

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Oficina de Planeamiento y Presupuesto



“Proceso Unidos en la Acción - Piloto Uruguay”

Nelson Villarreal

Coordinador “UnaONU” asesor Dirección OPP

“United Nations System-Wide Coherence: The Next Steps”

Viena, Austria 4 y 5 de marzo.

El valor de la cooperación de las Naciones Unidas para Uruguay y la construcción de “Una ONU”

El hecho de que Uruguay haya sido históricamente uno de los países de la región con mayores niveles de desarrollo humano, no garantiza –y la historia reciente es una muestra de ello– que pueda alcanzar fácilmente un crecimiento sostenido de su economía y mayores niveles de desarrollo e integración social.

La vulnerabilidad de la economía uruguaya frente al contexto regional y mundial, en una economía globalizada, ha planteado la necesidad de un posicionamiento estratégico en lo económico, productivo y comercial. A la vez de contar con el aporte de la cooperación internacional, por una parte, y el objetivo de fortalecer, por otra, los procesos de integración regional, a través de políticas públicas y planes diseñados desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo humano sostenible.



El valor de la cooperación de las Naciones Unidas para Uruguay y la construcción de “Una ONU”

La gravedad, complejidad y magnitud de los desafíos que el país enfrenta demandan esfuerzos del Estado sostenidos en el tiempo; exigen el diseño y aplicación de políticas públicas de largo aliento que establezcan el trayecto que el país debe recorrer en los próximos años.

En este contexto, el aporte de la cooperación internacional (aportando recursos financieros, pero fundamentalmente capacidad técnica y apoyo político), y en particular de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas, es sin dudas fundamental para nuestro país.



Expectativas desde el Gobierno ante el proceso de reforma Unidos en la Acción

En el marco de las reformas de tercera generación teniendo en cuenta no solo el impulso hacia una mayor eficacia, eficiencia y efectividad del Sistema de Naciones Unidas sino la importancia de centrar las instituciones en la ciudadanía, sea esta local, nacional, regional y global. A los efectos que se logren mejores resultados

Tres niveles jerarquizados:

- nueva visión y estrategias de desarrollo: global, regional, nacional**
- reingeniería y reorganización del SNU en el marco de los Estados, las sociedades y los mercados**
- los recursos para el desarrollo, jerarquización y articulación**



Expectativas desde el Gobierno ante el proceso de reforma Unidos en la Acción

La reforma del Sistema de Naciones Unidas fue vista desde su inicio como una oportunidad para fortalecer algunos de los procesos que se vienen diseñando desde el Gobierno (Visión de País a largo plazo, Planificación estratégica para el desarrollo, Transformación Democrática del Estado con descentralización y participación ciudadana, Cambio de matriz productiva, Justicia tributaria y Equidad social, Construcción de un Estado de Bienestar Social Moderno).

El proceso de reforma debería resultar en una mayor coordinación en el trabajo de las distintas Agencias del SNU sobre el terreno, manteniendo la pluralidad y la diversidad del sistema, fortaleciendo las capacidades del país en su autonomía. Consolidando capacidades para relacionarse igualitariamente a nivel global.

No debería implicar un recorte en los recursos, sino una contribución a jerarquizar las estrategias de desarrollo sostenible en el país



Expectativas desde el Gobierno ante el proceso de reforma Unidos en la Acción

El proceso piloto es una experiencia que permite testear nuevas modalidades de trabajo encaminadas a:

- (a) el fortalecimiento del multilateralismo en el marco del debate sobre el futuro de la ONU; tomando en cuenta las demandas de G 77 sobre no desvincularlo de otros procesos de la reforma**
- (b) fortalecer la coherencia, eficiencia, transversalidad e impacto de las Agencias de NU en el terreno; desarrollar una nueva gobernanza con el país**
- (c) permitir al Gobierno lograr una planificación más estratégica con respecto a la cooperación internacional del SNU u otras, siendo el articulador de la sinergia de recursos de cooperación para el país.**
- (d) Originalidad por ser país de renta media – necesidad de repensar la estructura de cooperación al desarrollo como integral y global del mundo**



Avances registrados hasta el momento

Hasta ahora las actividades asociadas a la reforma han permitido:

- 1- Desarrollar un proceso de trabajo conjunto en el diseño del Programa, dotando de mayor coherencia a las distintas iniciativas impulsadas.**
- 2- Que las prioridades nacionales fueran las que guiaran este trabajo conjunto, resaltando una visión de desarrollo integral en sus dimensiones global, regional, nacional y local.**
- 3- Mayor apropiación y liderazgo del Gobierno en la elaboración de los nuevos componentes del Programa Conjunto relativo a lo estratégico.**



Avances registrados hasta el momento

4- Mejorar el diálogo entre la OPP, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el SNU. También se han mejorado las comunicaciones con otros organismos de Gobierno y ministerios, en tanto estos han comenzado a visualizar el rol de OPP y el SNU como un aporte técnico de calidad; una instancia de articulación necesaria para dotar de visión estratégica las iniciativas impulsadas desde el Estado y la sociedad.

Es decir que el recorrido que ha seguido hasta el momento Una ONU ha contribuido en gran medida con uno de los objetivos claves del Gobierno: recuperar las capacidades para el desarrollo que han sido sustraídas del Estado durante los últimos años.



Avances registrados hasta el momento

Los comités de redacción de estos proyectos están integrados por:

- . Coordinación general de Una ONU (OPP) con tres ejes estratégicos**
- . OCR, Agencia líder**
- . Consultores técnicos**

Las áreas estratégicas han tenido un lugar central en la definición de las líneas de trabajo, seleccionando y trabajando en estrecho contacto con los consultores responsables de cada proyecto. La coordinación en OPP para Una ONU se ha encargado de la coordinación general del proceso y de la identificación e incorporación de elementos transversales a todos los proyectos, de manera de garantizar la coherencia y unidad de visión de las iniciativas impulsadas. Articulando con MRREE y OCR.

Aportando al Instituto de Cooperación Uruguayo en gestación

Involucramiento de la sociedad civil indirecta a través de ampliación de ciudadanía, derechos universales, involucramiento en políticas públicas, fortalecimiento del sector privado, la acción comunitaria y agendas ciudadanas.



PROGRAMA CONJUNTO – Fondo de coherencia

“Prioridades Nacionales” del UNDAF / Efectos del Programa Conjunto (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 Conjunto	Proyectos Conjuntos	Justificación/Resumen	M&E Gestión	Asociados en la implementación	Agencia Líder¹¹
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”	Impulsar desde el Estado la diversificación de la estructura productiva hacia actividades sustentables intensivas en conocimiento e innovación que agreguen valor a la estructura actual, dinamizando la economía y el mercado de trabajo, reduciendo el nivel de vulnerabilidad frente a los shocks externos		OPP-CIACEX (RREE, MGAP, MIEM, MTD, 'Uruguay XXI') OPP y MIEM-DN ETN, ANII, ANCAP, UTE, UDELAR.	ONUDI
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”			Presidencia – OPP MTSS y MIEM MTSS y gob. Departamentales OPP MGAP , INIA y MVOTMA, UDELAR	ONUDI

¹¹ 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.



<p>1.12. “Las políticas de protección del medioambiente en el nivel local han sido apoyadas.”</p>	<p>C. “Desarrollo de instrumentos para el monitoreo ambiental y territorial”</p>	<p>Producir información de calidad, (física, social, económica), referenciada geográficamente para el diseño de políticas. Planificación del transporte, ordenamiento territorial, la previsión de desastres mediante la evaluación de riesgos</p>		<p>MVOTMA (DINOT) y “Ecoplata” MTOP, MEF, MGAP, MD, , MVOTMA e INE</p>	<p>UNESCO</p>
<p>1.13. “Las capacidades estatales y sociales para la promoción del desarrollo en el territorio han sido fortalecidas al 2010.”</p>	<p>D. “Diseño e implementación de proyectos piloto de promoción del desarrollo integral en el territorio”</p>	<p>Fortalecer las capacidades de los actores locales para asumir un rol protagónico y constructivo en la definición de los objetivos, su seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para ello, se propone la implementación de una serie de experiencias piloto de desarrollo local, que permitan probar nuevas herramientas y extraer lecciones aprendidas</p>		<p>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</p>	<p>PNUD</p>



Outcome UNDAF / One UN Programme (2): "Para 2010 el país habrá avanzado en la formulación y la gestión de políticas para erradicar la indigencia y reducir la pobreza"

Productos del Programa Conjunto	Proyectos Conjuntos	Justificación/Resumen	M&E Gestión	Asociados	Agencia Líder
2.1. "El Plan de Equidad del Gobierno Central ha sido apoyado en su implementación, seguimiento y evaluación."	E. "Apoyo a las políticas e instrumentos del Plan 'Uruguay integra'"	El PANES, y en particular el Ingreso ciudadano, han tenido impactos sobre el bienestar de los hogares de menores ingresos, contribuyendo a disminuir la incidencia de la indigencia. En 2008, se reformula un tradicional programa de transferencias de ingresos, las Asignaciones Familiares, orientándolo las transferencias monetarias hacia la infancia y adolescencia, que es la población más vulnerable a la pobreza en Uruguay.	Proceso de formulación	Consejo de PPSS MIDES, MEC, MTD, INAU, ANEP	UNICEF
2.6. "Las instituciones del sistema de políticas sociales (Educación, empleo, salud y Seguridad Social) han sido fortalecidas"	F1. "Apoyo al fortalecimiento de las políticas educativas"	Desarrollar una propuesta que asegure la inclusión y la igualdad educativa de todos los niños y adolescentes. Se propone la elaboración de un Plan Nacional de Educación que deberá proveer un horizonte de largo plazo hacia el cual orientar el desarrollo del sistema educativo.		ANEP y MEC y UDELAR MTSS (INDA) y MIDES, MEC, ANEP e Intend. ANEP , MI, MTD, MIDES, MSP, UDELAR, Gob. Locales	UNESCO



2.6. “Las instituciones del sistema de políticas sociales (Educación, empleo, salud y Seguridad Social) han sido fortalecidas”	F2. “Apoyo al fortalecimiento de las políticas, planes e instituciones públicas y no estatales del área social”	La implementación de políticas sociales y el fortalecimiento del sistema de protección social han sido declaradas áreas prioritarias por el gobierno uruguayo. Se hace necesario que las instituciones involucradas cuenten con las fortalezas necesarias, y que se desarrolle una cultura de investigación y evaluación de las políticas.		MSP y UDELAR BPS y MEC, MTSS, MSP, UDELAR, MIDES y ANEP BPS, MTSS, MIDES, MVOTMA, MSP, MTOPE, Gobiernos Departamentales OPP	UNESCO
--	--	--	--	--	---------------

Outcome UNDAF / One UN Programme (3): “Para 2010 el país habrá avanzado en la formulación y la gestión de políticas que posibiliten el acceso a servicios sociales de calidad y más equitativos, la reducción de discriminaciones y la promoción de procesos de integración social”

Productos del Programa Conjunto	Proyectos Conjuntos	Justificación/Resumen	M&E Gestión	Asociados en la implementación	Agencia Líder
3.1. “Las políticas, planes y programas de lucha contra la inequidad (en particular de género y generaciones) han sido apoyados en su diseño y ejecución”	G. “Apoyo a los planes del Estado y la sociedad civil para la reducción de las inequidades de género y generaciones”	Aunque diversos indicadores socio-económicos disponibles para Uruguay no muestran importantes diferencias entre varones y mujeres, aquellos que intentan captar la participación en actividades económicas y políticas (Índice de Potenciación de Género, indicadores de representación femenina en diversos espacios de decisión) reflejan una situación desfavorable para las mujeres.		ANEP MIDES (INAMU) y MSP, MEC, MTSS, MGAP, MEC, ANEP, Gob.Loc. Parlamento OPP-INE y MIDES (INAMU)	UNFPA y UNIFEM



Outcome UNDAF / One UN Programme (4): "Para 2010 el país hará avanzado en la armonización efectiva de la legislación y las prácticas nacionales con los compromisos internacionales y en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para la formulación, ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas"

Productos del Programa Conjunto	Proyectos Conjuntos	Justificación/Resumen	M&E Gestión	Asociados	Agencia Líder
4.1. "Programas de modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano han sido diseñados y se encuentran en ejecución"	H. "Apoyo a los procesos de modernización de la gestión pública en el marco de la democratización del Estado y la promoción de los derechos de los ciudadanos"	El ámbito central sobre el que actúa este programa es la construcción de capacidades duraderas y efectivas para el Estado en tanto actor que regula, distribuye y arbitra en áreas clave de la vida del país. Un Estado proactivo, que democratiza el acceso a la información, simplifica los mecanismos de interlocución con el ciudadano y tiene en cuenta aspectos básicos de población en su orientación estratégica.		OPP y Mesa de Entes públicos, MEC, ANC, Gob. Locales. OPP - MI e INE, MIDES, MEC, ANEP, BPS Gob.Dptale MI(DNM) INE y OPP MRREE (Dpto.20) y MTD, BSE, ANEP, ANTEL, BROU, BHU	OIM
4.2. "Las políticas de descentralización y promoción de la participación de los ciudadanos en el territorio han sido apoyadas al 2010"	I. "Apoyo a los procesos de descentralización y promoción de la participación ciudadana en el marco de la reforma del Estado"	Fortalecer las capacidades de los actores locales para asumir un rol protagónico y constructivo en la definición de los objetivos, su seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para ello, se propone una estrategia interinstitucional, que combina la asistencia para la consolidación de instrumentos ya existentes, con el apoyo a la generación de nuevas iniciativas		MIDES (DNCT) OPP y MRREE MEC y MIDES, MSP, ANTEL, Gob.Dptale Poder Legislativo	PNUD



Participación de Organismos e Instancias del Estado

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) - 10 Componentes.

Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) – 1 Componente

Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE) – 3 Componentes

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca – 7 Componentes

Ministerio de Industria Energía y Minería – 3 Componentes

Mesas Temáticas de Diálogo (MTD) – 4 Componentes

Uruguay XXI – 1 Proyecto

Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) – 1 Componente

Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) - 1 Componente

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) – 1 Componente

Universidad de la República (UDELAR) – 7 Componentes

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) – 7 Componentes

Gobiernos Departamentales – 13 Componentes

Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) – 1 Componentes

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) – 7 Componentes

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) – 1 Componente



Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – 1 Componente

Ministerio de Defensa (MD) – 1 Componente

Instituto Nacional de Estadística (INE) – 4 Componentes

Ministerio de Salud Pública (MSP) – 8 Componentes

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) – 13 Componentes

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) – 10 Componentes

Banco de Previsión Social (BPS) - 4 Componentes

Consejo de Políticas Sociales – 1 Componente

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) – 9 componentes

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) – 1 Componente

Ministerio del Interior (MI) – 2 componentes

Poder Legislativo – 2 componentes

Mesa de Entes Públicos – 1 Componente

Administración Nacional de Correos – 1 Componente

Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) – 1 componente

Banco República (BROU) – 1 Componente

Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) - 1 Componente



Estructura del Presupuesto del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”

Presupuesto total del Programa Conjunto 2007-2010	USD 95,460,357
Presupuesto de las Agencias del SNU dedicado al PC	USD 6,646,025
Fondos no reembolsables (Coop.bilateral, descentralizada, sur-sur, etc.) obtenidos y canalizados por las Agencias del SNU	USD 35,960,117
Presupuesto del Gobierno (presupuesto público y endeudamiento externo) ejecutados por Agencias en proyectos del PC	USD 37,854,215
Déficit de financiación del PC (“funding gap”) a cubrir con el “Fondo de Coherencia”	15,000,000

Los 10 “Proyectos Conjuntos” que están siendo elaborados entre SNU y Gobierno serán financiados con los recursos que provienen del “Fondo de Coherencia”.

- Además, el SNU (con el liderazgo de UNESCO y ONUDI) y el Gobierno comenzarán a desarrollar un Proyecto conjunto sobre “Industrias Culturales” con un presupuesto de 3,370,500 para el período 2008-2010, que también contribuye al logro de los “Productos” y “Efectos” del Programa Conjunto.



Aprendizajes a tomar en cuenta en proceso

- . relación SNU-País–Gobierno: sinergias y superposiciones
Necesidad de seguir clarificando roles en una nueva
gobernanza de la cooperación internacional (SNU, BM, BID,
UE, AECID, etc)**
- . proceso intragobierno nacional – local: articulaciones
estratégicas en lo político, presupuestal y organizacional**
 - coordinaciones y liderazgo compartido OPP/MRREE**
- . identificación, monitoreo y seguimiento de la construcción
de la propuesta piloto. Alinear y sistematizar en torno a
gestión para resultados**



Desafíos en el Corto y Mediano Plazo

1- Modalidades de ejecución de los proyectos conjuntos

Ejecución nacional – reapropiación por parte del Estado en lo estratégico, gestión y administración de los recursos de cooperación- generan conflictos

2- Porcentaje que retiene el SNU a nivel central (1% y 7%) como se fortalece a las Agencias en lo local y porque no se transfiere parte al terreno?

3- Rol de las Agencias y su relación con el Gobierno – situar a las Agencias del SNU en su rol de asesoramiento técnico – Nueva gobernanza en un paradigma distinto

4- Claridad en los distintos tipos de cooperación provenientes del SNU (conjunta y bilateral) y coherencia con otras cooperaciones (UNDAF, PROGRAMA CONJUNTO). Posibilidad de superposición de recursos

5- Flexibilizar procedimientos para la ejecución y gestión de recursos



Monitoreo y Evaluación de los proyectos conjuntos

Todos los proyectos serán evaluados a mitad de término y a su finalización.

El monitoreo intentará vincular la micro (componentes), con lo meso (proyectos) y macro (Programa conjunto).

Dificultades:

- Comienzo del proceso fue incremental y no paradigmático lo que dificultó el diseño lógico. Necesidad de simplificar procesos**
- Encontrar indicadores comunes dada la dispersión temática.**
- Inexistencia de líneas de base en muchos casos.**
- Encontrar indicadores de impacto (los recursos financian partes de proyectos más grandes)**
- Inexperiencia de muchos organismos del Estado y del SNU en M&E**

