción”.

100. También se han detectado problemas en la identificación de las líneas de base, los hitos importantes y los datos clave que permitirían hacer un seguimiento de los indicadores. Por último, hay muchos casos en que las actividades, los objetivos y los indicadores se usan en forma incorrecta, es decir, se señalan actividades cuando se quiere identificar objetivos, o se usan actividades en lugar de indicadores.

101. La última conclusión tiene que ver con los resultados claramente diferenciados de los distintas áreas temáticas. Si bien la estrategia se refiere a la identificación de productos dentro de cada uno de los temas establecidos, la matriz actual de seguimiento y evaluación no clasifica los productos en consonancia con esa estrategia. Esto podría dar lugar a un modelo incoherente, que haría difícil medir correctamente la eficacia y la eficiencia de la ejecución del programa.

102. En el caso de la labor realizada por la Oficina del Coordinador Residente, como primer paso los productos del Programa Conjunto se compararon con los productos del MANUD. Los antecedentes son dobles: en primer lugar, se ha determinado que algunos indicadores del MANUD no son adecuados y hasta el momento tampoco se ha establecido un sistema de seguimiento para el MANUD. En segundo lugar, está previsto realizar una evaluación de mitad de período del MANUD en el segundo semestre de 2008.

103. Desde el punto de vista del equipo de la misión, parece pertinente hacer algunas observaciones: el cronograma para la creación de un sistema que abarca 100 productos del MANUD y otros 10 productos adicionales con 34 componentes del Programa Conjunto no parece realista considerando el poco tiempo que resta, y pone en riesgo todo el sistema. Al mismo tiempo, la credibilidad del Programa Conjunto puede correr peligro si no se pone en funcionamiento el sistema de seguimiento y evaluación a su debido tiempo.

104. El equipo de la misión propone armonizar las fechas de la evaluación de mitad de período del MANUD y de la evaluación de mitad de período del programa “Unidos en la Acción” prevista para fines de 2009 y llevar a cabo una evaluación como esfuerzo conjunto entre la Oficina del Coordinador Residente y el Gobierno del Uruguay a fines de 2009. La armonización de las fechas de evaluación del MANUD y del Programa Conjunto se considera positiva en términos de eficacia y asignación de recursos.

105. Mientras tanto debería establecerse una lógica de intervención que entrelace los distintos niveles – políticas, programas y proyectos que comienzan con el nuevo grupo de nueve más uno proyectos conjuntos relacionados con las tres prioridades del Gobierno del Uruguay – con indicadores “SMART”, fuentes de verificación y riesgos. Esto puede servir como experiencia “piloto” de un sistema que en una segunda etapa puede extenderse a todo el MANUD. Esto demostraría cómo se puede poner en marcha un sistema que vigile y evalúe “verdaderamente” los proyectos conjuntos, entre organismos e interministeriales, lo que equivale a producir resultados.

106. Una tercera razón por la que se deben tomar medidas inmediatas es también la demanda de los donantes que contribuyen al Fondo de Coherencia y otras fuentes de financiación que piden rendición de

cuentas. Se ha expresado claramente que se exigirá la presentación de informes sobre los progresos y resultados de los proyectos y productos financiados para que se pueda otorgar financiación en el futuro. También puede servir como un incentivo positivo para el establecimiento de un sistema de seguimiento.

107. Un aspecto que a menudo se pasa por alto es la asignación de fondos para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación y para la ejecución y gestión de las actividades de seguimiento y evaluación de la iniciativa “Unidos en la Acción”. Se podrían obtener promesas de contribuciones, por ejemplo a través del Fondo de Transformación – ya que la introducción del seguimiento y evaluación como una buena práctica es también parte de la gestión del cambio -, y esto último podría incluirse en los presupuestos como recursos asignados a los productos, en la matriz de producto y recursos, en forma de porcentaje – normalmente se recomienda entre un 3% y un 5% del presupuesto respectivo.

108. Se debería establecer un grupo de trabajo de composición reducida para trabajar conjuntamente en el diseño del sistema, idealmente con la participación de aquellas agencias que tienen conocimientos especializados y experiencia en actividades de seguimiento y evaluación y/o están implicados en la ejecución prevista de los proyectos conjuntos. Una vez que los miembros del sistema de las Naciones Unidas hayan encontrado un enfoque en común, se sugiere que un miembro del equipo de diseño de las actividades de seguimiento y evaluación del Gobierno del Uruguay se sume al grupo para alinear los sistemas. Es importante que este enfoque cuente con el respaldo de la sede de las agencias participantes, ya que probablemente se necesitará un aumento de las actividades y de los recursos humanos.

109. La Oficina del Coordinador Residente se ha puesto en contacto con las agencias signatarias del Programa Conjunto para averiguar qué productos les han sido asignados en el marco del Programa Conjunto y del MANUD, y se está llevando a cabo un intercambio de información para incorporar los aportes de las agencias a los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación. Del lado del Gobierno, la OPP ha comenzado a trabajar en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y ha mostrado interés en vincularlo al marco de seguimiento y evaluación del Programa Conjunto.

110. Por una parte, es un buen momento para hacerlo ya que los nueve productos nuevos del Programa Conjunto están aún en la fase de formulación y el sistema de seguimiento puede crearse en un solo proceso, idealmente alineado entre el sistema de las Naciones Unidas y la OPP/Gobierno del Uruguay.

111. Otro aspecto que deberá tenerse en cuenta y acordarse oportunamente es la composición de los equipos de evaluación intermedia y de la evaluación final de la iniciativa “Unidos en la Acción”. En el documento del Programa Conjunto se establece que el equipo deberá estar integrado por “un funcionario de la Oficina del Coordinador Residente, dos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas (al menos uno de ellos perteneciente a organismos con ciclos armonizados, preferentemente con experiencia en seguimiento y evaluación) y un experto en seguimiento y evaluación de la OPP”. En terminología de evaluación, estos ejercicios deberían considerarse como evaluaciones internas. Debería analizarse y acordarse si ésta es la intención de la iniciativa “Unidos en la Acción”. Por razones de transparencia y rendición de cuentas, debería considerarse la posibilidad de que un equipo externo, acompañado por especialistas nacionales, llevara a cabo evaluaciones externas conjuntas.

4.1 Apropiación y liderazgo nacionales en los procesos de “Unidos en la Acción”

112. La OPP es el principal organismo nacional de contraparte que representa al Gobierno del Uruguay, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. La intención de la OPP es desempeñarse como “la única voz” del Gobierno del Uruguay en su diálogo con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas³⁹. El Gobierno del Uruguay demuestra una apropiación y un liderazgo nacionales claros, en particular con respecto al Programa Conjunto. Como proceso de fortalecimiento de su capacidad de coordinación, está en vías de crear un Instituto Nacional de Cooperación Internacional, presidido por la OPP⁴⁰.

113. El Gobierno del Uruguay ha designado 12 puntos focales de la iniciativa “Unidos en la Acción” en los Ministerios competentes y otras organizaciones pertinentes, como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), para mantener un diálogo interno ya en mayo de 2007. El Gobierno del Uruguay también está representado en el Comité Directivo (integrado por el Coordinador Residente, el Equipo de las Naciones Unidas en el país y la OPP) y el Programa Conjunto, para deliberar sobre las actividades de planificación y coordinación.

114. Actualmente, los nueve productos del Programa Conjunto financiados por el Fondo de Coherencia están en la fase de formulación. Sin embargo, se espera que el Gobierno del Uruguay siga ejerciendo su apropiación en la etapa de afinación y ejecución del programa y en el proceso de seguimiento. En lo que respecta al liderazgo, un problema señalado por varios asociados en las entrevistas es la falta de capacidad administrativa de la OPP. La propia OPP reconoce que la creación de capacidad es una de las necesidades más imperiosas de su proceso de Reforma del Estado.

115. El Gobierno ha desarrollado y está demostrando un verdadero sentido de apropiación del proceso piloto “Unidos en la Acción”, en particular en lo que respecta al pilar del Programa Conjunto. En diciembre de 2007 se reunió un Comité Directivo del Programa Conjunto, integrado por el Coordinador Residente, los organismos participantes y el Gobierno del Uruguay representado por la OPP.

4.2 Inclusión de otros actores nacionales (organizaciones de la sociedad civil)

116. La intervención y participación de las organizaciones de la sociedad civil en la fase de diseño global del Programa Conjunto han sido bastante limitadas hasta el momento. Durante 2007 se celebraron tres seminarios y reuniones, orientados a informar a la sociedad civil acerca de la experiencia Una ONU y sus progresos. Si bien en 2005 hubo un diálogo oficial con organizaciones de la sociedad civil para examinar los ODM, que en opinión de las organizaciones entrevistadas fue un espacio útil para el intercambio, en el caso del Programa Conjunto no existe todavía un foro similar para la participación de

³⁹ Nada puede decirse acerca de cómo perciben los puntos focales su papel en la iniciativa “Unidos en la Acción”, ya que en el esfuerzo de coordinación que está realizando el Gobierno, éste solicitó que la misión de evaluabilidad se reuniera con las entidades que coordinan la cooperación internacional a nivel estatal. Por tanto, el equipo no tuvo la posibilidad de entrevistar a esos puntos focales.

⁴⁰ El Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional fue creado por el Art. 116 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, como se menciona en el documento del Programa Una ONU. Al momento de llevarse a cabo la misión aún no estaba establecido.

la sociedad civil, y el diálogo sigue estando limitado a conversaciones oficiosas con el Coordinador Residente o a la comunicación bilateral con determinados organismos de las Naciones Unidas, no con el sistema de las Naciones Unidas.

117. Es necesario ampliar la plataforma para el debate, ya que en este momento las organizaciones de la sociedad civil no están participando directa y activamente en un proceso de adopción de decisiones. Esto revestiría particular importancia en el debate de las cuestiones intersectoriales relativas al género y los derechos humanos, y la forma de integrarlas plenamente en la ejecución del Programa Conjunto. Tampoco hay suficiente evidencia sobre hasta qué punto el sector privado está participando activamente en el proceso “Unidos en la Acción”. La participación de los grupos mencionados puede reforzar aún más la apropiación nacional y puede utilizarse como indicador en la evaluación de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

118. En el diseño de determinados proyectos del Programa Conjunto participan expertos independientes como consultores. Esto fue confirmado también por la OPP, la cual reconoció que hasta el momento existe solamente un “diálogo indirecto” con la sociedad civil a través de los consultores que aparentemente están trabajando para el Gobierno del Uruguay.

119. En el Programa Conjunto se destaca el papel de los interesados nacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil⁴¹. En este contexto, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil no han sido incluidas aún en el diseño del programa “Unidos en la Acción”, ya que el Gobierno del Uruguay y el Equipo de País de las Naciones Unidas decidieron que era importante avanzar primero en la definición de las prioridades del Programa Conjunto, para más tarde abrir un proceso de participación. El equipo considera que la creación de mecanismos oficiales y más consultivos para incluir a la sociedad civil uruguaya en el proceso es un paso fundamental que debe darse para garantizar la apropiación nacional efectiva de la experiencia Una ONU, así como para recibir las contribuciones pertinentes que pueden aportar al proceso los expertos de las organizaciones de la sociedad civil.

4.3 Inclusión de actores del sistema de las Naciones Unidas (en particular organismos especializados y organismos no residentes)

120. Cabe señalar que la iniciativa “Unidos en la Acción”, en particular la preparación del documento del Programa Conjunto, ha acercado aún más a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. El Programa Conjunto es muy inclusivo en lo que respecta a las agencias no residentes y las agencias especializadas, su representación en el Equipo de las Naciones Unidas en el país y en el trabajo conjunto en proyectos. Fue, en comparación con el MANUD, un gran avance para las agencias no residentes, que se reflejó en el alto número de organismos no residentes signatarios. Esto fue confirmado también en varias entrevistas.

121. En sus respuestas a los cuestionarios⁴², las agencias no residentes indicaron como razones que los animaron a participar y beneficios de su participación, respectivamente, los siguientes: 1) acceso a información sobre programas y actividades de otros organismos de las Naciones Unidas en el Uruguay; 2) oportunidad para entablar un contacto más fluido con otros organismos de las Naciones Unidas y

⁴¹ Documento del Programa Una ONU, subtítulos 1.7 y 1.8., y MANUD, página 61, matriz de resultados.

⁴² Cinco respuestas: FIDA, ONUSIDA, ONU-Hábitat, OMT y PNUMA.

actores nacionales (Gobierno del Uruguay y organizaciones de la sociedad civil); 3) oportunidad de articulación y participación directa en proyectos conjuntos en el marco del Programa Conjunto; 4) posibilidad de acceder a fuentes adicionales de recursos financieros a través del Fondo de Coherencia / de participar con su propia contribución financiera; 5) integración de las agencias de las Naciones Unidas en el mecanismo de planificación nacional; 6) evitar la duplicación de esfuerzos a nivel técnico-financiero, y 7) entablar un diálogo con la OPP.

122. Algunos de los riesgos principales que señalaron las agencias no residentes entrevistados fueron: 1) la falta de conocimiento de los programas prioritarios propuestos por el Gobierno del Uruguay; 2) que no se tuviera en cuenta a las agencias que no se integraran al proceso; 3) estrategias, políticas o actividades contradictorias entre las agencias, que podrían confundir al Gobierno del Uruguay; 4) marginación de los actores nacionales– salvo el Gobierno - de las agencias.

123. El grado de satisfacción general de las agencias no residentes que respondieron el cuestionario⁴³ con el Programa Conjunto se expresó con un promedio de 7,25 a 10, lo que indica que la percepción es en general positiva.

124. Otro aspecto es la inclusión de agencias asociadas. En uno de los nueve productos de los proyectos conjuntos adicionales, un organismo no perteneciente al sistema de las Naciones Unidas – la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) -, ha sido designada organismo líder en la fase de formulación.

125. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) está considerando la posibilidad de abrir una oficina en el Uruguay con un programa para el país por un monto de 20 millones de dólares de los EE.UU. en créditos para proyectos de desarrollo rural. Recientemente, la UNOPS y el UNIFEM abrieron una oficina de representación en el Uruguay y el PNUMA ha contratado a un consultor como oficial de enlace, que tiene su despacho en el local de la Oficina del Coordinador Residente. Estos también pueden considerarse indicadores que reflejan el grado de inclusión del diseño de la iniciativa “Unidos en la Acción” con respecto a las agencias no residentes.

126. En la etapa de ejecución, la inclusión de las agencias dependerá fundamentalmente del mecanismo que se defina tanto para finalizar la formulación de los proyectos que contribuirán al logro de los nueve productos financiados por el Fondo de Coherencia, como para ejecutar esos proyectos. En ese sentido, el papel de los “organismos líderes” de los proyectos tendrá una enorme importancia para el fomento de la participación de las agencias “asociadas”.

4.4 Relación con otras formas de ayuda externa/ otros donantes e Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)

127. Se ha establecido una relación significativa con otras formas de ayuda externa, en particular con los donantes de los dos fondos creados en este contexto, es decir, el Fondo de Coherencia al que España y Noruega han aportado 4,43 millones de dólares de los EE.UU. España también está suministrando fondos a todos los países piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción” a través del Fondo PNUD-España para el

⁴³ Cuatro respuestas.

logro de los ODM⁴⁴. Los Países Bajos han aportado una contribución de 246.900 dólares de los EE.UU. a un Fondo de Transformación ⁴⁵.

128. Para los donantes, estos canales podrían adquirir mayor importancia a los efectos de seguir apoyando al Uruguay, que, como país de renta media, podría no calificar para recibir el apoyo de muchas fuentes y mecanismos de ayuda para el desarrollo. Para el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, para el Programa Conjunto, que tiene una brecha de financiación estimada en 15 millones de dólares de los EE.UU. para el período 2007 – 2010, una relación sólida con los donantes reviste una importancia creciente para el éxito de la iniciativa “Unidos en la Acción” y el Programa Conjunto.

129. Los donantes que financian actualmente la iniciativa “Unidos en la Acción” en el Uruguay han formulado las siguientes exigencias en relación con el sistema de las Naciones Unidas:

- Superar su condición de donantes para convertirse en verdaderos socios en el proceso de desarrollo, es decir, apoyando a los gobiernos en la definición de las políticas públicas.
- Implantar sistemas transparentes de seguimiento e información sobre el avance de los programas y la vinculación de desembolsos de fondos a los indicadores del desempeño. Las obligaciones de rendición de cuentas que se imponen a los gobiernos nacionales son muy estrictas y pueden convertirse en un requisito indispensable para la contribución a los fondos de la iniciativa “Unidos en la Acción” en el futuro.

4.5 Apoyo recibido del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y de la Sede / Estructuras regionales de las agencias del sistema de las Naciones Unidas

130. En el proceso que llevó al Uruguay a convertirse en uno de los países piloto de la iniciativa “Unidos en la Acción”, el GNUM le proporcionó apoyo general, incluso facilitándole información sobre “decisiones políticas”, documentos de otros países piloto y enseñanzas recogidas. También envió misiones de apoyo en el contexto del principio de Una Oficina y de la gestión del cambio. La oficina regional del UNFPA y el PNUMD prestó apoyo a la Oficina del Coordinador Residente. La oficina del UNICEF en el país adscribió uno de sus funcionarios a la Oficina del Coordinador Residente, para que se ocupara del Programa Conjunto.

131. En el futuro, la Oficina del Coordinador Residente podría pedir apoyo a las oficinas de evaluación regionales o de las sedes para establecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa Conjunto y

⁴⁴ En el Uruguay, uno de los proyectos financiados por el Fondo PNUMD-España para el logro de los ODM que contribuye a los nueve productos es el de la “Industria Cultural” (3,38 millones de dólares de los EE.UU.).

⁴⁵ Como se ha explicado en la nota al pie 14, el objetivo del Fondo de Transformación es reforzar la coordinación a nivel del país, incluida la capacidad de coordinación, y permitir que los coordinadores residentes respondan con rapidez y eficacia a las oportunidades que tiene el sistema de las Naciones Unidas de colaborar. No es un fondo orientado a la financiación de proyectos. Con éste Fondo se realizan actividades orientadas a la gestión del cambio (actividades de capacitación del Equipo de las Naciones Unidas en el país); actividades relacionadas con la función normativa, de promoción y de convocación (seminario sobre el papel de las Naciones Unidas en los “Países de Renta Media”, preparación de documentos de trabajo sobre los ODM, organización de mesas redondas temáticas); actividades relacionadas con el sector de “Operaciones”; etc.

armonizar los requisitos de seguimiento y evaluación de los distintos organismos, mientras trabajan en proyectos y programas conjuntos.

4.6 Programación conjunta y programas conjuntos

132. Desde la creación del MANUD ha habido una evolución que ha llevado a la sustitución de los programas conjuntos – en el sentido de una síntesis de proyectos ya existentes de cada uno de las agencias signatarias en relación con una serie de prioridades temáticas – por un proceso de programación conjunta en el que las agencias trabajan juntas en la formulación y ejecución de los productos.

133. Cabe señalar que de los 63 productos previstos en el Programa Conjunto, solamente los nueve productos nuevos, que no han sido transferidos del MANUD, tienen esta característica de programación conjunta en el espíritu de la iniciativa “Unidos en la Acción”. Se ha creado un Fondo de Coherencia para financiar los nueve productos con sus 9 proyectos (posteriormente 10) y 35 componentes, por un monto estimado de 15 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales el 30%, es decir, 4,43 millones de dólares de los EE.UU., han sido aportados por dos donantes principales⁴⁶. Sin embargo, según los actores entrevistados, los fondos disponibles alcanzan solamente para financiar el primer año de ejecución, de manera que es imprescindible obtener promesas de contribuciones por el monto restante para poder ejecutar con éxito esta nueva categoría de productos prevista en el Programa Conjunto.

134. En este contexto, la elaboración de propuestas de proyectos conjuntos presentadas para cuatro de las cinco ventanas temáticas que abarca el Fondo PNUD-España para el logro de los ODM (F-ODM), relativas a igualdad de género, medio ambiente, jóvenes y empleo, y cultura y desarrollo, ha sido un hito y un elemento fundamental en la evolución hacia una nueva cultura de programación conjunta. Se llevó a cabo antes de que se formulara el marco del Programa Conjunto y facilitó un auténtico proceso de programación conjunta. Para decepción de los involucrados, solamente una de las cuatro solicitudes presentadas, sobre cultura y desarrollo, ha tenido éxito y se ha integrado/considerado como décimo proyecto conjunto⁴⁷. No obstante, la experiencia de programación, es decir, el trabajo en mesas redondas con representantes de distintos organismos sobre cada una de las propuestas de las ventanas temáticas, fue destacada por los participantes como una experiencia muy importante y valiosa.

4.7 Procesos de gestión del cambio relacionados con la iniciativa “Unidos en la Acción”

135. La Oficina del Coordinador Residente en el Uruguay presta mucha atención al tema de la gestión del cambio. Se organizó un retiro sobre gestión del cambio. Sin embargo, es un tema que está estrechamente relacionado con el comportamiento, lo que supone la aplicación de principios de aprendizaje diferentes a los de los conocimientos técnicos. Para que los procesos de gestión del cambio tengan éxito, deben producirse no solamente a nivel de los países sino, en primer lugar y fundamentalmente, a nivel de la sede de las agencias competentes. Las decisiones más importantes

⁴⁶ En su concepción, el Fondo de Coherencia, cuya razón de ser es cubrir la brecha de financiación del Programa Conjunto, no se limita a financiar únicamente los proyectos ya diseñados, sino también otros proyectos interagenciales que puedan elaborarse para operacionalizar e implementar los objetivos y productos del Programa Conjunto, incluyendo a los 9 productos.

⁴⁷ La **ventana temática** del Fondo PNUD-España para el logro de los ODM no está aportando recursos financieros para contribuir a cerrar la brecha de financiación del Programa Una ONU, si bien, el F-ODM sí contribuye al Fondo de Coherencia por medio de la ventana para apoyar a los países piloto.

relacionadas con la iniciativa “Unidos en la Acción” se toman a nivel de las sedes, y la realización de cambios concretos por parte de la sede para la iniciativa Una ONU puede considerarse un indicador de actitud positiva frente a los procesos de cambio.

4.8 Inversión y costos de transacción

136. Si bien al momento de la misión no se disponía de un análisis concreto del costo de transacción relacionado con la iniciativa “Unidos en la Acción” en el Uruguay, el equipo de la misión ha recibido alguna información, a menudo de carácter más cualitativo que cuantitativo.

137. Se ha creado un grupo de trabajo sobre operaciones para analizar las estructuras de costos y compararlas con las de los distintas agencias de las Naciones Unidas y encontrar alguna forma de simplificar y armonizar los procedimientos (de adquisición) para reducir los costos.

138. El tiempo que se requiere para contribuir a las diversas iniciativas de “Unidos en la Acción”, y al Programa Conjunto en particular, es considerable. Las agencias más pequeñas y las que tienen escasez de personal tuvieron que contratar funcionarios a jornada parcial o a jornada completa para poder responder a las exigencias de “Unidos en la Acción” y, al mismo tiempo, cumplir con sus obligaciones normales.

139. El costo de transacción que implica la necesidad de ponerse en contacto con la sede o la oficina regional para la aprobación de trámites administrativos relacionados con la iniciativa “Unidos en la Acción” también ha aumentado.

140. Con base en la información recabada en las entrevistas realizadas, por el momento puede suponerse con bastante seguridad que “Unidos en la Acción” ha llevado a un aumento – y no a un descenso – de los costos, si bien no se ha realizado un análisis costo-beneficio o costo-eficacia que pueda aportar datos concretos. Esto podría cambiar una vez que el sistema - con sus mecanismos de programación conjunta, presentación de informes conjuntos y un sistema conjunto de seguimiento y evaluación – esté plenamente establecido y funcionando sin inconvenientes.

4.9 Identificación de recursos nacionales para prestar apoyo a futuras evaluaciones

141. En vista de que - como se ha observado - el seguimiento y la evaluación no son prácticas aún completamente instaladas en el el Uruguay, los recursos nacionales disponibles parecen ser limitados. Casi todos los asociados entrevistados a nivel del Gobierno del Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de las Naciones Unidas señalaron la necesidad de organizar actividades de capacitación y creación de capacidad en materia de seguimiento y evaluación.

142. Durante las entrevistas se mencionaron las siguientes fuentes de conocimientos sobre evaluación:

- Consultores que han estado trabajando en evaluaciones con donantes e IFISs internacionales, anteriormente o en el momento actual.
- Dos consultores que están trabajando para la Oficina del Coordinador Residente y la OPP, respectivamente, fueron presentados al equipo de la misión.

- Instituciones con capacidad de investigación o institutos de investigación: Universidad de la República, Universidad Católica y otras universidades privadas, Instituto Nacional de Estadística.

143. El equipo de la misión no ha tenido la posibilidad de evaluar la idoneidad de las instituciones o personas recomendadas por los asociados entrevistados.

144. Como fuente adicional de capacidad de evaluación, los consultores sobre cuestiones de evaluación podrían también recurrir a entidades públicas y privadas con especial competencia en cuestiones de evaluación a nivel regional (en América Latina, por ejemplo en el Brasil).

5 ANÁLISIS DE LOS PROGRESOS EN LA APLICACIÓN DE LOS CUATRO PILARES BÁSICOS DE “UNIDOS EN LA ACCIÓN”

5.1 Un Programa Conjunto

145. Durante 2007, se desplegaron importantes esfuerzos por parte del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay y del Gobierno del Uruguay en el contexto de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”, centrados en el desarrollo y la formulación conjuntas del marco del Programa Conjunto, que culminaron con la firma del documento correspondiente el 19 de octubre de 2007. Aunque el trabajo sobre los otros tres pilares ha venido progresando a buen ritmo, el Programa Conjunto puede considerarse como el “núcleo” de la iniciativa “Unidos en la Acción” en el Uruguay, y también como el pilar en el que de manera más explícita se ha mostrado el apropiación nacional del Gobierno del Uruguay.

146. En el momento en que la misión de análisis de evaluabilidad tuvo lugar en el Uruguay, el documento del Programa Conjunto se había firmado apenas cuatro meses antes.

147. El Programa Conjunto contiene las cuatro áreas programáticas que abarcan las tres áreas estratégicas identificadas en el documento del MANUD. En total, consta de 63 productos, de los cuales 54 están directamente relacionados con el MANUD (24 que implican la intervención de más de un organismo y 30 productos con la intervención de un único organismo de las Naciones Unidas). Además hay nueve productos nuevos (y hasta la fecha 10 proyectos conjuntos) definidos por el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas⁴⁸. Estos productos se desglosan en 35 componentes, que parecerían, de por sí, verdaderos proyectos/programas. Cada proyecto está relacionado con los productos definidos en la “matriz de productos y recursos” en el documento del Programa Conjunto, y con los resultados establecidos en el MANUD. Al mismo tiempo, se relacionan con los tres pilares de la política del Gobierno del Uruguay⁴⁹ (véase el anexo VII, productos conjuntos del Programa Conjunto – financiados mediante recursos adicionales).

⁴⁸ El Gobierno del Uruguay pidió a la misión de evaluabilidad que se reuniera con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y no directamente con los Ministerios encargados de las operaciones. Respetando esta petición, no se puede informar sobre el proceso de coordinación interna en el Gobierno del Uruguay (entre la OPP y los puntos focales de los Ministerios encargados de las operaciones) y entre la OPP y el Coordinador Residente/Equipo de las Naciones Unidas en el país, y se limitaron los medios de triangulación.

⁴⁹ 1) “Fortalecer la capacidad estatal para planificar las estrategias de desarrollo”, 2) “promover la participación ciudadana y el desarrollo local” y 3) fortalecer las políticas públicas sociales, los programas de inserción social y combatir la desigualdad y la discriminación”.

148. Estos nuevos productos requerirán una acción concertada entre varios organismos de las Naciones Unidas y entidades del Gobierno de Uruguay, y el objetivo es fortalecer el valor añadido que aporta el sistema de las Naciones Unidas. Esta relación establece un claro contraste con el anterior MANUD, que, de por sí, no estaba orientado hacia un trabajo conjunto⁵⁰.

149. La elaboración de propuestas de proyectos conjuntos presentados a la ventana temática sobre igualdad de género, medio ambiente, empleo y cultura y desarrollo en el marco del Fondo Español para el logro de los ODM, anterior a la formulación del marco del Programa Conjunto, fue una experiencia importante y una de las bases para la programación conjunta. Tan sólo una de las cuatro aplicaciones, sobre cultura y desarrollo, ha tenido éxito y se considera técnicamente como un décimo proyecto (9 más 1) entre los proyectos conjuntos.

150. Está previsto que los otros nueve productos sean financiados por el Fondo de Coherencia (véase también el apartado Un Presupuesto) para cubrir el déficit de financiación de 15 millones de dólares. Actualmente se han comprometido y desembolsado 4,43 millones de dólares, lo que debería ser suficiente para el primer año de ejecución.

151. En el momento de la misión de análisis de la evaluabilidad, los nueve productos financiados por el Fondo de Coherencia todavía se encontraban en su etapa de formulación. Se precisarán esfuerzos concertados del sistema de las Naciones Unidas y del Gobierno del Uruguay para ajustar este complejo programa y, en particular, los nuevos proyectos conjuntos, para hacerlos operacionales, es decir traducir los módulos y componentes en subproyectos concretos, con sus resultados y actividades correspondientes.

152. Se anticipa un liderazgo programático compartido en los proyectos conjuntos; hasta la fecha, solo han sido designados las agencias líderes de cada uno de los proyectos durante la etapa de formulación (UNESCO, UNICEF, PNUD, ONUDI y FNUAP/UNIFEM, además de la OIM, respectivamente) y son conscientes de la función que han de desempeñar. Aunque el equipo de la misión ha recibido una lista de organismos líderes y de las agencias asociadas respectivas, se hallaron contradicciones durante las entrevistas, en el sentido de que no estaba claro en qué medida las agencias asociadas habían tenido la oportunidad de expresar sus preferencias concretas y discutir la cooperación hasta la fecha⁵¹. Hasta la fecha de la misión, el liderazgo programático se ejerció únicamente en la etapa de formulación de estos productos, y la situación podría cambiar una vez que el ciclo del proyecto pase a la etapa de ejecución.

153. Tanto la oficina del Coordinador Residente como la OPP del Uruguay han emprendido esfuerzos iniciales para diseñar un sistema de seguimiento y evaluación para el MANUD y el Programa Conjunto. Ambas entidades han contratado los servicios de consultores externos para que examinen los sistemas actuales y arbitren el modo de traducirlos en un sistema dentro del Programa Conjunto. Los miembros del equipo de evaluación no hallaron evidencia de (1) un trabajo coordinado efectivo y (2) resultados concretos hacia el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación.

⁵⁰ Según dijeron los entrevistados, “firmar el MANUD conjuntamente no significa trabajar juntos” o “el MANUD es más una suma de proyectos individuales, con cierto grado de labor interinstitucional entre los tres organismos del Comité Ejecutivo y el resto es, más bien, un “remiendo”.

⁵¹ El equipo de la misión recabó información de parte de algunas agencias relativa a su interés por participar de un modo más activo en la designación de las agencias líderes o asociadas en proyectos conjuntos concretos, aspecto que durante la fase de formulación no siempre consideraron garantizado.

154. Habida cuenta de que los nueve productos nuevos financiados mediante el Fondo de Coherencia todavía se encuentran en la etapa de formulación, parece apropiado elaborar el sistema de seguimiento y evaluación en paralelo con el programa. El tiempo acucia y se ha de tomar una decisión sobre la manera de proceder.

155. La elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación es un ejercicio que requiere recursos. Debe decidirse cómo se financiará el diseño del sistema y se deben asignar recursos suficientes. Como estimación provisional para costear el diseño y establecer un sistema de seguimiento, debería calcularse un 5% del presupuesto del programa⁵².

156. Con respecto a la ejecución del Programa Conjunto, se han expresado algunas inquietudes por miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país. La primera preocupación consiste en que los proyectos/productos conjuntos en virtud del Programa Conjunto (en particular los nueve que constituyen una novedad) no reflejan necesariamente las prioridades de los distintos organismos de las Naciones Unidas. Estos proyectos de las agencias individuales se aplicarían en el contexto del Programa Conjunto, o en el MANUD, o, con independencia de ambos, en paralelo con los proyectos conjuntos.

157. La segunda preocupación se refiere a si las agencias de las Naciones Unidas tienen que contribuir, y en qué medida, en el futuro con parte de sus recursos y fondos ordinarios que han sido prometidos por un organismo determinado al Fondo de Coherencia. Muchos organismos ven en el Programa Conjunto la oportunidad de obtener acceso a financiación adicional, en vez de una llamada a contribuir a la financiación. Uno de los entrevistados condicionó la predisposición a trabajar en el Programa Conjunto/proyectos conjuntos a que se dispusiera de financiación adicional para estos proyectos.

158. También relacionado con el Programa Conjunto y Una Oficina está el problema de cómo deberían alinearse los diferentes sistemas de información financiera, seguimiento y administración de los distintos organismos. Las decisiones a menudo no se toman a nivel del país, sino a nivel regional o de la sede.

5.2 Un Fondo/Un Presupuesto

159. El marco presupuestario es la expresión financiera del marco del Programa Conjunto, que incluye 1) los recursos básicos/ordinarios de las agencias participantes, 2) otros recursos actuales/en curso procedentes de todas las fuentes y 3) el déficit financiero entre los recursos existentes y el costo total del Programa Conjunto⁵³.

160. En el caso del Uruguay se ha estimado un presupuesto de 95,1 millones de dólares para la ejecución del Programa Conjunto⁵⁴, de los que 6,6 millones de dólares son recursos ordinarios de las Agencias, 35,9 millones proceden de cooperación bilateral, descentralizada, de fondos de Naciones Unidas, sector privado y otras fuentes, y 37,8 millones provienen de presupuestos del Gobierno y

⁵² El kit de herramientas de vigilancia y evaluación para el Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria indica un 3-5%, un programa a nivel del sistema de Naciones Unidas un 5,6% (www.humanitarianinfo.org) y el Fondo Mundial para la gestión basada en resultados con la OMS un 7-10% (www.rbm.who.int).

⁵³ Actualización de “Unidos en la Acción” del 18 de febrero de 2008.

⁵⁴ Para comparar: los recursos adjudicados al MANUD ascienden a 33 millones de dólares.

préstamos de IFIs. Ello deja una brecha de financiación de 15 millones de dólares, que ha de ser cubierto por el Fondo de Coherencia y otros recursos⁵⁵. Hasta la fecha, los Gobiernos de Noruega y España han hecho una de contribución de 4,43 millones de dólares⁵⁶.

161. El uso del Fondo de Coherencia lo determinará un Comité Directivo⁵⁷, mientras que la decisión estratégica y la decisión definitivas sobre la adjudicación de recursos del Fondo de Coherencia recaerá en el Coordinador Residente⁵⁸. En la siguiente actualización de 18 de febrero, se indica que el Comité Directivo será presidido conjuntamente por el Coordinador Residente y el Director de la OPP,

162. La cuestión de la responsabilidad ha sido planteada por los donantes⁵⁹ que han contribuido hasta la fecha para subsanar el déficit de financiación. Como se prevé aumentar los recursos que han de ser obtenidos por este conducto, deberían diseñarse y activarse sistemas transparentes de seguimiento y presentación de informes sobre la marcha de los trabajos. Además, vincular el desembolso a indicadores de rendimiento parece de importancia crucial para la obtención futura de fondos de los donantes.

5.3 Una Oficina/Un conjunto de prácticas de gestión

163. En la nota conceptual se indica que “más allá de los aspectos estrictamente físicos de este pilar del Programa Conjunto, el Equipo de las Naciones Unidas en el país considera que es posible proyectar la imagen de unidad y coherencia de las Naciones Unidas en el Uruguay. En otras palabras, no es necesario concentrar todas las oficinas locales de Naciones Unidas en los mismos edificios”⁶⁰. Actualmente, la Oficina de Coordinador Residente, el PNUD, la Oficina de Servicios para Proyectos, el UNIFEM y el FNUAP comparten dos pisos del mismo edificio de oficinas.

164. Hasta la fecha no se ha podido encontrar un edificio que resulte adecuado para alojar a todos las agencias de las Naciones Unidas. El Gobierno/Municipio de Montevideo puede proporcionar un solar para la construcción de nuevos locales, en caso de que fuere necesario.

165. Montevideo es una ciudad pequeña que permite a las agencias de las Naciones Unidas movilizarse para reuniones conjuntas en un espacio relativamente corto de tiempo. Como en el proceso “Unidos en la Acción” en el Uruguay participan organismos no residentes, las conferencias telefónicas y videoconferencias se utilizan regularmente como un instrumento para llevar a cabo reuniones virtuales en las que se plasma el concepto de “Una Oficina”.

166. Una preocupación expresada con frecuencia con respecto al concepto de Una Oficina es la seguridad. Refiriéndose a anteriores incidentes, los funcionarios de Naciones Unidas expresaron los temores de convertirse en un objetivo institucional fácil para los agresores, una vez que estuvieron todos ubicados en el mismo edificio. Algunos organismos entrevistados también pusieron en tela de juicio la

⁵⁵ Actualización de “Unidos en la Acción” del 31 de enero de 2008.

⁵⁶ Favor de referirse al Cuadro 1, página 19.

⁵⁷ Al momento de la misión, el Comité Directivo se había reunido una única vez, comenzándose posteriormente la formulación de los proyectos, por lo que no hay indicación de actividades o de decisiones de desembolsos adoptadas por el Comité Directivo en ese período.

⁵⁸ Actualización de “Unidos en la Acción” de 31 de enero de 2008.

⁵⁹ La cuestión de la responsabilidad fue planteada por todos los donantes entrevistados.

⁶⁰ Nota conceptual “Programa Una ONU en el Uruguay”, redactada y no aprobada, 19 de abril de 2007.

relación costo-eficacia de este concepto, y mencionaron el bajo precio que actualmente se pagaba en concepto de alquiler, y que la reubicación resultaría inevitablemente en un aumento de los gastos generales.

167. Un desafío importante para los conceptos de Una Oficina y “Unidos en la Acción” es la armonización de las prácticas de gestión. Varios entrevistados dijeron que no existe armonización de procedimientos tales como el marco presupuestario, la gestión y la presentación de informes financieros, y los sistemas de seguimiento. Además, algunos organismos de las Naciones Unidas pueden tomar decisiones a nivel del país, mientras que en otros organismos estas decisiones se adoptan a nivel regional o de la sede. Parece que existe un papel importante respecto del concepto “Una Oficina” que se tramita a nivel de la sede de las agencias de las Naciones Unidas, y ello influye sobre el grado de éxito de los esfuerzos desplegados a nivel del país. Al mismo tiempo, la armonización de procedimientos a nivel de la sede es un indicador del compromiso del sistema de las Naciones Unidas más allá de los ocho países piloto.

168. Los miembros del grupo de trabajo de operaciones entrevistados confirmaron que la tarea “ocupa gran parte de nuestro tiempo”⁶¹, y que se trata, evidentemente de una tarea adicional.

169. Los distintas agencias han emprendido un análisis detallado de los procedimientos operacionales y la nivelación de los gastos, y las agencias han formulado algunas propuestas sobre cómo reorganizar la adquisición externa de artículos de oficina, billetes de avión, etc. Este ejercicio todavía no se ha plasmado en un análisis de reducción de costos en términos monetarios concretos. El insumo de horas de trabajo debería calcularse como un costo de oportunidad y la contratación de personal adicional para llevar a cabo esta tarea debería calcularse como costo adicional fijo u operacional, respectivamente.

170. La Federación de personal manifestó su preocupación sobre la disminución potencial de personal, una vez que el sistema se armonice. Hay acuerdo en que el número de personal a jornada completa debería permanecer constante en el curso del proceso, y que podría introducirse una rotación de los puestos entre las agencias del país para garantizar el empleo. Esto podría significar también una oportunidad para el perfeccionamiento en el trabajo, así como una ampliación de funciones en el proceso de gestión del cambio; aunque parece que el miedo a perder el empleo es el que predomina en la actualidad.

5.4 Un Líder

171. El Coordinador Residente es el rostro visible de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” en el país. Es responsable de mantener un diálogo con las autoridades del Gobierno sobre todos los aspectos pertinentes de este proceso. En el Uruguay, el Coordinador Residente, también actúa como Representante Residente del PNUD y del FNUAP. Además, tanto el PNUD como el FNUAP designaron a sus propios Directores del país.

172. El Coordinador Residente es responsable de asumir el liderazgo estratégico y tomar decisiones sobre las asignaciones definitivas de los recursos del Fondo de Coherencia. El PNUD cumplirá las funciones de agente administrativo en la Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples. La Oficina

⁶¹ Grupo de trabajo de operaciones, 25 de febrero de 2008.

del Fondo prestará labores de apoyo al Coordinador Residente en materia de presentación de informes y rendición de cuentas. El Coordinador Residente es responsable de informar sobre el nivel del fondo consolidado y de los informes de los donantes, sobre la base de los informes de las agencias participantes y con el apoyo del agente administrativo⁶².

173. Ha habido un claro reconocimiento de la labor del actual Coordinador Residente y de la manera en que desempeña su cargo; en particular, los representantes de varios organismos subrayaron su paciencia en el proceso de coordinación.

174. Miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país han expresado dos principales inquietudes. Aunque en la actualización⁶³ se indica que “las agencias seguirán manteniendo contactos directos con las autoridades gubernamentales a cualquier nivel que sea necesario y con las organizaciones civiles en las esferas de competencia relativas a sus respectivos mandatos”, algunos miembros del equipo expresaron preocupación de que pudieran ponerse en peligro los contactos directos y bien establecidos con los Ministerios encargados de las operaciones, debido a la aplicación de “Unidos en la Acción” y del concepto de Un Líder. Aclararon que continuarán estableciendo los contactos, en algunos casos como asunto prioritario.

175. La segunda preocupación se refiere al conflicto potencial de intereses entre la función del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el Representante Residente del PNUD; aunque se ha creado el puesto específico de Director del país del PNUD para evitar cualquier conflicto potencial de intereses, y para crear una “barrera”, algunos representantes entrevistados ven un conflicto de intereses en el hecho de que los Directores del país del PNUD y el FNUAP estén subordinados jerárquicamente al Representante Residente, que al mismo tiempo es el Coordinador Residente. Se propuso asignar un papel completamente neutral al Coordinador Residente con respecto a las agencias de las Naciones Unidas, por ejemplo, apartar la función del Coordinador Residente de las relaciones jerárquicas con los Directores de organismos de las Naciones Unidas.

176. También se puso en tela de juicio el “derecho natural” del PNUD de designar al Coordinador Residente, y se cuestionó por parte de algunos interlocutores el proceso de toma de decisiones del Coordinador Residente y la importancia de que éstas sean tomadas por el Equipo de las Naciones Unidas en el país.

177. No se expresaron reservas respecto de la participación operacional del PNUD en el proceso “Unidos en la Acción”.

5.5 Otros pilares

178. La Oficina del CR ha hecho un esfuerzo adicional para crear una estrategia común de comunicación. Se ha creado una dependencia de comunicaciones, y se está elaborando una estrategia de comunicaciones, con algunas actividades dirigidas especialmente a la sociedad uruguaya, acerca de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”. En el momento de la misión, la estrategia parecía encontrarse en una etapa inicial y, por consiguiente, poco se ha conseguido con respecto a la estrategia de

⁶² Actualización de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”, 18 de febrero de 2008.

⁶³ Actualización de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”, 31 de enero de 2008.

comunicaciones para el Programa Conjunto o la iniciativa “Unidos en la Acción”. La mayoría de las actividades de información al público en general se concentraron en RP. El grupo presentó un proyecto preliminar de un plan de comunicaciones⁶⁴.

179. En el contexto de una estrategia de comunicación, el equipo de la misión observó las expresiones idiomáticas, y en particular el término básico utilizado en su forma masculina “Unidos en la Acción” (que podría referirse a las Naciones Unidas o a El sistema de las Naciones Unidas).

6 ANÁLISIS GLOBAL DE LA EVALUABILIDAD DEL PROGRAMA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS”

6.1 Análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO)

180. Con base en el análisis proporcionado en secciones anteriores, el equipo de la misión ha identificado las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades siguientes del programa piloto “Unidos en la Acción”, con miras a su evaluabilidad y en base a los criterios potenciales de evaluación.

181. Puntos fuertes

- El Programa Conjunto fue creado con una programación conjunta y proyectos/productos conjuntos.
- Los calendarios del MANUD y el Programa Conjunto están alineados.
- Hay un alto grado de participación de las agencias no residentes y de la mayoría de las agencias especializadas.
- Se ha mejorado la práctica de trabajo en proyectos conjuntos.
- Se percibe una contribución positiva para cambiar el proceso de gestión.
- Los objetivos del Programa Conjunto están alineados con la modernización gubernamental de las prioridades estatales.
- Existe un marcado sentido de valor añadido del Programa Conjunto a las prioridades de la OPP de fortalecimiento institucional.
- Las dependencias administrativas de las agencias participantes están explorando la posibilidad de arbitrar medios más efectivos en función de los costos para las actividades.
- Alto grado de participación y liderazgo del Gobierno, respectivamente, en el proceso de “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”.

⁶⁴ El equipo de comunicación interinstitucional ha sido consultado y se prevé celebrar una reunión sobre estrategia de las comunicaciones en abril de 2008, a fin de consolidar el proyecto de estrategia y presentarlo al Equipo de las Naciones Unidas en el país.

182. Puntos débiles

- Los proyectos de los nueve productos nuevos financiados por el Fondo de Coherencia no están en fase operativa, sino aún en la etapa de formulación.
- Todavía no existe un sistema operativo de seguimiento y las líneas de base faltan en gran medida.
- Los indicadores, las fuentes de verificación y los riesgos e hipótesis faltan igualmente.
- Los sistemas no están alineados entre los distintos organismos.
- Los mecanismos de coordinación deficientes con otros actores en el país (organizaciones de la sociedad civil), organismos de desarrollo bilateral y las instituciones financieras internacionales.
- Débil tendencia a incorporar a otros actores no estatales, en particular las organizaciones de la sociedad civil.
- Existe una intención estratégica de incorporar la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo local como prioridades horizontales, pero no es posible afirmar que estas cuestiones han venido orientando e incorporándose al Programa Conjunto en su diseño y ejecución.
- Aunque la mayoría de las agencias creen que hay una corriente de información suficiente desde el Coordinador Residente en el proceso de formulación del Programa Conjunto, existe un sentimiento de exclusión de la toma de las decisiones más importantes, es decir, la identificación de resultados. Un ejemplo es la elaboración del marco de seguimiento y evaluación.
- No existe un plan estratégico para promover una labor de cohesión hacia el logro de resultados.

183. Riesgos

- Algunos factores de éxito no se encuentran a nivel del país, sino a nivel regional o a nivel de la sede –la sede de las agencias tienen que apoyar también la iniciativa “Unidos en la Acción”.
La gestión del cambio no está produciendo las suficientes modificaciones de conducta – algunos organismos todavía perciben al Programa Conjunto, como algo adicional a sus mandatos y actividades básicos – desde el punto de vista financiero y técnico, en concreto respecto al mecanismo de ejecución y papel de las agencias en el Programa.
- No existe una estrategia de gestión de los riesgos para la ejecución del Programa Conjunto.

184. Oportunidades

- Medios innovadores de prestar la asistencia de las Naciones Unidas a un país de renta media.
- El programa piloto “Unidos en la Acción” puede convertirse en una guía para programas similares en otros países de renta media, identificando modos alternativos de prestación de la ayuda mientras se observa el mandato de reforma de las Naciones Unidas, y superando la falta de

armonización de los procedimientos de programación, presupuestación y administración de los distintos organismos.

- El Gobierno (OPP) ve una oportunidad de incrementar el impacto de la labor de las Naciones Unidas, centrándose en áreas y sectores geográficos específicos.
- Momento oportuno (y demanda alta) para elaborar una estructura conjunta de seguimiento y evaluación que aporte la pericia de las agencias de las Naciones Unidas, el Gobierno del Uruguay y las instituciones nacionales.
- El Uruguay, como un país pequeño de renta media, tiene un gran potencial para la experimentación y la demostración de resultados.
- El proceso actual de formulación/diseño de los nuevos proyectos conjuntos financiados por el Fondo de Coherencia proporciona la oportunidad de incorporar de una manera más sustancial las cuestiones de género, derechos humanos y desarrollo local, como prioridades horizontales.

6.2 Evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción”

185. La misión para determinar la evaluabilidad concluyó que “Unidos en la Acción” en Uruguay se encuentra en una etapa temprana, habiendo finalizado el documento del Programa Conjunto a finales de 2007 y, en consecuencia, está en una fase de formulación de los proyectos que contribuyen al logro de los nueve productos conjuntos que han de ser financiados por el Fondo de Coherencia. Un consultor está llevando a cabo un examen de los recursos existentes para el sistema de seguimiento y evaluación, y los interesados están discutiendo las primeras medidas de ejecución.

186. Los siguientes hallazgos y recomendaciones tiene por objeto orientar sobre las maneras de mejorar la evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción” y, en particular, del Programa Conjunto en el Uruguay, en términos de su diseño, estructura de seguimiento y evaluación y ejecución futura.

Diseño

187. El diseño del Programa Conjunto muestra una articulación con el MANUD y está alineado con las tres principales esferas estratégicas definidas por el Gobierno del Uruguay y las prioridades nacionales del MANUD. Cabe identificar una intención estratégica del Programa Conjunto en los documentos de este Programa, es decir, el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para formulación y ejecución de las políticas públicas del Uruguay. Esta intención es compartida por los representantes del Gobierno del Uruguay y la Oficina del Coordinador Residente, que se reunieron durante la misión. Además, el Gobierno del Uruguay percibe potencialmente al Programa Conjunto como una oportunidad para que el sistema de las Naciones Unidas aporte su pericia conjunta para hacer frente a los desafíos identificados como resultados del Programa Conjunto. No se ha hallado evidencia alguna de que este entendimiento lo compartieran todos los miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país y las organizaciones de la sociedad civil ya que la intención se establece de una manera general, es decir, apoyo a las políticas públicas, y se refiere más bien a establecer el objetivo que a los medios de conseguirlo.

188. A fin de hallar una posición común sobre los cuatro pilares de “Unidos en la Acción” se sugiere discutir los puntos todavía no resueltos y que el Equipo de las Naciones Unidas en el país finalmente apruebe y firme la nota conceptual sobre “Unidos en la Acción” (redactada desde abril de 2007), como una declaración de intención estratégica en el Uruguay, y que establezca un diálogo continuo y un proceso de consultas, además de integrar a las organizaciones de la sociedad civil como parte del Programa Conjunto, cumpliendo el mandato de las Naciones Unidas.

189. Integración de prioridades transversales: Por lo general, se ha recibido escasa información sobre la manera en que los tres temas comunes del MANUD y el Programa Conjunto -derechos humanos, igualdad de género y desarrollo local – está previsto que sean integrados operacionalmente en la ejecución del Programa Conjunto, en particular en el pilar de las políticas sociales.

190. Se recomienda que estas prioridades horizontales se incorporarían de manera más correcta en la formulación actual de los nueve productos (proyectos conjuntos) financiados por el Fondo de Coherencia, fomentando las pericias de las agencias especializados y las organizaciones de la sociedad civil, y que se introduzcan parámetros de referencia específicos a este respecto para el seguimiento y evaluación futuras.

191. Participación de las organizaciones de la sociedad civil: Se sugiere incorporar la participación de la sociedad civil en el momento de formular los nueve productos con sus 35 módulos, y que se establezcan mecanismos de consulta y diálogo oficiales, ello permitiría no sólo una mejora de la apropiación nacional, sino también aprovechar la pericia específica de las organizaciones y cumplir el mandato de las Naciones Unidas.

192. Coherencia del diseño del Programa: El diseño del Programa Conjunto, con su multitud de niveles, no facilita la estructura del programa: cuatro “desafíos” del MANUD, 3 “modalidades” de intervención, 4 resultados y 63 productos, de los que nueve productos, con sus 35 componentes, serán financiados por el Fondo de Coherencia.

193. Los módulos o componentes de los nueve productos del Programa Conjunto deberían revisarse cuidadosamente. En el momento de la misión, había 35 componentes, la mayoría de los cuales se han convertido en programas actuales por mérito propio. Se sugiere que se diseñen componentes menos ambiciosos para cada uno de los productos. Ello permitiría una mejor identificación de indicadores, y permitiría establecer una vinculación más clara entre productos y resultados. Además, aumentaría la apropiación del programa por aquellas agencias participantes que creen que los indicadores de los productos, proyectos y componentes que les han sido asignados, no fueron suficientemente debatidos;

194. Es preciso simplificar y mejorar la articulación y la coherencia internas entre estos niveles, especialmente a nivel de los productos y proyectos, a fin de mejorar la calidad del diseño y poder establecer la los vínculos y contribución del nivel inferior de proyectos a los productos y de estos a los niveles superiores del programa en un marco de resultados.

195. Orientación basada en Resultados: El diseño actual del Programa Conjunto no sigue con claridad una orientación basada en resultados, con objetivos “SMART”, es decir, algunos de los productos y resultados del MANUD que miden el proceso de ejecución del programa no son específicos, mensurables, viables, pertinentes y sujetos a un plazo determinado. Esto planteará dificultades para que el Equipo de las

Naciones Unidas en el país y el Gobierno del Uruguay evalúen los progresos conseguidos en el logro de resultados y el impacto del Programa Conjunto;

Sistema de seguimiento y evaluación

196. El sistema de seguimiento y evaluación para el Programa Conjunto todavía no ha sido establecido. La iniciativa piloto “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” en el Uruguay solo podrá demostrar resultados si el diseño del Programa Conjunto se orienta hacia la obtención de resultados, es decir, si existen sistemas adecuados de seguimiento que puedan medir los resultados a nivel de producto, resultado e impacto. La calidad y confiabilidad de los datos básicos para medir los resultados determinarán la disponibilidad y la calidad de los resultados del seguimiento.

197. Actualmente, una de las principales deficiencias del Programa Conjunto es la carencia de un sistema de seguimiento. Para las distintas áreas de resultados y diferentes grupos de productos, no existen indicadores sólidos ni fuentes de verificación.

198. El marco para la mutua rendición de cuentas, más allá de cierta información sobre el avance de los trabajos, tampoco ha sido establecido, aunque lo han solicitado los donantes que apoyan a la iniciativa “Unidos en la Acción”.

199. A fin de avanzar en esta esfera, se recomienda la creación de un grupo de trabajo de composición reducida, pero de alto nivel, para trabajar conjuntamente en el diseño del sistema, idealmente con la participación de aquellas agencias que tienen conocimientos especializados y experiencia en actividades de seguimiento y evaluación y/o están implicados en la ejecución prevista de los proyectos conjuntos. Una vez que los miembros del sistema de las Naciones Unidas hayan encontrado un enfoque en común, se sugiere que un miembro del equipo de diseño de seguimiento y evaluación del Gobierno del Uruguay se sume al grupo para alinear ambos. Es importante que este enfoque sea aprobado en la sede de las agencias interesadas, ya que probablemente se necesitará un aumento de las actividades y de los recursos humanos.

200. En la elaboración de indicadores, deberían contribuir el organismo líder correspondiente, las agencias asociadas, los Ministerios encargados de las operaciones y la OPP.

201. Además, se recomienda comprobar la capacidad actual en el sistema de las Naciones Unidas, es decir, la capacidad regional y central en materia de seguimiento y evaluación de la OIT, UNICEF, PNUD y FIDA y tratar de implicar a estas entidades en el proceso de desarrollo del sistema.

202. Independientemente de las demoras en el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que se han mencionado anteriormente, es un buen momento para tomar medidas correctoras, ya que los nueve productos del Programa Conjunto todavía se encuentran en la etapa de formulación y el sistema de seguimiento puede evaluarse en el marco de un proceso integral, idealmente alineado entre el sistema de las Naciones Unidas y la OPP/Gobierno del Uruguay.

203. Evaluaciones de “Unidos en la Acción”: Otro aspecto que ha de reflejarse y aprobarse en su momento es la composición de los correspondientes equipos encargados de la evaluación intermedia y la evaluación final de “Unidos en la Acción”. En el documento del Programa Conjunto se indica que el equipo debe estar integrado por “un funcionario de la Oficina del Coordinador Residente, dos

funcionarios del sistema de las Naciones Unidas⁶⁵ y un experto en seguimiento y evaluación de la OPP”. En terminología de evaluación, estos ejercicios deberían considerarse como evaluaciones internas.

204. A fines de responsabilidad y de transparencia, debería considerarse la posibilidad de que un equipo externo, acompañado por especialistas en el país, llevara a cabo evaluaciones conjuntas externas, con el Gobierno del Uruguay y el sistema de las Naciones Unidas como directores de evaluación y una firma externa de consultoría como líder del equipo de evaluación.

205. Por razones de eficiencia, se recomienda que se alinee no solo la evaluación intermedia del MANUD y del Programa Conjunto, originalmente previstas en el Uruguay para el último trimestre de 2008, sino también el proceso sistémico de evaluación de mitad de período de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”. En la etapa actual del Programa Conjunto, y habida cuenta de los elementos identificados como evaluables, parece prematuro llevar a cabo una evaluación en profundidad del período en el último trimestre de 2008, y se recomienda realizarla con posterioridad. La evaluación del proceso de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” se podría efectuar, con criterio realista, en el primer trimestre de 2009, ya que el informe de síntesis está programado inicialmente para septiembre de 2009. Un esfuerzo alineado permitiría disponer de más tiempo para establecer el sistema de seguimiento y evaluación para el MANUD y el Programa Conjunto, y ponerlo en funcionamiento.

206. Se recomienda que el Equipo de las Naciones Unidas en el país invierta en el fortalecimiento de capacidades en materia de evaluación en cada uno de las agencias del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay. Para ello es importante aprovechar primero la pericia existente en el seno del Equipo de las Naciones Unidas en el país – organismos residentes y no residentes, en los niveles nacional, regional y mundial. Sería recomendable formular una estrategia para la creación de capacidad en evaluación con el apoyo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Los parámetros de evaluación del Programa Conjunto deberían también incluir el proceso de establecimiento de una asociación con el Gobierno (y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, cuando corresponda).

207. Debería considerarse el llevar a cabo esta creación de capacidad para todos los países pilotos de la iniciativa “Unidos en la Acción”, a fin de comparar los resultados y las lecciones aprendidas, y compartir la experiencia.

208. Para el diseño y el establecimiento del sistema de seguimiento y de evaluación se necesita una financiación especial. Las opciones de financiación, por ejemplo mediante un fondo de transformación, aún están por especificarse. Una vez que el sistema se haya establecido y entre en funcionamiento, los costos de la seguimiento y de evaluación pueden calcularse como un porcentaje del presupuesto del respectivo programa.

209. La misión también sugiere que el plan de seguimiento y evaluación debería clasificar los productos y actividades según las áreas temáticas interinstitucionales establecidas: a) apoyo a la elaboración de políticas para fomentar la producción (especialmente las pequeñas y medianas empresas) y la innovación científica y tecnológica; b) apoyo para la planificación territorial y la promoción de políticas encaminadas al desarrollo local sostenible; c) apoyo a las políticas sociales (educación, empleo

⁶⁵ De los cuales por lo menos uno debe pertenecer a organismos con ciclos armonizados, preferentemente con experiencia en seguimiento y evaluación.

orientado hacia el objetivo de conseguir un trabajo digno, salud, seguridad social y vivienda) y planes para la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema (tomando como beneficiarios especialmente a las mujeres, los niños y la juventud); d) apoyo a las políticas, planes y programas para luchar contra la desigualdad (económica, social, territorial, intergeneracional, de género, étnica o de otro tipo) y la discriminación; e) apoyo a los procesos de modernización de las instituciones del Estado y promoción de la participación de los ciudadanos en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los niveles nacional y local; f) promoción de políticas y estrategias relacionadas con el VIH/SIDA; g) apoyo al diseño de políticas sobre población, incluyendo también cuestiones tales como la migración, las relaciones con la diáspora uruguaya y las dimensiones geográficas.

Ejecución

210. Hasta la fecha las modalidades de ejecución no han sido definidas entre el Coordinador Residente, el Equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno del Uruguay.

211. Aunque se ha avanzado en la movilización de recursos para cerrar la brecha de financiación de 15 millones de dólares, el déficit todavía no se ha cerrado por completo. Parecería aconsejable elaborar una estrategia de movilización de recursos para el Fondo de Coherencia, a nivel nacional y de la sede, a fin de facilitar fondos para los nueve productos, sus proyectos conjuntos y el plan de trabajo para 2008.

212. Participación de las agencias no residentes: Ha habido una alta participación en las reuniones del Equipo de las Naciones Unidas en el país, a la que asistieron especialmente las agencias presentes en el país, y además se registró un aumento de la participación de las agencias no residentes en el Programa Conjunto, en comparación con el MANUD. Las agencias no residentes están buscando formas de participación, aumentando sus recursos humanos y financieros para poder formar parte de la experiencia conjunta. De momento, la intervención de las agencias asociadas en el proceso de formulación y la distribución de proyectos/programas a las agencias líderes y organismos asociados en la etapa de ejecución podría hacerse fortalecerse”.

213. Se recomienda abrir un debate para poder llegar a conclusiones más claras sobre el mecanismo para establecer el papel del organismo líder y de las agencias asociadas en los nueve productos nuevos y los 35 componentes financiados mediante el Fondo de Coherencia que todavía se encuentran en su etapa de formulación, y arbitrar las medidas necesarias para alinear los intereses de las agencias con la programación conjunta y la ejecución de los proyectos/programas.

214. Un Líder/Oficina del Coordinador Residente: Sería útil que el Equipo de las Naciones Unidas se vinculara en mayor medida con el proceso de coordinación de la Oficina del Coordinador Residente y disponga del organigrama de la misma, en la que se indiquen las tareas y el mandato de cada uno de los funcionarios en los términos de referencia, y que esta información se haga pública, además de obtener la aprobación de la nota conceptual que todavía no ha sido aprobada por el Equipo de las Naciones Unidas en el país.

215. El Gobierno del Uruguay podría considerar formalizar la coordinación de los donantes, más allá del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay, a fin de aumentar la eficiencia y el impacto de las contribuciones. También deberían considerarse la creación de grupos de coordinación del sector y la toma de iniciativas a nivel de todo el sector, respectivamente.

216. En resumen, la evaluabilidad del Programa Conjunto dependerá de los siguientes parámetros – principalmente relacionados con el diseño y el establecimiento del sistema de seguimiento y evaluación:

- Un programa claramente articulado, con una intención estratégica evidente, y un ajuste interno de los resultados previstos en el Programa Conjunto , a los niveles más altos y más bajos (MANUD, proyecto conjunto), y un marco de resultados con indicadores y medios de verificación.
- Indicadores de resultados “smart” (específicos, medibles, posibles de alcanzar, realistas y temporalmente adecuados) objetivamente verificables para las distintas áreas de resultados y sus componentes, acordados por todos los interesados.
- Modalidades de ejecución para programas conjuntos y responsabilidad interinstitucional por la obtención de resultados.
- Un sistema de seguimiento y evaluación que esté diseñado y entre en funcionamiento, a fin de hacer un seguimiento de los progresos en materia de resultados e impacto del programa.
- Calidad y confiabilidad de los datos básicos para medir los resultados.
- Idoneidad y previsibilidad de los recursos financieros para que cubran por completo las necesidades del Programa.

6.3 Posibles indicadores para la evaluación intermedia de la Iniciativa “Unidos en la Acción”

217. La descripción general que figura a continuación ofrece algunos posibles indicadores para la evaluación intermedia de la iniciativa “Unidos en la Acción”, con base en la misión de evaluabilidad de la experiencia piloto en el Uruguay. Abarca indicadores relacionados con el país, al igual que algunos indicadores a nivel de sede o de organismos.

- Contribución de la prioridades del Programa Conjunto para atender las necesidades específicas del país (pertinencia y eficacia)
- Medidas adoptadas para integrar las cuestiones de igualdad de género y perspectivas de derechos humanos en los proyectos del Programa Conjunto (incorporación de prioridades transversales).
- Objetivos e intención estratégica en el documento del Programa Conjunto como puntos de referencia (intención estratégica).
- Participación y compromiso de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del Programa (apropiación nacional) y papel establecido de las agencias de las Naciones Unidas en la formulación y ejecución de los proyectos conjuntos 9+1 (participación de organismos de las Naciones Unidas).
- Mecanismos establecidos para consultas, coordinación y rendición de cuentas a los principales donantes y otros actores del desarrollo (coordinación y rendición de cuentas)

- Orientación y apoyo sobre el diseño del sistema de seguimiento y evaluación desde la sede (apoyo de la sede). Cambios de gestión específicos introducidos a nivel de la sede en relación con los programas piloto (compromiso con la gestión del cambio).
- Elementos concretos de cambios de procedimiento introducidos a nivel de la sede (compromiso con la gestión del cambio)
- Ejemplos concretos de cambio de conducta (compromiso con la gestión del cambio)
- Desarrollo del nivel de costos de transacción a nivel del país (eficiencia en función de los costos)
- Nivel de creación de capacidad de evaluación recibida en el Uruguay (creación de capacidad, gestión del cambio). Existencia y aplicación de una estrategia del Equipo de las Naciones Unidas en el país para la movilización de recursos (financiación, gestión del cambio, apropiación nacional de la iniciativa “Unidos en la Acción” y del Programa Conjunto).
- Contribución concreta de las agencias de las Naciones Unidas para cerrar la brecha de financiación (apropiación nacional de la Iniciativa “Unidos en la Acción” y el Programa Conjunto)
- Aprobación por el equipo de las Naciones Unidas en el país de los términos de referencia del Coordinador Residente (intención estratégica, Un Líder)
- Criterios para la asignación de fondos al Fondo de Coherencia y el Fondo de Transformación (transparencia).
- Movilización de fondos (cerrar la brecha financiera de 15 millones de dólares) para los proyectos conjuntos y el plan de trabajo de 2008 (confiabilidad de la financiación).
- Estrategia de movilización de recursos para el Fondo de Coherencia a nivel nacional y a nivel de la sede (confiabilidad de la financiación).



Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

**EVALUACIÓN DEL GRUPO DE EVALUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LA INICIATIVA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN”
TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LOS ESTUDIOS DE EVALUABILIDAD DE LA INICIATIVA PILOTO “UNIDOS EN LA ACCIÓN” EN OCHO PAÍSES
(ENERO – MARZO 2008)**

Antecedentes

1. En noviembre de 2006, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas publicó su informe “Unidos en la acción de las Naciones Unidas”. Formuló un amplio conjunto de recomendaciones, incluido el establecimiento de iniciativas piloto para la actuación de unas Naciones Unidas unificadas a nivel del país, con un líder, un programa, un presupuesto y, cuando correspondiese, una oficina. Las recomendaciones se basaban en gran medida en la Resolución 59/250 de la Asamblea General, aprobada en 2004, en la que se había proporcionado orientación para el establecimiento de oficinas conjuntas y una racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en los países.
2. Las recomendaciones de establecer programas experimentales a nivel del país fue recibida con gran interés en el sistema de las Naciones Unidas y, para finales de diciembre de 2006, ocho gobiernos habían expresado su interés en sumarse a esta iniciativa. En febrero de 2007, los ocho países siguientes solicitaron al Administrador del PNUD, en su capacidad de Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apoyara sus programas: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, Tanzania, Uruguay y Viet Nam.
3. A raíz de debates en el seno del Comité de Alto Nivel sobre Planificación, los días 20 y 21 de marzo de 2007, la Junta de los Jefes Ejecutivos, en su reunión de Ginebra de 20 de abril de 2007, pidió al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas que emprendiera un examen de las iniciativas experimentales que, en primera instancia, se centraría en el diseño y la marcha de los trabajos, para continuar más tarde con una evaluación de resultados y de impacto¹.
4. A tal fin, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas estableció un grupo de gestión para supervisar el diseño y la aplicación de la evaluación, copresidida por los jefes de los servicios de evaluación del UNICEF y la FAO, respectivamente². Se inició un amplio proceso de consultas que resultó en el diseño básico del ejercicio de evaluación. Los principales elementos del diseño eran, como primera medida, un estudio de evaluabilidad, que había de presentarse en marzo de 2008, que abarcara tanto los mecanismos del país como los mecanismos sistémicos de las Naciones Unidas establecidos para aplicar las reformas. En segundo lugar, se iniciaba un proceso de evaluación de la experiencia piloto que había de

¹ Cita exacta “pide al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas que establezca urgentemente los parámetros sustantivos y el procedimiento para la evaluación de las iniciativas piloto y pide que se le mantenga plenamente informado de los progresos”.

² El 1 de enero de 2008 se nombró a un Director/Coordinador interino de evaluación de la Iniciativa “Unidos en la Acción”, el designado es un funcionario de alta categoría de la Oficina de Evaluación del UNICEF.

completarse para septiembre de 2009. Esta última medida constituiría en una evaluación de los resultados e impactos de la experiencia piloto, que habría de presentarse al Comité de Alto Nivel sobre Planificación en septiembre de 2011.

5. En su reunión celebrada los días 20 y 21 de septiembre de 2007, el Comité de Alto Nivel sobre Planificación aprobó la evaluación general en su informe a la Junta de los Jefes Ejecutivos, además de la primera medida, consistente en un análisis de la evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción” para marzo de 2008. En este estudio se evaluaría el proceso y la marcha de los trabajos, los planes, los objetivos y las herramientas. El estudio proporcionaría lecciones y un asesoramiento independiente a los equipos del país para mejorar la calidad de su planificación. El Grupo de Planificación de las Naciones Unidas convino en que “el estudio de evaluabilidad que había de completarse en marzo de 2008 tendría un carácter sustantivo, y en el se examinarían el ámbito de los planes elaborados por los equipos del país y la aplicación de los criterios indicados por los miembros del Comité de Alto Nivel sobre Planificación (inclusión, participación, diversidad, apertura del proceso y modos en que el programa corresponde a las prioridades nacionales)”. En esta misma reunión se subrayó la necesidad de disponer de informes oportunos sobre la evaluación para la toma de decisiones de gestión sobre el futuro de la iniciativa “Unidos en la Acción”.

6. Los estudios de evaluabilidad que ha de llevar a cabo el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas se beneficiarán de una iniciativa separada impulsada por el Secretario General Adjunto, en el sentido de pedir a los Gobiernos de los ocho países de la experiencia piloto que proporcionen más información sobre los beneficios anticipados y el impacto registrado hasta la fecha sobre la apropiación nacional. Estas evaluaciones de los Gobiernos se verían complementadas con un ejercicio de “inventario” que ha de llevar a cabo el Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo con los equipos de las Naciones Unidas en el país y las organizaciones que supervisan las iniciativas piloto.

7. La nueva resolución sobre la revisión trienal amplia de política, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2007, alienta al Secretario General a que apoye a los países en que se lleve a cabo la iniciativa piloto a evaluar y compartir sus experiencias con apoyo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Por consiguiente, se carga el acento en el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la evaluación que efectúen los países mismos. Además, en la resolución se pide una evaluación independiente de las lecciones aprendidas de estos esfuerzos para que los Estados Miembros extraigan conclusiones, sin perjuicio de una decisión intergubernamental futura.

8. Las autoevaluaciones de las iniciativas piloto “Unidos en la Acción” por parte de los Gobiernos de los ocho países está plenamente prevista y autorizada por la revisión trienal y proporciona un importante punto de referencia para los estudios de evaluabilidad del Grupo de las Naciones Unidas. Por una parte, el proceso de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas seguirá estrechamente las pautas de estas autoevaluaciones y el posible intercambio de experiencias entre los países en que se lleva a cabo la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”. Por otra parte, los hallazgos resultantes de los estudios de evaluabilidad del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas pueden señalarse a la atención de los países respectivos y contribuir a dichas autoevaluaciones.

Evaluación de los programas experimentales de la iniciativa “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” (2007-2011)

9. Los principales elementos del diseño de la evaluación son los siguientes:

- a) Un estudio de evaluabilidad que se ha de llevar a cabo a nivel del país y del sistema de las Naciones Unidas, es decir, una evaluación técnica del diseño de los programas experimentales

y los mecanismos establecidos para aplicar las reformas (los informes de la misión tiene que estar listos lo antes posible y el informe de síntesis está previsto para marzo de 2008³;

b) En 2009, una síntesis de las autoevaluaciones de los países piloto durante 2008 y una evaluación del sistema de las Naciones Unidas de la iniciativa piloto para el Grupo de Alto Nivel sobre Planificación (la presentación del informe de síntesis está prevista para septiembre de 2009 y contribuirá a la preparación de la revisión trienal de 2010);

c) Una evaluación general de los resultados y los impactos de la experiencia piloto, que se ha de presentar al Grupo de Alto Nivel sobre Planificación⁴ (prevista para 2010/2011).

Primer paso: realización de estudios de evaluabilidad (enero-marzo 2008)

10. El estudio de evaluabilidad de la iniciativa “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” de cada uno de los países piloto, y en su conjunto, es una evaluación técnica de los parámetros básicos que harán posible evaluar plenamente en una etapa futura los resultados de los programas de los países piloto, así como de los procesos que conducirán a estos resultados. Estos parámetros incluyen:

a) Calidad del diseño para el logro de resultados, es decir, la existencia de objetivos e indicadores claros para medir los resultados en una etapa posterior.

b) Evaluación inicial de los procesos para una participación óptima de los interesados nacionales e internacionales pertinentes (incluidos los Gobiernos de los países receptores, la sociedad civil, el sector privado, los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y los organismos de ayuda externos);

c) La existencia de fuentes adecuadas de información para estimar el logro de resultados e indicadores, e identificación de los procesos necesarios;

d) Apropiación y liderazgo nacionales del proceso de evaluación, identificación de evaluadores independientes y fidedignos en los países piloto que pueden intervenir en la evaluación del proceso y los resultados de la iniciativa “Unidos en la Acción” en una etapa posterior.

11. Los propósitos y objetivos del estudio de evaluabilidad:

a) Apoyar a los Gobiernos y demás interesados en los países piloto, al igual que a los Equipos de las Naciones Unidas en el país y al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a identificar las fortalezas y debilidades en el diseño de sus respectivas iniciativas de “Unidos en la Acción” a fin de informar inmediatamente sobre medidas correctoras, vigilar los progresos y permitir las autoevaluaciones;

b) Permitir a los Gobiernos, a los demás interesados y al Equipo de las Naciones Unidas en el país y al sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a recibir información inmediata sobre el proceso de participación de los interesados nacionales e internacionales pertinentes.

c) Ayudar a los interesados establecer líneas de base y mediciones de los progresos durante la etapa de ejecución de los programas experimentales, a efectos de la evaluación del logro de resultados.

³ Debido a una demora en el proceso de evaluación de la Iniciativa “Unidos en la Acción” y los obstáculos a la planificación de visitas a los países, el estudio general no estará terminado probablemente antes de finales de abril de 2008.

⁴ La revisión trienal amplia de la política emprendida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

- d) Ayudar a los Gobiernos, otros interesados, el Equipo de las Naciones Unidas en el país y al Sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, al igual que al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, identificar a los evaluadores nacionales en los países piloto.
- e) Permitir al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas recopilar información de los ocho países piloto y elaborar un informe de síntesis como parte de un estudio amplio de evaluabilidad que facilitará la planificación de las etapas subsiguientes de la evaluación general.

Misiones de estudio de la evaluabilidad en los países piloto (Enero-marzo de 2008)

12. Las misiones a los países piloto tendrán lugar en un período muy corto (enero-marzo de 2008). Debido a la escasez del tiempo de que se dispone, algunas de estas misiones tendrán que celebrarse paralelamente.

13. Las misiones a los países piloto consultarán con el Gobierno nacional, otros interesados nacionales y externos, todos los miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país, y, cuando sea posible, con las agencias no residentes y los organismos de financiación.

14. La misión comenzará su labor con una serie de sesiones informativas sobre la evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y celebrará sesiones de resumen informativo para compartir sus principales hallazgos y conclusiones con los interesados principales, de conformidad con los propósitos y objetivos anteriormente descritos.

15. Los informes de las misiones se facilitarán al Coordinador del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en un plazo de 10 días a partir de la terminación de la visita al país (el plazo tendrá que ajustarse cuando las visitas a los países se organizan sin interrupción). Los informes se estructurarán básicamente en torno a los parámetros del estudio de evaluabilidad anteriormente descritos. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo compartirá lo antes posible los informes con los interesados principales.

16. Las peticiones del Equipo de las Naciones Unidas en el país, en el sentido de remediar las debilidades y deficiencias en el diseño y en el proceso de la iniciativa “Unidos en la Acción”, se compartirán con los adecuados mecanismos de apoyo, por ejemplo, con la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estudio de evaluabilidad del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la Iniciativa “Unidos en la Acción” (enero-marzo de 2008).

17. Se incluirá una descripción de las medidas tomadas por las organizaciones de las Naciones Unidas para apoyar la iniciativa “Unidos en la Acción”. Se efectuará un examen de las evaluaciones efectuadas por organizaciones de las Naciones Unidas a fin de extraer lecciones y las mejores prácticas. La información así reunida permitirá al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas preparar el diseño de la evaluación que ha de llevarse a cabo durante 2008-2009 acerca de la predisposición de todo el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas a prestar apoyo a la iniciativa “Unidos en la Acción”.

18. El informe se presentará en marzo de 2008 y examinará la idoneidad de los planes elaborados por los Equipos de las Naciones Unidas en el país y todo el sistema de las Naciones Unidas. Incluirá los criterios indicados por el Comité de Alto Nivel sobre Planificación (por ejemplo: las respuestas a las necesidades y prioridades nacionales, participación, diversidad y carácter abierto del proceso).

Anexo 1: Lista de la misión y cobertura de los informes de las misiones sobre el terreno

A. Hechos básicos- Historia, contexto y ámbito de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”

- a) ¿Cuál era la situación anterior a la iniciativa piloto con respecto al sistema de ACP, MANUD y el Coordinador Residente?
- b) ¿Cuándo y cómo se conceptualizó la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” y cómo ha sido aplicada? ¿Qué interesados nacionales están implicados en el proceso (Gobierno, sociedad civil, sector privado)?
- c) ¿Cuáles son las prioridades del gobierno en relación con la iniciativa “Unidos en la Acción”?
- d) ¿Qué ha cambiado desde que se inició la iniciativa piloto? ¿Cuáles han sido los progresos en la ejecución de los cuatro principios?
- e) ¿Qué organizaciones son miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país? ¿Cuál es el papel de las agencias no residentes?
- f) ¿Cuál es la envergadura del programa de Naciones Unidas, sus principales características y su relativa importancia para el país? (tendiendo en cuenta la AOD, la cooperación Sur-Sur, etc.)?

B. Evaluación del diseño sustantivo de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” (4-5 páginas)

- a) ¿Cuál es la visión del Gobierno y los otros asociados nacionales respecto de la iniciativa y cuales son las expectativas específicas?
- b) ¿En qué medida responde el sistema de las Naciones Unidas a las necesidades y prioridades específicas del país? ¿Cuán “a la medida” es la contribución de Naciones Unidas?
- c) ¿Cuál es la relación de la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” con los planes y estrategias nacionales de desarrollo (incluida la reducción de la pobreza, los documentos de estrategia, los enfoques a nivel de todo el sector, los planes nacionales relacionados con los objetivos de desarrollo internacionalmente aprobados, incluidos los ODM etc.)?
- d) ¿En qué medida existe una “intención estratégica” para la totalidad de la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo?
- e) ¿Cuál es la relación del piloto “Unidos en la Acción” con otras formas de ayuda externa (por ejemplo, apoyo presupuestario)?
- f) ¿Cuán específicos, mensurables, viables, pertinentes y sujetos a un plazo son los objetivos e indicadores del piloto “Unidos en la Acción”?
- g) ¿Cuán adecuado es el sistema de seguimiento y evaluación?
- h) ¿Qué otros parámetros hay que tener en cuenta para evaluar el diseño del piloto “Unidos en la Acción”?

C. Evaluación inicial de los procesos del piloto “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” y su aplicación (4-5 páginas)

- a) ¿En qué medida existe un acuerdo oficial entre el Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en relación con i) los objetivos; ii) el plan y en qué nivel se toman las decisiones en el Gobierno? ¿Cuál es el alcance y las principales características de ese acuerdo?
- b) ¿Cuál es el procedimiento establecido a nivel nacional para planificar y desarrollar el piloto en relación, por ejemplo, con la interacción entre las distintas partes y niveles de Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas, la interacción del sistema de las Naciones Unidas con otros interesados nacionales (sociedad civil, sector privado), y la interacción entre el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de ayuda externa?
- c) ¿Cómo interactúa el sistema de las Naciones Unidas con otras formas de ayuda externa (OCDE/CAD y Sur-Sur? ¿Cómo es percibido el sistema de las Naciones Unidas por los demás socios?
- d) ¿Cómo se reflejan las necesidades y prioridades de los países? ¿Qué necesidades tienen que atender las agencias no residentes del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas?
- e) ¿Cómo se lleva a cabo la programación conjunta (ECD/MANUD)? ¿Cuál es la importancia de los programas conjuntos?
- f) ¿Qué clase de apoyo se ha recibido del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Oficina del Grupo para el Desarrollo y de los equipos regionales y la Sede de las Naciones Unidas?
- g) ¿Cuáles han sido los progresos conseguidos en la aplicación de los Cuatro principios (Un Programa, Un Líder, Un Marco Presupuestario, Una Oficina)?
- i) ¿En qué medida los sistemas de apoyo (por ejemplo, procedimientos financieros y administrativos, recursos humanos, tecnología de la información, adquisiciones, etc.) apoyan a la iniciativa “Unidos en la Acción”?
- h) ¿Cómo puede estimarse el costo de la iniciativa piloto “Asistencia para el Desarrollo”? ¿Cómo perciben el costo los diferentes interesados?
- i) ¿Cuáles son los parámetros básicos que se necesitan para orientar la evaluación ulterior del proceso?

D. Evaluación de la idoneidad de las fuentes de información

- a) ¿Cuáles son los documentos clave que orientan a la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” (políticas y estrategias del Gobierno, documentos y programas de Naciones Unidas, marcos presupuestarios, documentos de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas, etc.)?
- b) ¿A qué interesados nacionales e internacionales es preciso entrevistar para una evaluación cabal del proceso?

- c) ¿Qué otros métodos (aparte del examen de documentos y entrevistas) deberían considerarse para posibilitar una mayor triangulación y objetividad de información (por ejemplo visitas sobre el terreno, encuestas, etc.)?

N.B. La misión se pondrá en contacto también con instituciones nacionales y profesionales especialistas en evaluación, que potencialmente puedan desempeñar un papel en las etapas subsiguientes del proceso de evaluación.

Anexo 2: Opiniones de los interesados sobre el proceso de puesta en marcha

La misión se reunirá con representantes del Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas y otros interesados principales, incluidos los donantes, y recabará sus opiniones sobre:

Objetivos e intención estratégica de la iniciativa “Unidos en la Acción” y el programa coordinado o conjunto:

1. ¿Tienen conciencia todos las agencias y el Gobierno de los objetivos y de la intención estratégica?
2. ¿Están de acuerdo todos las agencias y el Gobierno con los objetivos del piloto?
3. ¿Si no es así, cuáles son las opiniones divergentes?
4. ¿Suscriben todos los socios plenamente los objetivos?

Con respecto al plan (o planes) para conseguir los objetivos del piloto; el programa coordinado o conjunto, el presupuesto y su relación con las prioridades del Gobierno y de las Naciones Unidas, etc.:

1. ¿Son plenamente conscientes todos los asociados del contenido y de las consecuencias?
2. ¿Suscriben todos asociados los planes, presupuestos, etc.?
3. En caso de haberlas, ¿cuales son las diferencias de opinión?

Un Líder -¿Cómo funciona esto en la práctica?

Participación y proceso –

1. ¿Cuál es el nivel de participación tal como lo contempla cada uno de los interesados,
 - respecto de su propia participación
 - respecto de la participación de los demás?

2. ¿Cuál es el nivel de satisfacción de cada uno de los interesados con el sistema, respecto de la elaboración de conceptos y planes y para la toma de decisiones?,

Apoyo – ¿Cuál es el nivel de satisfacción con:

El sistema central de las Naciones Unidas:

- orientación
- apoyo con herramientas y métodos
- requisitos de seguimiento y presentación de informes

Los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas?

¿Cómo ven los departamentos gubernamentales interesados el papel que desempeñan en la iniciativa piloto?

Agenda**Misión de Evaluabilidad del piloto “Unidos en la Acción” en Uruguay****25 – 29 de febrero de 2008**

Lunes 25 de Febrero

Hora	Actividad
8:30 – 10:00	Reunión inicial Sr. Pablo Mandeville, Coordinador Residente de las Naciones Unidas <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
10:00 – 12:30	El Programa Conjunto 2007 - 2010 y la programación conjunta Sr. Gustavo de Armas, Responsable del Programa Una ONU Sr. Gonzalo Guerra, Asistente de Monitoreo y Evaluación <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do piso - Tel: 412 33 57</i>
12:30 – 14:00	Almuerzo
14:00 – 14:30	Países de Renta Media Sr. Leo Harari, Asesor del Coordinador Residente Sr. Gonzalo Pérez del Castillo, Asesor del Coordinador Residente <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do piso - Tel: 412 33 57</i>
14:30 – 15:30	Una Oficina Conjunta – Pilar Operaciones Sra. Rosina Novoa, Chair del Grupo de Operaciones Sra. Laura García, Vice-Chair del Grupo de Operaciones Sra. Silvia da Rin Pagnetto, Asesora del Coordinador Residente Sr. Marcos Dotta, Asistente Técnico de la Oficina del Coordinador Residente <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do piso - Tel: 412 33 57</i>
15:30 – 16:00	Comunicación Sra. Silvia da Rin Pagnetto, Asesora del Coordinador Residente Sr. Juan Miguel Petit, Asesor en Comunicación y DD.HH. Sr. Esteban Zunín, Asistente de Comunicación Sra. Gabriela García, Asistente de Comunicación <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do piso - Tel: 412 33 57</i>

Martes 26 de febrero

9:30 – 10:30	Reunión con la Sra. Silvia da Rin Pagnetto, Asesora del Coordinador Residente <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
11:00 – 13:00	Reunión Conjunta Ministerio de Relaciones Exteriores y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República Prof. Belela Herrera, Subsecretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores Sr. Federico Gomensoro, Jefe de Gabinete Sra. Nury Bauzán, Coordinadora Una ONU Dr. Conrado Ramos, Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia Sr. Washington Batista, Director Cooperación Internacional Sr. Nelson Villareal, Coordinador Una ONU <i>Presidencia de la República, Edificio Libertad, 4to.piso</i>
13:00 – 14:30	Almuerzo
14:30 – 15:00	Sra. Gabriela de la Iglesia Oficial a cargo a.i., ONUSIDA <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er. piso - Tel: 412 33 57</i>
15:00 – 17:00	Reunión con el Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay <i>Javier Barrios Amorín 870, 2ndo. piso - Tel: 412 33 57</i>

Miércoles 27 de febrero

9:00 – 10:00	Sr. Antonio Molpeceres Director de País, PNUD <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
9:00 – 10:00	Sr. Juan Carlos Acosta Consultor, FAO Julio Herrera y Obes 1292 – Tel: 901 73 40
9:30 – 10:30	Sra. Mariana González Coordinadora de Programa País, UNIFEM <i>Javier Barrios Amorín 870, 2ndo. piso - Tel: 412 33 57</i>

10:15 – 11:15	Sra. Magdalena Furtado Oficial Nacional de Programa, UNFPA Sra. Karina Batthyany Consultora, UNFPA <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
11:30 – 12:30	Sr. Tom Bergmann-Harris Representante, UNICEF Br. Artigas 1659, piso 12- Tel: 403 03 08
12:30 – 13:30	Almuerzo
13:45 – 14:45	Sra. Susana Leonardi Encargada de Misión, OIM <i>Juncal 1305, oficina 501- Tel: 916 80 43</i>
15:00 – 16:00	Sr. Alberto Di Liscia Representante y Director Oficina Regional, ONUDI Representante a.i., FAO Pza. Independencia 831, oficina 904- Tel: 900 83 57
15:30 – 16:30	Dr. José Fernando P. Dora Representante, OPS/OMS Avda. Brasil 2697, piso 2 – Tel: 707 35 89
16:15– 17:15	Sr. Julio Carranza Oficial a cargo, UNESCO <i>Edificio MERCOSUR, Luis Perez Piera 1992, 2ndo piso Tel: 413 20 75</i>
17:30 – 18:30	Sr. Álvaro Ramos Coordinador de Programa, FIDA <i>Edificio MERCOSUR, Luis Piera 1992 – 2ndo piso Oficina 201 Tel: 413.6411</i>

Jueves 28 de febrero

9:30 – 10:30	Sr. Embajador Robert Meys Embajada de Holanda Leyenda Patria 2880 apto 202- Tel: 711 29 56
10:45 – 11:45	Sr. Embajador Fernando Valderrama y de Pareja Embajada de España Avda. Brasil 2786 – Tel: 708 60 10
11:00 – 12:00	Sr. Juan José Taccone Representante, BID <i>Rincón 640</i>

12:15 – 13:15	Almuerzo de trabajo Dr. Conrado Ramos, Sub-Director, OPP Dr. Fernando Filgueira, Asesor, OPP Prof. Belela Herrera, Sub-Secretaria, MRREE Dra. Nury Bauzán, Coordinadora - Proyecto One UN, MRREE Sr. Pablo Mandeville, Coordinador Residente de la ONU Sra. Silvia da Rin Pagnetto, Asesora del Coordinador, ONU Sr. Gustavo de Armas, Analista de Coordinación, ONU <i>Restaurante La Silenciosa (Ituzaingó 1426, esquina 25 de Mayo)</i>
14:00 – 14:30	Teleconferencia Sr. Trond Gabrielsen, Primer Secretario Embajada de Noruega <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do. piso - Tel: 412 33 57</i>
14:00 – 15:00	Sr. José Luis Pimentel Coordinador General, AECI Avda. Tomás Giribaldi 2290 – Tel: 711 61 74
15:15 – 16:15	Sr. Jérôme Poussielgue Consejero, Delegación de la Comisión Europea en Uruguay Bulevar Artigas 1300 – Tel: 19440
17:00 – 18:00	Sr. Filippo Romano Jefe Cooperación Internacional, Embajada de Italia José Benito Lamas 2857 – Tel: 708 53 16

Viernes 29 de febrero

8:30 – 9:00	Sociedad Civil Sr. Roberto Bissio, Social Watch <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do. piso - Tel: 412 33 57</i>
9:00– 10:00	Reunión con la Federación de Asociaciones de Personal de las Naciones Unidas en Uruguay <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do. piso - Tel: 412 33 57</i>
10:00 – 10:30 Belén Sanz	Sociedad Civil Sra. Analía Bettoni, Presidenta, ANONG <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do. piso - Tel: 412 33 57</i>
10:00 – 10:30 Monika Zabel	Sr. Nazario Espósito Jefe del Centro de Operaciones, UNOPS <i>Javier Barrios Amorín 870, 2do. piso - Tel: 412 33 57</i> <i>*Changed to telephone interview, conducted on March 5th</i>

10:30 – 11:00	Reunión interna Sra. Belén Sanz Sra. Monika Zabel <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
11:00 – 12:00	Reunión de síntesis Sr. Pablo Mandeville, Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay <i>Javier Barrios Amorín 870, 3er piso - Tel: 412 33 57</i>
12:00 – 12:30	Videoconferencia Sr. Andrés Marinakis, OIT <i>Javier Barrios Amorín 870, 2ndo. piso - Tel: 412 33 57</i>

ANEXO III – PRINCIPALES DOCUMENTOS DE REFERENCIA SELECCIONADOS

- Link a la página del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay: <http://onu-uy.org>
- Miembros del Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay
- Autoridades del Gobierno de la República Oriental del Uruguay
- Organigrama de autoridades del gobierno
- Issue paper sobre Renta media y vulnerabilidad estructural límite
- Artículo publicado en el semanario Brecha sobre la Reforma de las NN.UU.
- Análisis Común de País 2005 (ACP)
- Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay 2007 – 2010 (MANUD)
- Basic Summary of the Delivering as One experience in Uruguay
- Update on “Delivering as One UN” Initiative in Uruguay
- Programa Conjunto 2007 – 2010 “Construyendo capacidades para el Desarrollo” del Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas.
- Terms of Reference for the One UN Coherence Fund
- Memorandum of Understanding between Participating UN Organizations, the United Nations Resident Coordinator and the United Nations Development Programme regarding the Operational Aspects of the One UN Coherence Fund for Uruguay
- Third party cost sharing agreement between the Government of the Netherlands (the donor) and the United Nations Development Programme (UNDP)
- Standard Administrative Arrangement between the Ministry of Foreign Affairs of Norway and the United Nations Resident Coordinator and the United Nations Development Programme (UNDP)
- Stocktaking “Delivering as One” in Uruguay
- Resumen del informe de avance del Grupo de Operaciones en Uruguay
- Relatoría de la Reunión de Directores Regionales del Sistema de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (30 - 31 de Julio de 2007, Montevideo – Uruguay)



**EVALUACIÓN DEL UNEG DE LOS PILOTOS
“UNIDOS EN LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS”
ESTUDIO DE EVALUABILIDAD EN OCHO PAÍSES PARTICIPANTES**

ENCUESTA ENTRE LAS ORGANIZACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) está poniendo en práctica en la actualidad la primera fase de la evaluación de los programas experimentales “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas”. La primera fase consiste en una valoración de la evaluabilidad de los programas experimentales, es decir, la determinación de los parámetros básicos con respecto a los cuales se pueden evaluar los programas piloto.

Como parte de la primera fase, el equipo del UNEG quisiera evaluar las opiniones y las perspectivas de todas las organizaciones de las Naciones Unidas (fondos, programas, organismos especializados, organismos no residentes) que desempeñan una labor en Uruguay.

Este cuestionario debe ser rellenado por el representante residente de cualquier organización de las Naciones Unidas representada en Uruguay o, en el caso de las agencias no residentes, por el funcionario de enlace de apoyo en Uruguay.

Sírvase enviar el cuestionario antes del miércoles 20 de febrero de 2008. El cuestionario debe enviarse a:

E-MAIL ADDRESSES

Belen.sanz@unifem.org

guzman@ilo.org

CrossXculture@aol.com

Nombre de la organización:

Nombre y función de la persona que ha rellenado esta encuesta:

Dirección electrónica:

¿A qué programa piloto de país (países) “Unidos en la Acción de las Naciones Unidas” se refiere esta respuesta?

Fecha:

¿De qué manera ha participado su organización en el programa experimental “Unidos en la Acción”?

1. ¿En qué medida sus asociados nacionales inmediatos (gobierno, sociedad civil, sector privado, etc.) han participado en el programa experimental “Unidos en la Acción”?
2. ¿Cuáles han sido los **tres principales** factores que han afectado la participación de su organización en el programa experimental “Unidos en la Acción”?
3. Según su opinión, ¿cuáles han sido los **tres principales** beneficios del programa experimental “Unidos en la Acción”?
4. Según su opinión, ¿cuáles han sido los **tres principales** riesgos o posibles desventajas que podrían existir?
5. Sírvase valorar su satisfacción en general con el proceso del programa experimental “Unidos en la Acción” en una escala del 1 al 10 (1 la menor satisfacción y 10 la mayor).

Valoración ____

¿Qué sugerencias tiene para mejorar el programa experimental “Unidos en la Acción”?

ANEXO V – PRODUCTOS CONJUNTOS DEL PROGRAMA FINANCIADOS CON RECURSOS ADICIONALES

Propuesta del Gobierno Uruguayo para la ejecución del Programa Una ONU 2007-2010 "Unidos en la Acción" de UN, a partir de iniciativas de organismos del Estado en el marco de la propuesta de "Fortalecimiento de las capacidades nacionales y transformación del Estado para la promoción del desarrollo integral" en los tres grandes ejes estratégicos de a) "fortalecimiento de las capacidades estatales para la planificación de estrategias de desarrollo", b) "Promoción de la participación ciudadana en el territorio y el desarrollo local" y c) "Fortalecimiento de las políticas sociales, los programas de inclusión social y los planes contra las distintas fuentes de inequidades"

"Prioridades Nacionales" del UNDAF / Efectos del Programa Una ONU (1): "Para 2010 el país habrá avanzado en la generación de capacidades para la incorporación de conocimientos, innovaciones y diversificación en los procesos productivos de bienes y servicios orientados al crecimiento sostenido y sostenible"

Productos del Programa Una ONU	Proyectos Conjuntos	Módulos o componentes de los Proyectos Conjuntos	Justificación/ Resumen	Asociados en la implementación	Agencia Líder ¹	Presupuesto 2007/2008	Presupuesto 2007/2010
1. 1. "Las instituciones del Estado han fortalecido sus capacidades para diseñar estrategias de desarrollo"	A. "Fortalecimiento institucional para el diseño de estrategias de desarrollo económico: inserción internacional y política energética de largo plazo"	- Diseño de estrategias e instituciones para la mejora de la inserción internacional del país en el largo plazo: imagen país, inversión extranjera y propiedad intelectual - Formulación y apoyo a la coordinación de política energética de largo plazo	Las capacidades para la realización de políticas de promoción productiva en Uruguay se encuentran menguadas debido a la ausencia de un conjunto de políticas consistentes durante las últimas décadas. Es necesario impulsar desde el Estado la	OPP-CIACEX (RREE, MGAP, MIEM, MTD, 'Uruguay XXI') OPP y MIEM-DN ETN, ANII, ANCAP, UTE, UDELAR.	ONUDI	225000	450000

¹ Se entiende por "Agencia líder" aquella que coordinará los aportes del resto de las Agencias participantes y actuará como único punto focal para la formulación de ese proyecto.

1.2. “Las políticas públicas de promoción productiva han sido fortalecidas”	B. “Asistencia técnica para el diseño de políticas de promoción de la producción sustentable y el empleo”	3. Análisis sectorial para el diseño de instrumentos de promoción productiva estratégica de largo plazo. 4. Apoyo a la recuperación de empresas. 5. Creación de un Fondo de Garantías para empresas. 6. Apoyo a la Comisión Sectorial de cooperativismo 7. Construcción de un inventario forestal nacional.	diversificación de la estructura productiva hacia actividades sustentables intensivas en conocimiento e innovación que agreguen valor a la estructura actual, generen encadenamientos con un conjunto mayor de empresas dinamizando la economía en general y con ella el mercado de trabajo, y que permitan reducir el nivel de vulnerabilidad frente a los shocks externos.	Presidencia – OPP MTSS y MIEM MTSS y gob. Departamentales OPP MGAP, INIA y MVOTMA, UDELAR	ONUDI	525000	450000 100000 100000 50000 350000 1050000
1.12. “Las políticas de protección del medioambiente en el nivel local han sido apoyadas.”	C. “Desarrollo de instrumentos para el monitoreo ambiental y territorial”	8. Creación de un sistema de monitoreo socioeconómico ambiental y territorial. /Fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencia 9. Generación, actualización y potenciación de bases de datos correspondientes a	Disponer de información de calidad, (física, social, económica), referenciada geográficamente es un insumo imprescindible a la hora de diseñar políticas. Tanto la planificación del transporte, el ordenamiento territorial, la	MVOTMA (DINOT) y “Ecoplata” MTOP, MEF, MGAP, MD, , MVOTMA e INE	UNESCO	195000	185000 (150000) 205000 390000

		la infraestructura de datos espaciales.	previsión de desastres mediante la evaluación de riesgos hacen necesario contar con información detallada, verificable y posible de geo referenciar.				
1.13. “Las capacidades estatales y sociales para la promoción del desarrollo en el territorio han sido fortalecidas al 2010.”	D. “Diseño e implementación de proyectos piloto de promoción del desarrollo integral en el territorio”	10. Ruta 5: ventana de oportunidades 11. Promoción de municipios y comunidades saludables en Uruguay 12. Plan de acción integral para alcanzar los ODM en Montevideo, área metropolitana y otros departamentos. 13. Desarrollo de experiencias piloto de desarrollo de capacidades locales en las áreas desfavorecidas del noreste del país. 14. Atención primaria habitacional 15. Intervención en el asentamiento de Fray Bentos para la	Uruguay ha incorporado de manera muy reciente la dimensión territorial en los procesos de formulación de políticas. Es necesario fortalecer las capacidades de los actores locales para asumir un rol protagónico y constructivo en la definición de los objetivos, su seguimiento y evaluación, que refuerce la dimensión de orientación al interés público y por lo tanto la calidad de la política. Para ello, se propone la implementación de una serie de	IMM y IMF, IMD, IMC MSP y MIDES, MGAP, MVOTMA, UDELAR, ANEP, Gob.Locales IMM y Gob.Dptales. MGAP MGAP e Intendencias MVOTMA y MIDES, MSP, MTSS, BPS y Gob.Dptales .MVOTMA y MIDES	PNUD	668000	250000 100000 200000 *300000 390000 96000 1336000

		recalificación del espacio social y físico	experiencias piloto de desarrollo local, que servirán para probar nuevas herramientas y extraer lecciones aprendidas para otras experiencias similares.				
Sub total						1613000	3376000