

Documento de proyecto conjunto:
“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”

1. Portada

País: Uruguay

Efecto del MANUD:

- Efecto 4: Para 2010, el país habrá avanzado en la armonización efectiva de la legislación y 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.

Producto del Programa Conjunto “Construyendo capacidades para el desarrollo”:

- Producto 4.1: Programas de modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano han sido diseñados y se encuentran en ejecución.

Resultado del proyecto conjunto:

- EFECTO 1: Fortalecer los procesos de modernización democrática, participativa y descentralizadora de las instituciones del Estado para atender de forma proactiva y cercana a la ciudadanía y garantizar de esa forma el acceso democrático a bienes, trámites, requisitos e información para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.
- EFECTO 2: Aumentar la capacidad de gestión profesional del Estado para incorporar a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía información e insumos de calidad sobre la distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional y el vínculo con la diáspora uruguaya.

Título del proyecto: 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.	Presupuesto total estimado del proyecto: US\$ 1.960.508
Duración del proyecto: Fechas de inicio y fin: Julio 2008 a Diciembre 2010	Con cargo a: Recursos asignados para 2008: US\$ 511.888 Recursos asignados para 2009 y 2010: US\$ 1.448.620
Manejo de los fondos: Financiación intermediada	Recursos solicitados al Fondo de Coherencia Una ONU para 2008: US\$ 511.888
Agencias ejecutoras: OIM y PNUD	
Agente administrativo: PNUD	



Gobierno de la República Oriental del Uruguay

Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

Prof. Enrique Rubio
Director de la Oficina de Planeamiento y
Presupuesto

Sr. Pablo Mandeville
Coordinador Residente de las Naciones Unidas
en Uruguay

Sra. Susana Leonardi
Encargada de Misión
OIM - Uruguay

Sr. Pablo Mandeville
Representante Residente del PNUD en Uruguay

2. Resumen ejecutivo.

El presente proyecto se inscribe en una perspectiva de desarrollo sustentable y propone una estrategia basada en la promoción de la ciudadanía social, económica y política consistente en la modernización democrática, participativa y descentralizada del Estado para fortalecer sus capacidades de conocer la realidad e intervenir sobre ella en pos de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos independientemente de fronteras nacionales o internacionales. El presente proyecto conjunto trata sobre la ineludible necesidad de garantizar a todas las personas canales igualitarios de acceso al goce de derechos y cumplimiento de obligaciones. Por lo tanto, se inscribe en el enfoque de Derechos Humanos en el que también se basa el Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo” elaborado por el Gobierno de Uruguay y el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay en el marco de la experiencia piloto “Unidos en la Acción”.

En este marco, subyacen varios conceptos clave en la concepción de las estrategias nacionales para el desarrollo y, por ende, de este proyecto conjunto en particular: derechos humanos, democracia, participación, visión estratégica y transversal, descentralización y rendición de cuentas.

El proyecto conjunto está en línea con varias de las prioridades nacionales para el desarrollo, que fueran definidas en el Marco de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas (MANUD) 2007-2010. Así, contribuirá al fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para la formulación, ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas. De la misma forma se encuentra en consonancia con las metas postuladas en el Programa Conjunto que retoma las metas del MANUD 2007-2010. En particular existen múltiples puntos de contacto con dos de ellas: la de reducir las inequidades (económica, social, territorial, intergeneracional, de género, étnica u otra) en las condiciones de partida y en el acceso a los servicios sociales de calidad y la de promover el ejercicio de todos los derechos humanos y profundizar la calidad democrática, incrementando la ciudadanía civil, política y social.

Los resultados esperados del proyecto que tendrán impacto directo en estas áreas de trabajo generarán capacidades propias y están previstos expresamente para trascender sus tiempos de ejecución. Una vez ejecutados los productos del proyecto, el país habrá fortalecido sus capacidades conducentes a un modelo de desarrollo sustentable. En efecto, este es el ámbito central sobre el que actúa el proyecto conjunto: 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 beneficia en mayor medida a aquellos que menor capacidad de movilización de recursos tienen. Los resultados de este proyecto tienen un efecto progresivo sobre la distribución y acceso a bienes, recursos e impactos de política. Por tanto refuerzan la calidad democrática y contribuyen a la equidad entre ciudadanos y ciudadanas o, en otras palabras, a la construcción (y reconstrucción) de la ciudadanía democrática.

Los recursos comprendidos en el proyecto se concentrarán en: apoyar los procesos de modernización de las instituciones del Estado y la promoción de la participación ciudadana en el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas al nivel nacional y local; y en apoyar el diseño de políticas de población, que incluye temas sobre movilidad y migración interna y vínculos con la diáspora uruguaya. Estos productos, reflejan las áreas de trabajo en las que las agencias de Naciones Unidas trabajan de forma conjunta.

Concretamente, se implementarán mecanismos de mejora de gestión de la administración pública y de atención a la ciudadanía (a través de la implementación de Centros de Atención Ciudadana) y otros mecanismos de acercamiento a la ciudadanía. Adicionalmente, se pondrá especial énfasis en mecanismos

de promoción de la identificación en tanto requisito para acceder a bienes y servicios del Estado así como mecanismo de promoción del derecho a la identidad. El proyecto conjunto aborda además la construcción de capacidades del Estado para canalizar de forma eficiente la cooperación internacional hacia la maximización del impacto de bienestar sobre la ciudadanía. Por otra parte, el proyecto incluye productos relacionados al conocimiento y gestión profesional desde el Estado en consideración a la distribución espacial de la población, la movilidad y las migraciones internas, así como de la emigración internacional y la atención a la diáspora uruguaya.

La reconversión democrática del Estado demandará una especial atención a la participación de una multiplicidad de actores tanto de ámbitos gubernamentales, como las unidades ejecutoras, los gobiernos locales como de la sociedad civil organizada, especialmente la de las localidades sobre las que actuará directamente el proyecto conjunto.

Esta iniciativa supone una excelente oportunidad para incluir a un amplio abanico de actores provenientes de diversos sectores de la sociedad. De hecho, buena parte del proceso de inclusión ya ha sido iniciado en tanto para la formulación del proyecto se han abierto un número importante de instancias de participación y de consulta permanente entre actores gubernamentales y de la sociedad civil. Lo mismo se puede afirmar respecto a experiencias anteriores de proyectos que preceden la presente iniciativa.

3. Análisis de la situación

Un Estado protagonista pero debilitado y un país que regresa a la senda del desarrollo

Uruguay es uno de los países de mayor nivel de desarrollo económico y social de la región. Ha presentado históricamente un alto a muy alto desempeño en indicadores de desarrollo humano tales como, por ejemplo, niveles de alfabetización, indicadores de desempeño educativo o de distribución de la riqueza. A nivel global, se lo podría considerar como un país de desarrollo medio que comparte muchas características sociodemográficas con los países industrializados aunque presenta cifras muy lejanas a ellos en materia de desarrollo económico y social¹.

Durante la primera mitad de esta década, el país sufrió una de las crisis más severas de toda su historia. Como consecuencia, experimentó una recesión económica que condujo a una caída del 17% de su producto interno bruto (PIB) en un período de 4 años, disparó una situación de altísimo endeudamiento, impactó negativamente en las tasas de desempleo y prácticamente duplicó el porcentaje de pobres e indigentes. Otro de los efectos negativos de la crisis del 2002 fue desencadenar una nueva ola migratoria sólo comparable a la de las décadas de los 60 y 70. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 1996 y 2004 emigraron 108.000 personas. Existe consenso entre los especialistas que la enorme mayoría de este grupo partió luego del año 2000.

A partir del año 2004 Uruguay ha venido experimentando una recuperación sistemática que hoy se ve reflejada en un crecimiento económico sostenido del orden del 7% anual, así como en la reducción tanto en las tasas de desempleo (que ha llegado a su nivel más bajo en más de una década) como en las de pobreza e indigencia (que sin embargo aún siguen siendo superiores a los de finales de la década pasada). No obstante esta marcada reactivación, persisten asignaturas pendientes en muchas áreas, como por ejemplo la mejora de la calidad de los empleos generados en el último tiempo, desafíos de cobertura y egreso en el nivel medio de enseñanza, la consolidación de un nuevo sistema de salud y el cumplimiento de la históricamente prometida reforma del Estado.

¹ Ver PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2006.

Buena parte de los efectos de la crisis del año 2002 fueron mitigados por las redes de protección social del país. Algunos de estos mecanismos son los pilares históricos del Estado social uruguayo, tal como la red de protección a la infancia constituida por las escuelas públicas.

En efecto, el Estado uruguayo ha jugado, desde sus múltiples funciones, un rol indiscutible en la historia del país. Tanto en su dimensión social como en las de su rol de empresario y regulador, su presencia marcó el modelo de desarrollo del país, especialmente hasta comienzos de la segunda mitad del siglo pasado². En particular en lo que refiere al desarrollo social, existen múltiples miradas que dan cuenta de una matriz estado céntrica en el desarrollo del centenario sistema de protección social del país³.

Sin embargo, y más allá de un imaginario colectivo que continua percibiendo a la figura estatal como fuente de seguridad, estabilidad y acceso directo o indirecto al bienestar, en los últimos años ha cobrado mucha fuerza la visión del Estado como una maquinaria ineficiente e inoperante, incapaz de proveer bienes y servicios públicos de tan siquiera mínima calidad. En buena medida, esta visión responde a la debilidad de las instituciones del Estado que se acumulan desde la segunda mitad del siglo pasado en el que el aparato estatal se sobredimensionó de forma incontrolada respecto a los recursos disponibles en un contexto de creciente retracción económica.

Como se establece en el Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo Capacidades para el Desarrollo”, la capacidad institucional del Estado debe tener un carácter estratégico, debe desplegarse en todos los terrenos de las políticas públicas: población, infancia, competitividad, empleo orientado al objetivo de lograr trabajo decente, educación, salud, seguridad ciudadana, defensa, etc., y sobre todo debe permitir una mejor articulación de políticas y programas, tanto horizontalmente (entre sectores del Estado) como verticalmente (entre los niveles nacional, departamental y local).

La debilidad institucional del Estado compromete su capacidad para que las personas puedan ejercer su ciudadanía con plenitud. Esto guarda relación con aspectos de la calidad de la democracia y de su legitimidad. Un gobierno (y el sistema político en su conjunto) será eficaz cuando cumpla sus funciones básicas de acuerdo a la mayoría de los miembros de una sociedad. Niveles altos de eficacia pueden reforzar la legitimidad democrática, es decir, el grado en que se valoran las instituciones democráticas como justas y apropiadas. De la misma forma, en tiempos de baja eficacia de un sistema político, como la crisis del año 2002, es el reservorio de legitimidad que puede impedir el colapso de la democracia. De esta forma se cierra un círculo virtuoso en el que la calidad y la solidez de las instituciones democráticas y su legitimidad también dependen de cuan eficaz sea un gobierno o, expresado de otra forma, del cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Otro de los aspectos históricamente presentes y que marcan la debilidad institucional del Estado ha sido su centralismo en la organización y administración del territorio. Esto genera un desequilibrio en la asignación de recursos y, por ende, ciudadanías estratificadas.

Por otra parte, el Estado uruguayo tradicionalmente ha concentrado sus esfuerzos en la atención de los aspectos comerciales y protocolares de las relaciones diplomáticas y le ha prestado menos atención a su diáspora, al conjunto de uruguayos/as en el exterior que por diversas razones han debido abandonar el país.

Trabajar sobre las capacidades estatales es prioritario para revertir este panorama. Resulta claro que ni el mercado ni el Estado son mecanismos perfectos, ni mucho menos excluyentes, de asignación de recursos.

² Filgueira, Fernando; Garce, Adolfo; Ramos, Conrado; y Yaffe, Jaime (2003): “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el SXX” en *El Uruguay del Siglo XX, La Política*. Montevideo: Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.

³ Filgueira, Fernando (1994) *Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista en El Largo Adiós al País Modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay*.

Deben complementarse mutuamente en sus diferentes roles y a la vez darle espacio a nuevos sectores tales como las organizaciones no gubernamentales. No obstante, el Estado debe jugar un papel central como catalizador de proyectos de desarrollo económico, social y ciudadano.

Desde esta perspectiva, se hace necesario instrumentar mecanismos de fortalecimiento institucional del Estado que le permitan promover la participación ciudadana así como procesos de descentralización e inclusión.

Se podrían nombrar dos necesidades básicas que abordará este proyecto conjunto. La primera consiste en democratizar el acceso a los trámites, servicios e información, permitiendo una mayor participación ciudadana en los servicios prestados. Uno de los insumos básicos para este cambio consiste en la mejora, en términos de simplificación y pertinencia, de los trámites y de la gestión pública en general. A ello debe agregarse la visión descentralizadora e inclusiva, esto es, ir a la búsqueda de todos los ciudadanos y ciudadanas, ya que esperar por ellos generará inevitablemente desigualdades.

La segunda necesidad relevante es contar con información precisa y sólida sobre, por un lado, cómo se distribuye y moviliza la población en el territorio nacional y, por otro, la que lo hace hacia el exterior, tomando así en cuenta la ciudadanía que no se ve, y fortalecer el vínculo con la diáspora.

No hay enfoque inclusivo posible sin estas herramientas. Es necesario conocer qué tipo de iniciativas orientadas al desarrollo podrán determinar qué tipo de cambios en términos demográficos y de territorio. En otras palabras es relevante que el Estado uruguayo aborde profesionalmente este tema, atendiendo de esa forma una serie de preocupaciones locales sobre los impactos muchas veces negativos de determinadas formas de movilidad. También debe conocerse dónde están, en qué situación y cómo pueden vincularse con su país el más del 15% de la población que constituye la diáspora uruguayana. En esa dirección resulta necesario fortalecer las actividades de programa de vinculación que desde el año 2005 ha venido desarrollando el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del “Departamento 20”.

Uruguay cuenta, por sus características geográficas, sociodemográficas y políticas, con una situación ideal para llevar adelante este objetivo. Vale destacar además que la preocupación por la situación analizada es consistente con la visión estratégica del Gobierno. La reforma del Estado ha sido definida en diversos foros como la madre de todas las reformas. Además de ilustrar el lugar central otorgado a esta área de intervención, esta denominación pone de manifiesto la transversalidad del abordaje. La reforma del Estado no es concebida como una mera des-burocratización, sino que como una herramienta que, desarrollada de forma participativa y democrática, promoverá ciudadanía de calidad, descentralización e inclusión social.

Teniendo esto en mente, este proyecto conjunto permitirá potencializar el uso de recursos adicionales tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos departamentales y también del sector privado. Así, el éxito de sus componentes viabilizarán a su vez la consecución de otros objetivos. A modo de ejemplo, los esfuerzos de promoción de la identificación entre la población tendrán un impacto muy positivo sobre la viabilidad del nuevo formato de asignaciones familiares en el marco del Plan de Equidad.

En pocas palabras, este proyecto conjunto busca crear y fortalecer mecanismos para que el Estado sea 1) un verdadero aliado del desarrollo económico y social, y 2) que sea eficaz y sustentable a la hora de redistribuir, facilitador a la hora de regular la actividad económica y protectora cuando se trate de los derechos de ciudadanos y trabajadores.

4. Estrategias, incluyendo las lecciones aprendidas y el proyecto conjunto propuesto.

Uruguay necesita fortalecer las capacidades del Estado para la promoción de la ciudadanía social, económica y política

Uruguay participa del grupo de países “piloto” de la reforma de las Naciones Unidas (“Unidos en la Acción”). Esto abona significativamente los esfuerzos por el desarrollo de estrategias transversales no únicamente a nivel del Gobierno sino que también en el trabajo conjunto con el Sistema de Naciones Unidas (SNNUU).

Al mismo tiempo que el proceso “Unidos en la Acción” ha permitido un significativo aprendizaje y conocimiento mutuo de los representantes de las agencias de Naciones Unidas en el Uruguay, en el transcurso de la elaboración de este proyecto conjunto se experimentó un proceso similar a nivel de instituciones gubernamentales del Uruguay. La instrumentación de un trabajo pautado por la consulta permanente y la cooperación ha generado aprendizajes en materia de metodología de trabajo que por sí mismos trascienden los objetivos del proyecto conjunto.

Uruguay está clasificado como un país de “renta media-alta” y de “alto desarrollo humano”. Por tanto la actuación del SNNUU se ha concentrado en, entre otras áreas, el apoyo al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de calidad y el fortalecimiento de las capacidades nacionales⁴.

En este sentido sería bueno destacar que la implementación conjunta de este proyecto por parte del Gobierno y del SNNUU conduce a garantizar la transferencia de tecnologías de aplicación de políticas surgidas de los aprendizajes de las agencias que funcionan en el país así como de la experiencia internacional acumulada de Naciones Unidas.

La suma del trabajo conjunto de las agencias de Naciones Unidas en Uruguay con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), cuya posición en la estructura gubernamental le permite una visión estratégica y de conjunto inmejorable, generan una trama de aportes técnicos y de visiones sectoriales y globales complementarias que son indispensables para esta iniciativa. A todo esto se le suman los aportes y opiniones de un conjunto muy importante de instituciones gubernamentales y actores sociales que se han ido recogiendo a partir de consultas específicas. Es así que el diseño del proyecto conjunto tuvo en cuenta la capitalización de varios factores: la experiencia de Naciones Unidas, las sinergias potenciales entre las agencias del SNNUU, los esfuerzos gubernamentales actuales y pasados, la potencial construcción de vínculos y capacidades entre múltiples actores intersectoriales, así como las sinergias potenciales para la captación de esfuerzos adicionales de otros actores.

La existencia de un ambiente social, económico y político propicio para la implementación de un proyecto de esta naturaleza genera condiciones excepcionalmente positivas para la consecución exitosa del mismo.

A partir de iniciativas anteriores, es posible recoger un buen número de lecciones aprendidas que serán tenidas en cuenta a lo largo de la implementación del proyecto conjunto. Entre ellas se cuentan:

- a) Un abordaje multidisciplinario es la estrategia más efectiva para hacer frente a asuntos transversales como el de la reforma del estado y fortalecimiento de capacidades estatales.
- b) La conveniencia del involucramiento de los actores con algún tipo de interés en el proyecto y por ende, de un enfoque decididamente participativo.⁵

⁴ “Ver Programa Conjunto 2007-2010 Construyendo capacidades para el desarrollo” firmado por el Gobierno de Uruguay y el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

⁵ Este punto es particularmente relevante en lo que refiere a la modernización de la gestión en la administración pública: sin una apropiación y compromiso por parte de los servidores públicos los riesgos de fracaso son muy altos.

c) La conveniencia de trabajar desde dentro del estado a partir de la construcción de consenso e involucramiento y no hacerlo desde estructuras paralelas que pueden generar obstáculos de importancia al momento de la acción.

d) La importancia de contar con la experiencia internacional de los diversos programas de Naciones Unidas.

e) Nunca perder de vista el objetivo superior de la construcción de capacidades para el desarrollo que es la única forma de garantizar la sustentabilidad de los resultados obtenidos.

f) Tomar recaudos en cuanto a la adaptabilidad y adecuación de cada iniciativa y sus componentes a las realidades locales.

Varias de estas lecciones son en realidad la contrapartida de una serie de riesgos a los que se enfrenta la iniciativa y sobre los que se deberá actuar. Entre ellos se cuentan:

a) Información de base insuficiente.

b) Creación de estructuras paralelas que no se inserten en el núcleo del Estado y generen funcionamiento aislado con resultados in-sustentables.

c) No involucramiento o escepticismo por parte de los actores estatales.

d) Histórica debilidad de estructuras estatales en la administración central y los gobiernos municipales.

e) Carencias de personal idóneo para llevar a cabo la acción.

f) Falta de visión estratégica y fragmentación de las unidades estatales.

Estos riesgos no se distribuyen aleatoriamente entre los distintos componentes del proyecto conjunto y deberán ser ponderados de acuerdo a las características de cada uno de ellos. Sin embargo, la experiencia indica que los intentos de reforma del Estado, especialmente los de modernización de sus mecanismos de acercamiento y atención a los ciudadanos, no siempre obtuvieron los resultados esperados. Es entonces que los componentes del proyecto conjunto vinculados a este campo serán aquellos donde se deberá extremar los llamados a la precaución. Entre otras cosas es relevante que las estrategias de modernización del Estado no pierdan de vista los lineamientos estratégicos de desarrollo del país así como las dimensiones democráticas y de promoción de la ciudadanía. En otros términos, éstos deben evitar las visiones exclusivamente eficientes o que se reducen al ámbito de la gestión del Estado.

Como ya se mencionó, este proyecto conjunto da cuenta del hecho que el rol del Estado reviste una especial relevancia para la construcción y mejora de la calidad de la ciudadanía. La dimensión subyacente de este proyecto se centra pues en la modernización democrática y participativa del Estado y la gestión pública para la promoción de la ciudadanía así como el fortalecimiento de sus capacidades en materia de población.

Concretamente, la ejecución de esta iniciativa permitirá lograr dos efectos directos.

El *primer efecto* permitirá fortalecer los procesos de modernización democrática, participativa y descentralizadora de las instituciones del Estado para atender de forma proactiva y cercana a la ciudadanía y garantizar de esa forma el acceso democrático a bienes, trámites, requisitos y servicios. Más precisamente, se busca fortalecer las capacidades estatales de acercamiento al ciudadano y garantizar así un fácil acceso al cumplimiento de sus deberes y la adquisición de sus derechos. Se trata de un Estado que tenga una actitud proactiva, que vaya al encuentro de la ciudadanía de forma descentralizada, de tal manera que pueda derribar barreras territoriales (intra y extra fronteras) que son la causa de un acceso desigual a la administración pública y los bienes y servicios que provee. En síntesis, el primer efecto directo se centra en la en la búsqueda sistemática de un Estado moderno y cercano al ciudadano.

-Entre los resultados previstos por el proyecto conjunto, se incluye el apoyo al programa de acercamiento a la ciudadanía desarrollado desde la OPP, a través del cual se obtendrán los siguientes productos:

- a) Tres Centros de Atención Ciudadana puestos en marcha y equipamiento de un cuarto Centro de Atención ciudadana (CAC).
- b) Servicio de *Call Center* diseñado e implementado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- c) Trámites rediseñados e implantados en los CAC.

-Este componente generará, por un lado, una visión del Estado como una unidad, al que se podrá llegar por varias vías unificadas. Por otro lado, mejorará la atención que proviene desde las propias unidades específicas de la administración central (por ejemplo los ministerios). Todos los mecanismos previstos en el componente se orientan a superar el déficit de acceso que existe en las pequeñas localidades. Otro componente es el de la mejora en la gestión de la Dirección Nacional de Migración que apunta optimizar la información recabada sobre ingresos y egresos de personas al país, así como la implementación de mecanismos para agilizar la información solicitada por la ciudadanía para fines administrativos.

En suma, uno de los resultados más destacables del proyecto conjunto es lograr un Estado cuya interlocución sea más sencilla, que sea más rápido, cercano, confiable y sus productos y servicios de mejor calidad. Un Estado proactivo, que va hacia las personas, que no espera y es generador de vías de intercambio y de comunicación, que invita a participar, hacerse presente y usufructuar sus beneficios.

-Otro de los resultados del proyecto conjunto aborda el desafío de democratizar el acceso a la identificación civil en las localidades pequeñas. La documentación civil facilita en muchos casos el acceso a derechos y cumplimiento de deberes, por lo que se transforma en un dispositivo de inclusión del conjunto de la ciudadanía. Más aún en las circunstancias presentes en Uruguay en materia de protección social, pautada por el lanzamiento del llamado Plan de Equidad donde se combinan esfuerzos desde múltiples organismos y para el que contar con información precisa de los titulares de derechos (comenzando con un identificador único) es clave. Adicionalmente, la identificación es un eslabón en la promoción del derecho a la identidad, que es un derecho humano fundamental y hace a la construcción cultural y cívica de los ciudadanos y ciudadanas.

-Este proyecto conjunto también prevé el fortalecimiento de una de las áreas del Estado cuyo impacto se traducirá de forma directa en la construcción de capacidades. En esta línea, busca la instrumentación de un mecanismo que permita canalizar de forma eficiente y pautada por orientaciones estratégicas los fondos de cooperación internacional. Es así que se propone dejar cimentadas las bases institucionales y técnicas del Instituto de Cooperación Internacional que funcionará en el ámbito de la OPP.

El *segundo efecto* directo permitirá aumentar el conocimiento y las capacidades de gestión profesional desde el Estado a través de la incorporación, a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía, de insumos sobre distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional y el vínculo de la diáspora uruguaya en el mundo. La visión descentralizadora de un único país con igual acceso a mecanismos de cumplimiento de deberes y adquisición de derechos implica necesariamente contar con conocimiento sobre la dinámica de las migraciones internas en el país. Precisamente uno de los resultados que permitirá alcanzar el proyecto conjunto será el desarrollo de herramientas de análisis e intervención en materia de planificación territorial y migraciones internas. Asimismo, permitirá contar con una unidad técnica y altamente calificada que asesore a la Comisión Intersectorial de Población que funcionará en la órbita de la OPP.

Este producto busca priorizar un diagnóstico oficial actualizado que genere herramientas de lectura de la realidad más eficaces para la elaboración y ejecución de planes de trabajo que permitan planificar los efectos demográficos de las estrategias alternativas de desarrollo y, por ende, minimice los impactos de la movilidad y migración interna no planificada.

- Adicionalmente se buscará incluir a todos aquellos ciudadanos que por diversas razones se vieron forzados a emigrar. Para ello uno de los resultados esperados tiene que ver con la mejora del vínculo con la diáspora uruguaya. Esto implica la puesta en práctica de diversos mecanismos de, en primer lugar, reconocimiento de la existencia de estos ciudadanos y, en segundo término de atención a su situación específica. Es así que se busca fortalecer la figura de los recientemente conformados Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior. Tampoco se perderá de vista la importante acumulación de capital humano que existe entre los uruguayos/as altamente calificados/as que emigraron. Por este motivo uno de los resultados específicos apunta específicamente a esta población.

5. Marco de resultados

A continuación se presenta el Marco de Resultados del proyecto conjunto, incluyendo los efectos a alcanzar al término del mismo, los productos que permitirán alcanzar dicho efecto, y los resultados esperados. Los indicadores de cada producto se detallan en el Cuadro 2 “Marco de monitoreo y evaluación”.

La agencia ejecutora – OIM o PNUD, según corresponda –promoverá la coordinación entre todas las agencias asociadas (UNFPA, UNICEF, y UNIFEM), a fin de desarrollar las actividades previstas en los Planes Anuales de Trabajo.

Los asociados nacionales en la implementación además de la OPP serán: la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior (MI-DNM), la Dirección General de Registros y Estado Civil (DGREC), la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), el “Departamento 20” del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE-D20), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuadro 1. Marco de resultados.

Efecto MANUD 4: Para 2010, el país habrá avanzado en la armonización efectiva de la legislación y 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.

Producto del Programa Conjunto "Construyendo capacidades para el desarrollo"4.1: Programas de modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano han sido diseñados y se encuentran en ejecución.

Efecto 1 del proyecto conjunto: fortalecer los procesos de modernización democrática, participativa y descentralizadora de las instituciones del Estado para atender de forma proactiva y cercana a la ciudadanía y garantizar de esa forma el acceso democrático a bienes, trámites, requisitos e información para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

Productos del proyecto conjunto	Resultados esperados SMART	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Actividades indicativas	Asignación de recursos			
					S.2 2008	2009	2010	Total
1.1 Creación de nuevos sistemas que mejoren la gestión de la administración pública y democratice el acceso de todos los ciudadanos a la información y trámites.	Cuatro Centros de Atención Ciudadana (CAC) puestos en marchas y un servicio de <i>Call Center</i> diseñado e implementado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).	PNUD	OPP	1.1.1 Apoyar el equipamiento de cuatro CACs, su puesta en marcha, evaluación sistemática, y estrategia de comunicación de los mismos. 1.1.2 Implementar un <i>Call Center</i> en el MTSS.	67.100	72.900	97.450	237.450
	Trámites rediseñados e implementados en los CAC.	PNUD	OPP	1.1.3 Rediseñar los tramites al nivel de las localidades seleccionadas mediante el relevamiento de la demanda, elaboración de propuesta sistematizada, informatización, y elaboración de la guía de trámites y procedimientos vinculados a cada uno de ellos.	136.530	248.900	274.100	659.530
	Mejora de los procesos de gestión y generación de información de la Dirección Nacional de Migración.	OIM	MI-DNM	1.1.4 Fortalecimiento del departamento de Estadística e Informática de la Dirección Nacional de Migración. Digitalización completa del registro de fichas de inmigración: entrada al país y expedientes de solicitud de residencia.	53.810	21.000	13.100	87.910
Subtotal Producto 1.1					257.440	342.800	384.650	984.890

Productos del proyecto conjunto	Resultados esperados SMART	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Actividades indicativas	Asignación de recursos			
					S.2 2008	2009	2010	Total
1.2 Mejora de los mecanismos de identificación de la población.	Oficina central de la DGRC y oficinas de la DNIC en pequeñas localidades informatizadas.	OIM	OPP	1.2.1 Fortalecimiento informático de la Dirección General de Registros y Estado Civil – Ministerio de Educación y Cultura.	12.500	23.050	11.850	47.400
				1.2.2 Informatización de 2 oficinas de la DNIC en localidades seleccionadas.	29.500	17.500	-	47.000
	Campaña por la identificación y la identidad en localidades pequeñas alejadas de oficinas centrales y regionales.	OIM	MIDES	1.2.3 Realización de talleres de formación de multiplicadores y concientización a actores locales públicos y privados sobre importancia de identidad e identificación de las personas.	7.950	14.250	13.000	35.200
	Formación de multiplicadores para generar conciencia sobre importancia de identificación e identidad como derecho humano.	OIM	MIDES	1.2.4 Visita de oficina móvil y realización de jornadas culturales y de identificación.	7.950	14.250	13.000	35.200
Subtotal Producto 1.2					57.900	69.050	37.850	164.800
1.3 Fortalecimiento de la capacidad estratégica central del Estado para canalizar la cooperación internacional de forma eficiente.	Fortalecimiento del Instituto de Cooperación Internacional.	OIM	OPP	1.3.1 Contratación de especialistas nacionales para el diseño e implementación del andamiaje institucional del futuro IUCI.	23.700	58.500	58.500	140.700
				1.3.2 Asistencia Técnica de especialistas internacionales en cooperación internacional y viajes a agencias de cooperación internacional de referencia para el país.	9.600	-	-	9.600
				1.3.3 Fortalecimiento de capacidades informáticas y de equipamiento para la gestión de proyectos de cooperación internacional.	5.400	4.000	-	9.400
				1.3.4 Organización de actividades de capacitación y realización de seminario internacional sobre los desafíos de la cooperación internacional para países de renta media.	12.440	7.000	-	19.440
	Puesta en marcha de una unidad de apoyo global para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo" desde la OPP.	OIM	OPP	1.3.5 Fortalecimiento de capacidades de la OPP para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo".	21.350	37.400	37.400	96.150
Subtotal Producto 1.3					72.490	106.900	95.900	275.290
Total Efecto 1					387.830	518.750	518.400	1.424.980

Efecto MANUD 4: Para 2010, el país habrá avanzado en la armonización efectiva de la legislación y 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.

Producto del Programa Conjunto “Construyendo capacidades para el desarrollo”4.1: Programas de modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano han sido diseñados y se encuentran en ejecución.

Efecto 2 del proyecto conjunto: Aumentar la capacidad de gestión profesional del Estado para incorporar a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía información e insumos de calidad sobre la distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional, el vínculo con la diáspora uruguaya, y su retorno.

Productos del proyecto conjunto	Resultados esperados SMART	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Actividades indicativas	Asignación de recursos			
					S.2 2008	2009	2010	Total
2.1 Fortalecimiento de las instituciones del Estado para la gestión de las migraciones internas.	Creación de una Secretaría Técnica sobre Movilidad, Migración Interna y Distribución Espacial de la Población.	OIM	OPP	2.1.1 Instalación de Secretaría Técnica sobre Movilidad, Migración Interna y Distribución Espacial de la Población (selección de profesionales y técnicos que la integren).	7.170	47.700	74.900	129.770
	Creación de un diagnóstico oficial actualizado de la movilidad Interna de la población.	OIM	OPP	2.1.2 Realización de relevamientos específicos para la elaboración de diagnósticos respecto a la movilidad territorial y generación de herramientas de lectura de la realidad que permitan la consolidación de mecanismos permanentes dentro del marco institucional de la Secretaría Técnica sobre Migración Interna.	23.500	29.450	1.650	54.600
Subtotal Producto 2.1					30.670	77.150	76.550	184.370
2.2 Mejora del vínculo con la diáspora uruguaya.	Fortalecimiento de los canales de comunicación con los Consejos Consultivos de uruguayos/as en el exterior.	OIM	MRREE-D20	2.2.1 Edición de revista, canal digital y ejecución de acciones y productos culturales orientados a la diáspora.	25.500	34.200	25.100	84.800
	Estrategias diferenciadas de vinculación con uruguayos/as altamente calificados/as.	OIM	MRREE-D20	2.2.2 Identificación y registro de uruguayos/as altamente calificados/as y diseño de redes y plataformas de trabajo con oportunidades de inserción, retorno y vinculación a propuestas de investigación, desarrollo e inversión en el país.	8.300	17.900	11.600	37.800
Subtotal Producto 2.2					33.800	52.100	36.700	122.600
Subtotal Efecto 2					64.470	129.250	113.250	306.970

Productos del proyecto conjunto	Resultados esperados SMART	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Actividades indicativas	Asignación de recursos			
					S.2 2008	2009	2010	Total
3.1 Unidad de coordinación, monitoreo y evaluación. ⁶	Proyecto conjunto seguido, monitoreado y evaluado.	OIM	OPP	1. Seguimiento y monitoreo. 2. Revisión y evaluación del proyecto conjunto.	26.100	37.100	37.100	100.300
Subtotal Efecto 3					26.100	37.100	37.100	100.300
Total de actividades sin recuperación de costos de gestión "management fee"					478.400	685.100	668.750	1.832.250
Recuperación de costos de gestión por agencias ejecutoras (7%)					33.488	47.959	46.811	128.258
Total					511.888	733.059	715.561	1.960.508
Actividades por agencia ejecutora				OIM	274.770	363.300	297.200	935.270
Actividades por agencia ejecutora				PNUD	203.630	321.800	371.550	896.980
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)				OIM	19.234	25.432	20.802	65.468
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)				PNUD	14.254	22.527	26.009	62.790
Total por agencia ejecutora				OIM	294.004	388.732	318.002	1.000.738
Total por agencia ejecutora				PNUD	217.884	344.327	397.559	959.770

⁶ Dicha unidad será creada para apoyar la ejecución del proyecto conjunto. Esta unidad: a) realizará el seguimiento de las actividades de los sucesivos Planes Anuales de Trabajo; b) convocará y dará seguimiento a las resoluciones del comité de gestión del proyecto; c) preparará informes de seguimiento y monitoreo de las actividades para el comité directivo del programa conjunto, con base en los insumos solicitados a las agencias del SNNUU participantes y los asociados en la implementación; d) facilitará la cooperación en la implementación de las actividades entre las agencias y los respectivos "asociados nacionales en la implementación", de acuerdo a la planificación de las actividades ("Marco de Resultados" y "Planes Anuales de Trabajo"); e) contribuirá a la creación de un entorno cooperativo de trabajo, que tome en cuenta las fortalezas y debilidades de cada una de las agencias y los asociados en la implementación; y f) preparará planes e instrumentos para el monitoreo y evaluación del proyecto conjunto, con base a los insumos provistos por las agencias participantes y los asociados en la implementación.

6. Disposiciones en materia de gerencia, administración y coordinación

El proyecto conjunto establece los organismos responsables de cada actividad, tanto en el SNNUU como entre sus asociados nacionales, reforzando la colaboración ya existente entre ambas partes.

El proyecto conjunto será desarrollado de acuerdo con las prioridades nacionales, que fueron acordadas entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el SNNUU en Uruguay en el MANUD, firmado el 28 de abril de 2006, y el Programa Conjunto 2007/2010 “Construyendo capacidades para el desarrollo”, firmado el 19 de octubre de 2007, y los mandatos de las agencias del SNNUU participantes en el mismo.

Las agencias de las Naciones Unidas que participarán en este proyecto como ejecutoras de actividades (agencias ejecutoras) son OIM y PNUD. Dichas agencias cuentan con experiencia de trabajo conjunto en las distintas actuaciones propuestas en el proyecto. Las agencias de las Naciones Unidas responsables por la ejecución de las actividades previstas en el proyecto son individualmente responsables, programática y financieramente, por la implementación de las mismas. Asimismo, las agencias de las Naciones Unidas que participarán en este proyecto en calidad de asociadas (agencias asociadas) son UNFPA, UNICEF, y UNIFEM.

El proyecto será liderado por OIM, que coordinará, junto a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, la acción de las agencias participantes en el proyecto, velando por su coherencia, y centralizará la interlocución con los asociados nacionales en la implementación. La agencia líder recibirá copia de los informes de avance del proyecto, máxime en sus aspectos sustantivos y técnicos, e informará a su vez al Comité Directivo del Programa Conjunto y al Equipo de País de Naciones Unidas.

Las agencias asociadas brindarán a la agencia ejecutora – OIM o PNUD, según corresponda – así como a los asociados nacionales en la implementación, asesoría técnica que contribuya al diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de las actividades. Asimismo, las agencias asociadas habrán de contribuir a la definición de los objetivos estratégicos del proyecto, con base en sus mandatos, capacidad técnica y experiencia de trabajo. Las agencias asociadas podrán también contribuir con la agencia ejecutora en la implementación, monitoreo y evaluación de actividades de este proyecto conjunto (incluso a través de iniciativas paralelas), coordinando dichas contribuciones con la agencia ejecutora –que es responsable programática y financieramente por el desarrollo de las actividades– y los asociados nacionales.

Con relación al desarrollo y gestión de las actividades se propenderá, cada vez que sea posible, a armonizar las prácticas de las agencias participantes, fortalecer las capacidades nacionales para el diseño y gestión de políticas, en línea con los sistemas operacionales y de ejecución del país. Las transferencias y frecuencia de los desembolsos, así como las decisiones correspondientes a la adquisición y contratación de bienes y servicios, serán conformes con las políticas, procesos y procedimientos aplicables de las agencias ejecutoras siguiendo las disposiciones acordadas con el país.

Para su ejecución, el proyecto contará con las siguientes instancias:

Comité Directivo del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo Capacidades para el Desarrollo” entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el SNNUU Uruguay: formado por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, las agencias participantes en el Programa Conjunto y el Gobierno (a través de la OPP), el cual será presidido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto;

Comité de Gestión del Proyecto: Dicho comité tendrá como funciones. a) preparar el plan global y los planes anuales de trabajo, así como las solicitudes de desembolsos semestrales basadas sobre un cronograma de ejecución correspondiente; b) establecer los mecanismos de supervisión, control y monitoreo de las actividades; c) actuar como enlace entre las distintas agencias del SNNUU y los distintos organismos públicos de Uruguay que participen en la ejecución. El Comité de Gestión del Proyecto estará integrado por representantes de las agencias participantes en el proyecto y sus asociados nacionales en la implementación. El Comité de Gestión del Proyecto se reunirá al menos una vez al mes. La periodicidad de las reuniones será definida por dicho comité, dependiendo de la necesidad de abordar temas directamente relacionados con la gestión e implementación del proyecto. Serán responsabilidades de dicho comité: a) Asegurar la implementación en tiempo y forma de las actividades y la circulación de los reportes y otros productos identificados en este documento de proyecto; b) Gestionar y ser responsable por el desarrollo del proyecto para alcanzar los objetivos perseguidos; c) Desarrollar todas las tareas necesarias para asistir al Coordinador Residente en lo que refiere a la presentación de informes.

7. Disposiciones en materia de manejo de los fondos

La administración de los recursos financieros de este proyecto se rige por la modalidad de “Gestión Financiera en Serie para Programas Conjuntos” (*Joint Programme Pass Through Modality* según su expresión en inglés) elaborada por el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG por su sigla en inglés). De acuerdo con dicha guía, los arreglos de gestión, revisión y coordinación deberían documentarse, incluyendo los roles y responsabilidades del Agente Administrativo (AA).

Siguiendo la modalidad de “Financiación intermediada”, las agencias ejecutoras recibirán del AA – PNUD, quien actúa como AA a partir del acuerdo establecido el 26 de junio de 2007 sobre *Accountability when UNDP is acting as AA in UNDP Multi-Donor Trust Funds and/or UN Joint Programmes*– los recursos para ejecutar junto a los “asociados en la implementación” las actividades que permitan alcanzar los productos y resultados acordados en este proyecto. **Los desembolsos semestrales estarán sujetos a la disponibilidad de fondos del “Fondo de Coherencia Una ONU”. Asimismo, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay, las agencias participantes en el proyecto y el Gobierno se comprometen a realizar esfuerzos para movilizar los recursos que sean necesarios para la implementación de este proyecto.**

Los desembolsos del AA a las agencias ejecutoras se registrarán por los “Términos de Referencia del Fondo de Coherencia Una ONU”, aprobados por el Comité Directivo del Programa Conjunto 2007-2010 *Construyendo Capacidades para el Desarrollo* entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el SNNUU en Uruguay.

Los aportes que las agencias ejecutoras en este proyecto realicen a sus asociados nacionales en la implementación estarán sujetos a sus respectivos sistemas de prácticas y reglas.

Las agencias ejecutoras en este proyecto serán responsables por sus respectivos resultados programáticos y desarrollo de las actividades, el uso de los recursos asignados, junto a los asociados en la implementación, así como por la presentación de informes al AA.

Las agencias ejecutoras y los asociados nacionales en la implementación, una vez realizado el desembolso por parte del AA, acordarán planes anuales de trabajo (año calendario).

El AA será responsable por:

- Desembolsar los recursos aprobados a las agencias de las Naciones Unidas que ejecuten actividades en el proyecto;
- Consolidar los reportes financieros y narrativos provistos por las agencias de Naciones Unidas responsables por la ejecución de las actividades;
- Proporcionar reportes narrativos al Coordinador Residente y al Comité Directivo del Programa Conjunto sobre los avances del proyecto;
- Proporcionar los reportes consolidados de progreso del proyecto y otros reportes, cuando corresponda, al donante;
- Armonizar el sistema de reportes y formatos basado en buenas prácticas de programación conjunta;
- Facilitar el trabajo de las agencias de las Naciones Unidas participantes en el proyecto para asegurar su adhesión a la estructura de reportes diseñada para realizar el seguimiento y la evaluación del logro de productos y resultados.

Para recuperar los costos de gestión del Fondo de Coherencia Una ONU, el AA habrá recibido el 1% de las contribuciones hechas por los donantes.

8. Viabilidad, gestión de riesgos y sostenibilidad de los resultados

El nivel global de riesgo del proyecto conjunto es bajo en la medida que todos sus componentes cuentan con respaldo y voluntad política de autoridades provenientes de múltiples unidades gubernamentales. A esto se suma la construcción de una amplia red de consenso fruto de la implementación de procesos de consulta con todos los actores involucrados.

No obstante lo cual, es posible identificar algunos riesgos, entre los que se cuentan:

- a) Información de base insuficiente.
- b) Creación de estructuras paralelas que no se inserten en el núcleo del Estado y generen funcionamiento aislado con resultados in-sustentables.
- c) No involucramiento o escepticismo por parte de los actores estatales.
- d) Histórica debilidad de estructuras estatales en la administración central y los gobiernos municipales.
- e) Carencias de personal idóneo para llevar a cabo la acción.
- f) Falta de visión estratégica y fragmentación de las unidades estatales.
- g) Falta o reducción significativa de los recursos planificados, así como demoras en los desembolsos de los mismos a las agencias participantes.

Para neutralizar estos riesgos, está previsto en el proyecto conjunto un fuerte esfuerzo por la instalación de mecanismos efectivos de coordinación entre los actores involucrados. De hecho estas medidas ya comenzaron a ser tomadas desde su propio diseño y elaboración. Por ello, basta con mantener estos esfuerzos y capitalizar los aprendizajes que surgieron de ellos para evitar errores pasados.

Otra de las medidas previstas tiene que ver con el fomento del involucramiento de los interesados en cada uno de los componentes del proyecto conjunto, de tal manera que sea parte del proceso de implementación, monitoreo y evaluación de los distintos proyectos. Se entiende a los interesados en el sentido amplio, esto es, incluyendo actores sociales pero también gubernamentales de todo nivel.

Estas dos medidas, énfasis en coordinación e involucramiento, serán de particular relevancia para los componentes de corte descentralizador que involucren actores locales gubernamentales y de la sociedad civil.

Adicionalmente, parte de los riesgos van a ser combatidos de forma indirecta por otras líneas estratégicas del Gobierno como el fortalecimiento de los recursos humanos del Estado así como la puesta en marcha de un sistema de información e indicadores de la gestión estatal.

9. Rendición de cuentas, monitoreo, evaluación y presentación de informes

La agencia ejecutora – OIM o PNUD, según corresponda – realizará según sus procedimientos el seguimiento financiero a través del mecanismo de informes correspondientes. Asimismo, será responsable por la rendición de cuentas (mensual y acumulativa por trimestre) de los fondos desembolsados por el AA para la ejecución de las actividades comprendidas en los Planes Anuales de Trabajo del proyecto conjunto, a fin de controlar las eventuales divergencias entre la ejecución real y planificada y adoptar decisiones al respecto.

Al importe presupuestado por cada agencia ejecutora para el conjunto de actividades que le corresponde realizar dentro del Plan de Trabajo se añadirá un 7% que será destinado a cubrir sus costos indirectos, y la suma de ambas cantidades representa el monto total que la misma recibirá del AA, proveniente del Fondo de Coherencia. La utilización de los recursos destinados a cubrir los costos indirectos de las agencias ejecutoras se regirá exclusivamente por las normas, reglas y procedimientos de cada una de ellas.

La OPP será responsable, en representación del Gobierno, de apoyar a las agencias participantes y a sus asociados nacionales en la implementación en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades.

El plan de monitoreo y evaluación tiene como objetivo realizar el seguimiento y evaluación de los efectos ocurridos por el proyecto conjunto. El plan de monitoreo y evaluación seguirá un enfoque de gestión de resultados.

Durante la aplicación del plan de monitoreo se podrán realizar ajustes al mismo, cuando se entienda que son necesarios para lograr los efectos, resultados y productos del proyecto. La participación del conjunto de actores permitirá a su vez, extraer lecciones y valorar las mejores prácticas.

La evaluación final del proyecto conjunto será la responsabilidad del comité de gestión, tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los grupos beneficiarios.

Cuadro 2. Marco de monitoreo y evaluación

EFECTO 1 : Fortalecer los procesos de modernización democrática, participativa y descentralizadora de las instituciones del Estado para atender de forma proactiva y cercana a la ciudadanía y garantizar de esa forma el acceso democrático a bienes, trámites, requisitos e información para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

Resultados previstos	Indicadores	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información	Responsables	Riesgos y supuestos	
1.1 Creación de nuevos sistemas que mejoren la gestión de la administración pública y democratizen el acceso de todos los uruguayos/as a la información y trámites.	Tres Centros de Atención Ciudadana (CACs) puestos en marchas y un servicio de <i>Call Center</i> diseñado e implementado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).	Número de Centros de Atención Ciudadana equipados y funcionado.	Registro de los CAC. CAC equipados.	Informes de avance. Visita de campo.	OPP/ PNUD OPP/ PNUD	Existe voluntad por parte de las autoridades e involucramiento por parte de responsables de unidades estatales participantes. Un cambio de gobierno podría implicar redireccionamiento de las políticas de descentralización.
		Porcentaje de usuarios satisfechos con los nuevos mecanismos de acercamiento a la ciudadanía.	Relevamiento de satisfacción de usuarios.	Encuesta de usuarios.	OPP/ PNUD	
		Trámites rediseñados e implementados en los CAC.	Número de trámites de valor local relevados.	Listado de trámites demandados por la población de las localidades seleccionadas.	Informes de avance.	
	Proporción de trámites rediseñados (sobre los relevados).	Trámites disponibles en CAC y/o en la Web.	Informes de avance.	OPP/ PNUD		
	Guía de trámites y servicios disponible.	Guía de trámites y servicios.	Informes de avance.	OPP/ PNUD		
	Mejora de los procesos de gestión y generación de información de la Dirección Nacional de Migración.	Medios informáticos de gestión centralizada de la información migratoria instalados.	Plan de ejecución e Informes de avance.	Reportes regulares del gestión del proyecto a partir de análisis documental.	MI-DNM / OIM	Se cuenta con voluntad e impulso de las autoridades.
Proporción de fichas y expedientes digitalizados e integrados a los sistemas de consulta.						

Resultados previstos		Indicadores	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información	Responsables	Riesgos y supuestos
1.2 Mejora de los mecanismos de identificación de la población.	Dos oficinas de la DNIC informatizadas (en pequeñas localidades del país).	Cantidad de oficinas informatizadas y en operación (en pequeñas localidades).	Plan de ejecución de obras, documentos de supervisión de avance del proyecto, informe de inspección de obra.	Reportes regulares de la gestión del proyecto a partir de análisis documental.	OPP / OIM	Se cuenta con voluntad e impulso de las autoridades.
	Campaña por la identificación y la identidad en localidades pequeñas alejadas de sectores centrales.	Cantidad de talleres realizados y participantes en el marco de campaña por identidad.	Plan de actividades, reportes narrativos de talleres.	Cuantificación de asistencia a talleres.	MIDES /OIM	Los actores locales se involucran con las iniciativas.
		Cantidad de visitas de la oficina móvil con actividades culturales anexas ("Movidas").	Plan de actividades, reportes narrativos de las "movidas".	Cuantificación de trámites de cédula iniciados en oficina móvil.	MIDES /OIM	Los actores locales se involucran con las iniciativas.
1.3 Fortalecimiento de la capacidad estratégica central del Estado para canalizar la cooperación internacional de forma eficiente.	Fortalecimiento del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional.	Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional funcionando.	Plan de trabajo del proyecto. Informe de supervisión, trabajo del Instituto.	Observación directa.	OPP / OIM	Existe voluntad e impulso por parte de las autoridades involucradas.
	Puesta en marcha de una unidad de apoyo global para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo" desde la OPP.	Documentos de monitoreo, seguimiento y evaluación generados.	Marco de monitoreo y evaluación. Evaluación de medio término del Programa Conjunto 2007-2010. Evaluación final del Programa Conjunto.	Observación directa.	OPP / OIM	Existe voluntad e impulso por parte de las autoridades involucradas.

EFECTO 2: Aumentar la capacidad de gestión profesional del Estado para incorporar a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía información e insumos de calidad sobre la distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional, el vínculo con la diáspora uruguaya, y su retorno.						
Resultados previstos		Indicadores	Medios de verificación	Métodos de recopilación de la información	Responsables	Riesgos y supuestos
2.1 Fortalecimiento de las instituciones del Estado para la gestión de las migraciones internas.	Creación de una Secretaría Técnica Permanente de la Comisión Sectorial de Población de la OPP.	Secretaría técnica instalada y funcionando.	Planes de trabajo, reportes de supervisión, actas de funcionamiento de la secretaría.	Observación directa y análisis documental.	OPP / OIM	Existe voluntad de autoridades para impulsar la creación de la secretaría.
	Creación de un diagnóstico oficial actualizado de la movilidad Interna de la población.	Publicación de diagnóstico completo sobre migraciones internas y herramientas de actualización definidas.	Plan de actividades, producto de investigación aceptado por instituciones.	Reportes regulares de la gestión del proyecto.	OPP / OIM	Es posible reclutar especialistas en la materia para la elaboración del diagnóstico.
2.2 Mejora del vínculo con la diáspora uruguaya.	Fortalecimiento de los canales de comunicación con los Consejos Consultivos de uruguayos/as en el exterior.	Cantidad de Consejos Consultivos de uruguayos/as en el exterior funcionando.	Reporte sobre actividades del D20, actas de funcionamiento de consejos consultivos y reportes de ejecución del proyecto.	Reportes regulares de la gestión del proyecto a partir de análisis documental.	MRREE-D20 / OIM	Los uruguayos/as en el exterior se comprometen con mantener vínculo.
	Estrategias diferenciadas de vinculación con uruguayos/as calificados/as, articulación con otras entidades oficiales y promoción de la inversión y comercio.	Uruguayos/as altamente calificados/as efectivamente contactados.	Reporte sobre actividades del D20 y reportes de ejecución del proyecto.	Reportes regulares del gestión del proyecto a partir de análisis documental.	MRREE-D20 / OIM	Los uruguayos/as altamente comprometidos en el exterior se comprometen con mantener vínculo.

10. Contexto o bases legales del acuerdo

Los arreglos de cooperación o asistencia, que son la base legal para las relaciones entre el Gobierno y cada una de las agencias del SNNUU participantes en este proyecto conjunto, serán aplicados en el desarrollo del proyecto. Las actividades de cada agencia bajo este proyecto conjunto serán gobernadas por sus respectivos acuerdos básicos.

11. Plan de trabajo anual y presupuestos (primeros doce meses)

Metas	Actividades	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Presupuesto planteado			
				Detalle de presupuesto	S.2 2008	S.1 2009	Total Año 1
EFECTO 1	Fortalecer los procesos de modernización democrática, participativa y descentralizadora de las instituciones del Estado para atender de forma proactiva y cercana a la ciudadanía y garantizar de esa forma el acceso democrático a bienes, trámites, requisitos e información para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.						
Producto 1.1	Creación de nuevos sistemas que mejoren la gestión de la administración pública y democratice el acceso de todos los ciudadanos a la información y trámites.						
Tres Centros de Atención Ciudadana (CAC) puestos en marchas y un servicio de un centro receptor de llamadas diseñado e implementado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).	1.1.1 Apoyar el equipamiento de cuatro CACs, su puesta en marcha, evaluación sistemática, y estrategia de comunicación de los mismos.	PNUD	OPP	Equipamiento	53.500		53.500
				Viajes	2.000	2.200	4.200
				Personal	6.200	6.250	12.450
				Suministros	5.400	5.500	10.900
Trámites rediseñados e implementados en los CAC.	1.1.3 Rediseñar los trámites al nivel de las localidades seleccionadas mediante el relevamiento de la demanda, elaboración de propuesta sistematizada, informatización, y elaboración de la guía de trámites y procedimientos vinculados a cada uno de ellos.	PNUD	OPP	Personal	65.000	65.000	130.000
				Contratos	34.000	20.000	54.000
				Equipamiento	7.900		7.900
				Viajes	11.600	12.000	23.600
Mejora de los procesos de gestión y generación de información de la Dirección Nacional de Migración.	1.1.4 Fortalecimiento del departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Migración y digitalización completa de los registros de entrada y salida de personas del territorio nacional.	OIM	MI-DNM	Personal	11.000	2.000	13.000
				Contratos	27.300	12.000	39.300
				Suministros	10.610	900	11.510
				Equipamiento	4.900		4.900
Subtotal producto 1.1				257.440	130.850	388.290	
Producto 1.2	Mejora de los mecanismos de identificación de la población.						
Oficinas de la DNIC en pequeñas localidades digitalizadas.	1.2.1 Fortalecimiento informático de la Dirección General de Registros y Estado Civil – Ministerio de Educación y Cultura.	OIM	OPP	Personal	12.500	11.200	23.700
	1.2.2 Informatización de las oficinas de las localidades seleccionadas.	OIM	OPP	Equipamiento	29.500	17.500	47.000
Campaña por la identificación y la identidad en localidades pequeñas alejadas de sectores centrales.	1.2.3 Realización de talleres de formación de multiplicadores y concientización a actores locales públicos y privados sobre importancia de identidad e identificación de las personas.	OIM	MIDES	Personal	3.450	3.450	6.900
				Suministros	3.200	3.400	6.600
				Viajes	1.300	1.400	2.700
Formación de multiplicadores para generar conciencia sobre importancia de identificación e identidad como derecho humano.	1.2.4 Visita de oficina móvil y realización de jornada cultural y de identificación.	OIM	MIDES	Personal	3.450	3.450	6.900
				Suministros	3.200	3.400	6.600
				Viajes	1.300	1.400	2.700
Subtotal producto 1.2				57.900	45.200	103.100	

Metas	Actividades	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Presupuesto planteado						
				Detalle de presupuesto	S.2 2008	S.1 2009	Total Año 1			
Producto 1.3	Fortalecimiento de la capacidad estratégica central del Estado para canalizar la cooperación internacional de forma eficiente									
Fortalecimiento del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional.	1.3.1. Diseño e implementación del andamiaje institucional del futuro IUCI.	OIM	OPP	Personal	21.000	27.000	48.000			
				Contratos	2.700	9.000	11.700			
	1.3.2 Asistencia Técnicas de especialistas internacionales en cooperación internacional y viajes a agencias de cooperación internacional de referencia para el país.	OIM	OPP	Viajes	9.600		9.600			
				Contratos	3.400	2.000	5.400			
Puesta en marcha de una unidad de apoyo global para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo" desde la OPP.	1.3.3 Fortalecimiento de capacidades informáticas y de equipamiento para la gestión de proyectos de cooperación internacional.	OIM	OPP	Equipamiento	2.000	2.000	4.000			
				1.3.4 Organización de actividades de capacitación y realización de seminario internacional sobre los desafíos de la cooperación internacional para países de renta media.	OIM	OPP	Contratos	10.300		10.300
						Suministros	200	1.000	1.200	
Puesta en marcha de una unidad de apoyo global para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo" desde la OPP.	1.3.5 Fortalecimiento de capacidades de la OPP para el monitoreo del Programa Conjunto 2007-2010 "Construyendo Capacidades para el Desarrollo".	OIM	OPP	Varios	1.940	6.000	7.940			
				Personal	15.700	15.700	31.400			
				Contratos	900	1.000	1.900			
				Suministros	450	500	950			
				Equipamiento	3.000		3.000			
				Viajes	900	1.000	1.900			
				Varios	400	500	900			
Subtotal producto 1.3					72.490	65.700	138.190			

EFECTO 2							
Aumentar la capacidad de gestión profesional del Estado para incorporar a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía información e insumos de calidad sobre la distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional, el vínculo con la diáspora uruguaya, y su retorno.							
Metas	Actividades	Agencia ejecutora	Asociado nacional	Presupuesto planteado			Total Año 1
				Detalle de presupuesto	S.2 2008	S.1 2009	
Producto 2.1 Fortalecimiento de las instituciones del Estado para la gestión de las migraciones internas							
Creación de una Secretaría Técnica sobre Movilidad, Migración Interna y Distribución Espacial de la Población.	2.1.1 Instalación de Secretaría Técnica sobre Movilidad, Migración Interna y Distribución Espacial de la Población (selección de profesionales y técnicos que la integren).	OIM	OPP	Personal	6.000	18.000	24.000
				Suministros	270	700	970
				Equipamiento	500	1.500	2.000
				Viajes	400	1.500	1.900
Creación de un diagnóstico oficial actualizado de la movilidad Interna de la población.	2.1.2 Realización de relevamientos específicos para la elaboración de diagnósticos respecto a la movilidad territorial y generación de herramientas de lectura de la realidad que permitan la consolidación de mecanismos permanentes dentro del marco institucional de la Secretaría Técnica sobre Migración Interna.	OIM	OPP	Personal	20.000	25.300	45.300
				Suministros	400	1.500	1.900
				Equipamiento	1.900		1.900
				Viajes	1.200	1.000	2.200
Subtotal producto 2.1					30.670	49.500	80.170
Producto 2.2 Mejora del vínculo con la diáspora uruguaya							
Fortalecimiento de los canales de comunicación con los Consejos Consultivos de uruguayos/as en el exterior.	2.2.1 Edición de revista, canal digital y ejecución de acciones y productos culturales orientados a la diáspora.	OIM	MRREE-D20	Personal	8.600	8.700	17.300
				Contratos	4.600	4.700	9.300
				Suministros	3.000	3.500	6.500
				Equipamiento	3.700		3.700
				Viajes	4.200	3.600	7.800
Estrategias diferenciadas de vinculación con uruguayos/as altamente calificados/as.	2.2.2 Identificación y registro de uruguayos/as altamente calificados/as y diseño de redes y plataformas de trabajo con oportunidades de inserción, retorno y vinculación a propuestas de investigación, desarrollo e inversión en el país.	OIM	MRREE-D20	Varios	1.400	1.300	2.700
				Personal	3.750	3.750	7.500
				Contratos	1.000	3.000	4.000
				Suministros	1.000	1.900	2.900
				Equipamiento	850	850	1.700
				Viajes	1.200	2.100	3.300
				Varios	500	600	1.100
Subtotal Producto 2.2					33.800	34.000	67.800
EFECTO 3							
Unidad de coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación.							
Proyecto conjunto seguido, monitoreado y evaluado.	Actividades de coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación.	OIM	OPP	Personal	23.700	16.150	39.850
				Varios	2.400	2.400	4.800
Subtotal Efecto 3					26.100	18.550	44.650

		S.2 2008	S.1 2009	Total Año 1
Total de actividades sin recuperación de costos de gestión "management fees"		478.400	343.800	822.200
Recuperación de costos de gestión por agencias ejecutoras (7%)		33.488	24.067	57.555
Total		511.888	367.867	879.755
Actividades por agencia ejecutora	OIM	274.770	227.850	502.620
Actividades por agencia ejecutora	PNUD	203.630	115.950	319.580
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	OIM	19.234	15.950	35.184
Recuperación de costos de gestión por agencia ejecutora (7%)	PNUD	14.254	8.117	22.371
Total por agencia ejecutora	OIM	294.004	243.800	537.804
Total por agencia ejecutora	PNUD	217.884	124.067	341.951