

ANEXO I. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS

A continuación, serán analizados al detalle y evaluados los documentos presentados por el Comité de Ejecución (CE) del proyecto:

- Documento de Formulación
- Plan Operativo General
- Plan Operativo Anual (2009 y 2010)
- Términos de referencia para la contratación de un/a coordinador/a del proyecto.
- Términos de referencia para la contratación de un/a administrador/a del proyecto.
- Justificación de gastos (presentados a la AECID en febrero de 2010)

1.-ANÁLISIS DEL DOCUMENTO DE FORMULACIÓN:

1.1.- Análisis de las partes interesadas: descripción de los beneficiarios, grupos meta, beneficiarios finales y beneficiarios asociados al proyecto.

El documento de formulación presenta una lista y una breve descripción de cuáles son las partes involucradas en el proyecto (gobiernos locales, ciudadanos del MERCOSUR, FCCR y Red MERCOCIUDADES).

Esta descripción debe acompañarse con una breve contextualización de las partes y del proyecto y del impacto que puede producir el proyecto en los mismos. También es necesario hacer un análisis en profundidad de las instituciones involucradas en el proyecto: aspectos positivos o negativos; clasificar a las partes según su papel y función; caracterizar a las partes desde un punto de vista organizacional y social, (estructura u organigrama, descripción de la toma de decisiones, sus características sociales y económicas). Igualmente hay que analizar las expectativas que tienen las diferentes instituciones con el proyecto, así como las relaciones y vínculos entre las mismas; evaluar sus potenciales y sus debilidades; sus recursos y sus capacidades; y por último, formular conclusiones y recomendaciones que

reflejen cómo hay que tener en cuenta a cada institución y grupo para saber cuáles son las acciones posibles de ser llevadas a cabo con cada uno de ellos, además de tener en cuenta cómo debe de ser tratado cada parte.

En el documento de formulación debe contemplarse específicamente y de manera transversal el enfoque de género y medioambiental que en la documentación presentada no ha sido contemplado.

En este análisis también se contemplará los intereses y opiniones mayoritarias, prestando especial atención a posibles conflictos entre las partes y a la posibilidad de puedan surgir algún conflicto entre ellas en la ejecución del proyecto (previendo qué impacto podrían tener éstos, y cómo evitarlos o moderarlos, si surgieran).

1.2.- Análisis de los problemas: identifica los aspectos negativos de la situación en los territorios de frontera y permite establecer las relaciones de causa-efecto entre los citados problemas.

En el documento de formulación aparecen tres problemas expuestos pero no analizados:

1. La centralización de las políticas públicas en los cuatro países del MERCOSUR dificulta la comunicación con las zonas de frontera (siempre físicamente distantes de la capital) y crea conflicto de intereses y de roles entre los gobiernos nacionales y los locales.
2. La ausencia de marcos jurídicos o las situaciones normativas contradictorias dificultan la implementación de la cooperación transfronteriza.
3. Los gobiernos locales tienen falta de recursos técnicos, humanos y económicos con los que enfrentar los desafíos de la nueva territorialidad pautada por el proceso de integración regional.

El presente análisis debe:

1. Definir el marco que abarca los problemas presentados.
2. Identificar los principales problemas de los grupos meta y de los beneficiarios.
3. La lista de problemas existentes en las zonas de frontera debería ser más larga, requiriendo de una priorización de los problemas que permita a definir mejor cuál es el objetivo prioritario del proyecto y cuales los específicos y por qué.

1.3.- Análisis de objetivos: Permite la descripción de una situación futura que se dará con la ayuda de las partes interesadas, una vez se hayan solucionado los problemas planteados y también permite verificar la jerarquía de los objetivos y visualizar a través de un diagrama las relaciones entre los medios y los fines, observando la situación positiva que se desea alcanzar con la ejecución del proyecto.

En el documento de formulación no se ha expuesto ningún problema concreto. No habiendo problemas, no debería de haber proyecto porque no hay forma de justificarlo.

1.4.- Análisis de estrategias: Consiste en seleccionar la/s estrategia/s que se desarrollará/n para alcanzar los objetivos deseados.

Para alcanzar los resultados deseados, se presenta una sola la estrategia y no se justifica porqué se escoge: el fortalecimiento de las competencias metodológicas, institucionales, técnicas y temáticas de los actores locales del MERCOSUR en vistas a optimizar su protagonismo en acciones concretas hacia una estrategia de integración fronteriza. La selección de ésta en ningún momento conduce a la definición de los objetivos globales y del objetivo específico.

Al realizar el análisis de estrategias hay que determinar las estrategias que quedarán dentro y las que quedarán fuera del proyecto, especificar cuáles son las estrategias posibles, teniendo en cuenta ciertos criterios como la disponibilidad de los recursos (la división anual de las subvenciones, el monto de las mismas, especificar si se van a conseguir fondos complementarios a la aportación de la AECID), la relación y complementariedad de la estrategia con otras acciones (como el trabajo a realizar en fronteras por el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR o de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, en el marco del Programa Subregional MERCOSUR dentro del cual también se insiere el PIFM), la aceptabilidad social de la estrategia, la urgencia, etcétera. Por último, se deberá evaluar cuál es la mejor de las estrategias posibles presentadas y determinar los objetivos globales y el objetivo específico del proyecto.

1.5.- Lógica de intervención del proyecto: Expone de forma descriptiva la estrategia de base que subyace al proyecto y determina los medios materiales e inmateriales necesarios para la ejecución de las actividades a través de las cuales se alcanzarán los resultados propuestos. La consecución del conjunto de resultados conduce a la realización del objetivo general del proyecto, que a su vez, contribuye a lograr los objetivos específicos (que pueden ser varios).

Por lo que respecta al **objetivo general** el documento de formulación propone "definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas locales de integración fronteriza, a partir del diagnóstico de problemáticas en los territorios de frontera del MERCOSUR".

El objetivo general de un proyecto explica el beneficio a largo plazo del proyecto para los beneficiarios finales y para la sociedad, facilitando la conformidad con las políticas regionales y sectoriales de los respectivos gobiernos involucrados y también de las organizaciones implicadas, así como de la AECID. Los proyectos no suelen alcanzar el objetivo global pero sí aportan su contribución para conseguirlos.

Los objetivos específicos **del** proyecto deben alcanzarse durante la ejecución del proyecto, teniendo en cuenta que deberán perdurar de forma sostenible

cuando la intervención finalice. Los objetivos específicos responden a los problemas centrales detectado en el árbol de problemas y se definen como aquellos beneficios sostenibles y equitativos a alcanzar para los grupos meta.

El documento del proyecto establece tres objetivos específicos:

1. La sistematización de los diagnósticos e investigaciones en las problemáticas de integración fronteriza.
2. La consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en temática de frontera dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de las asimetrías regionales.
3. Desarrollar experiencias y modelos de referencia de cooperación transfronteriza.

Los **resultados esperados** son los productos de las actividades ejecutadas que en conjunto implican la realización del objetivo general. Los resultados deben aparecer numerados para que la sucesión de actividades se refiera a resultados concretos.

En el documento de formulación se presentan ocho resultados:

1. El proyecto habrá diseñado modelos de referencia sobre integración fronteriza.
2. Se habrán delineado y ensayado empíricamente metodologías de trabajo que faciliten y propicien la cooperación transfronteriza a nivel de gobiernos locales.
3. Se habrán capacitado individual e institucionalmente gobiernos locales de la región en gestión de políticas de integración fronteriza.
4. FCCR y Red de MERCOCIUDADES, fortalecidos y consolidados en tanto articuladores en el marco del proceso de gestión del proyecto, de acciones sectoriales que promuevan de forma eficiente la integración en las zonas de frontera.

5. Mayor interacción con las instituciones del MERCOSUR, representaciones diplomáticas y Cancillerías para que acompañen, fortalezcan y subsidien los avances locales en la integración regional.
6. Se habrá incrementado la participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración regional y en particular en la determinación de las problemáticas que enfrentan los territorios fronterizos.
7. Presentación de proyectos de atención a las situaciones de frontera en el marco del FOCEM y otros posibles fondos de apoyo a la integración regional.
8. Los resultados del proyecto habrán sido ampliamente difundidos y el propio MERCOSUR y sus instituciones, logrando una mayor legitimidad ciudadana.

Los resultados propuestos en el documento de formulación, corresponden en algunos casos a actividades y no han sido separados por componentes (o líneas de trabajo). A su vez, el documento de formulación presenta 17 actividades, divididas por cinco componentes que son:

1. Diagnóstico de las situaciones de frontera.
2. Implementación de experiencias piloto.
3. Capacitación de los gobiernos locales en formulación de proyectos y cooperación transfronteriza.
4. Comunicación, difusión y sensibilización de los resultados del PIFM.
5. Evaluación y seguimiento externo del PIFM.
6. Línea transversal de gestión y coordinación) – No precisa estar incluido en el marco lógico.

Las 17 actividades descritas deberían de tener un mayor grado de desarrollo y detalle para poder estimar los medios materiales e inmateriales necesarios (los insumos de recursos humanos y materiales previstos en cifras), incluyendo también los costes previstos para los gastos de gestión.

Directamente relacionados a los medios y los costes, una vez se realice la matriz del marco lógico del proyecto (que es el siguiente punto a ser analizado), junto con las actividades tendrán que aparecer desglosados los costes generados por la recogida de los datos relacionados a los Indicadores Objetivamente Verificables (IOV), que son las descripciones operativas de los objetivos de un proyecto y sirven de base al sistema de monitoreo del mismo.

1.6.- Matriz de Planificación (Método del Marco Lógico): es una herramienta dinámica y gráfica que sirve para facilitar el proceso participativo de los involucrados y los beneficiarios en la conceptualización, el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos.

Si tenemos en cuenta que a lo largo del documento de formulación no han sido expuestos los problemas a resolver, los objetivos aparecen propuestos sin que aparezcan fundamentados, en consecuencia, los componentes, los resultados y las actividades han sido planteados pero sin seguir una lógica coherente que permita construir una matriz de planificación que se ajuste a las necesidades reales de las partes beneficiadas por el proyecto ni que consiga cubrir las necesidades reales del MERCOSUR en materia de integración fronteriza.

En la matriz de planificación presentada hay cuatro resultados cuando fueron descritos cinco, algunos de los indicadores objetivamente verificables son fuentes de verificación (porque son productos y no indicadores de medición), los resultados que en la descripción eran ocho, ahora son cinco, las actividades no están vinculadas a los resultados, los recursos tampoco tienen vinculación con las actividades y los costes siquiera fueron mencionados.

Si tenemos en cuenta que la matriz de planificación corresponde al centro neurálgico de cualquier proyecto y se convierte en la herramienta para comprender rápidamente de forma visual y conceptual la lógica de un proyecto, la matriz presentada en el documento de formulación tiene que rehacerse por completo, al igual que todo el documento.

En consecuencia, no tiene sentido seguir analizando y evaluando el resto de apartados del proyecto: programación, presupuesto y plan de ejecución, el desglose presupuestario ni los estudios de viabilidad porque todos estos aspectos están directamente relacionados con los objetivos y los resultados que se desprendan del proyecto y que no han sido planteados satisfactoriamente.

2.- ANÁLISIS DEL PLAN OPERATIVO GENERAL (POG) Y DE LOS PLANES OPEARTIVOS ANUALES (2009 Y 2010):

En consonancia a lo argumentado sobre la redacción del Documento de Formulación, la AECID solicita la reelaboración del POG, presentado bajo la forma de un cronograma de actividades, ni los POA 2009 y 2010 ya que no hay concreción al describir ni los componentes, ni los resultados. Tampoco hay propuestas concretas de actividades, ni de productos esperados, ni del presupuesto.

3.- ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE GASTOS:

3.1.- Planificación Trimestral de los gastos (POT):

La Resolución de la Subvención de Estado de cooperación internacional de la AECID, firmada el 15/12/2008 con valor de 159.926 €, fue concedida a la Intendencia Municipal de Canelones (Uruguay), designada por el FCCR como beneficiario, receptor y ejecutor de los fondos y fue aceptada y firmada por el Intendente Municipal de Canelones, Sr. Marcos Carámbula, el 20/02/2009. La llegada de los fondos se produjo el en marzo de 2009, mes que se computa como momento inicial del proyecto. La Subvención prevé 18 meses para realizar los gastos (hasta 17/09/2009), de los cuales, hasta la fecha, han transcurrido 14 meses. Existe la posibilidad de solicitar una prórroga de la Subvención por 9 meses más.

En un primer momento el Comité de Cooperación Técnico (CCT) había aprobado un perfil de proyecto con el FCCR previsto por un presupuesto de 159.926 € y de una duración de 18 meses. Por ese motivo la primera Subvención tiene esa misma duración y el monto referido.

Tras un acuerdo realizado con el CCT, la Cooperación Española se comprometió a extender en el tiempo todos los proyectos comprendido en el marco del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID a tres años y a proporcionar una financiación mayor. Por ese motivo, fue presentado y aprobado por el CCT un nuevo perfil de proyecto (MERCOSUR/LXXVI GMC/DT



N. 08/09) ampliado en sus actividades, en su presupuesto (un total de 759.926 €) y en su plazo de ejecución (36 meses).

La siguiente tabla ilustra la previsión presupuestaria del proyecto:

SUBVENCIÓN DE ESTADO (AECID)	AÑO DE EJECUCIÓN	ENTIDAD BENEFICIARIA	MONTO
2008	2009 y 2010 (17/03/2009 – 17/03/2010)	IMC	159.926 €
2009	2010 y 2011 (17/03/2010 – 17/03/2011)	CND (Uruguay)*	200.000 €
2010	2010 y 2011 (17/03/2011 – 17/03/2012)		200.000 €
2011	2011-2012 (Continuación del 17/03/2011 – 17/03/2012)		200.000 €
			759.926 € MONTO TOTAL

(*) La segunda Subvención está previsto que sea desembolsada en las cuentas abiertas por la Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay (CND), que tras la previa firma de un convenio con la IMC, actuará por cuenta y orden del Comité Gestor de los Fondos del Proyecto (IMC y AECID).

Aún así la primera Subvención estipula que el beneficiario de la Subvención deberá de presentar en forma previa a la realización de los gastos una **Planificación Trimestral de Gastos (POT)** que deberá de ser aprobada y firmada por el Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay.

Si el proyecto comenzó en marzo de 2009, hasta el momento deberían de haber sido entregados cinco POT (marzo, junio, septiembre y diciembre de 2009 y marzo de 2010) pero hasta la fecha de hoy la Cooperación Española no ha recibido ningún POT que pueda analizar, evaluar y aprobar. Se informa así que ninguno de los gastos que están siendo realizados por el PIFM hasta la fecha tiene la aprobación oficial de la Cooperación Española, aunque se ha hecho un seguimiento muy cercano del proyecto por parte del PSM y las actividades realizadas han sido consultadas para su financiación previamente a su realización.

Previo al envío del siguiente informe POT, el Comité de Ejecución debería de rendir la **justificación trimestral del dinero gastado** en el trimestre anterior, con los justificantes, facturas, boletos, y toda la documentación necesaria, justificaciones incluidas. En el mes de febrero de 2010, la Cooperación Española recibió del Comité de Ejecución un dossier incompleto de fotocopias de la rendición de las actividades realizadas a lo largo de 2009. Tras previo análisis, la AECID informa de que más del 50% de esas facturas no están a nombre del proyecto (condición que se expone con claridad en la resolución de la Subvención aceptada) y que, por lo tanto, no podrán ser imputadas con cargo al PIFM. La AECID entregará un informe detallado de la situación de las facturas presentadas que le pueda servir de orientación para continuar la ejecución presupuestaria de la primera subvención de la forma más conveniente y sugerirá la manera más pertinente de subsanar errores.

La AECID pidió reiteradas veces al Comité de Ejecución del proyecto una copia de los **extractos bancarios** que reflejaran los movimientos bancarios realizados y esas copias nunca fueron presentadas. Así mismo, en dos ocasiones se solicitó entrevista con los responsables de la administración de los fondos del proyecto de la IMC y las reuniones nunca llegaron a concretarse,

La AECID tiene conocimiento del número de cuenta en el que fueron depositados los fondos porque aparecen el documento de Aceptación de la Subvención firmado por la IMC al inicio del proyecto, aunque nunca le fue presentada a la Cooperación Española un extracto de cuenta bancario de la cuenta y tampoco le consta si se ha llegado a abrir una cuenta bancaria de acuerdo a la moneda local (tratándose de Uruguay, una cuenta en pesos uruguayos). Los proyectos, especialmente los regionales que manejan monedas de varios países, deberían de abrir una cuenta por cada moneda

que sea de uso en el proyecto, por lo menos en pesos uruguayos y en dólares, que son las monedas de uso corriente, además de la cuenta inicial que se abre para la recepción de los fondos procedentes de la Subvención de Estado, que obligatoriamente ha de ser en euros.

En conclusión, la capacidad de ejecución financiera del proyecto ha de ser mejorada y se solicita que con carácter de urgencia el Comité de Ejecución presente las cinco planificaciones trimestrales pendientes con tal de que la Cooperación Española pueda autorizar los gastos ya realizados, y que continúe preparando correctamente la documentación solicitada hasta que la Unidad de Gestión esté implantada y pueda asumir la continuación de las mismas.

Existe un Manual para la Justificación de Subvenciones, un modelo a seguir para la elaboración del Documento de Formulación, y un modelo para la elaboración del POG y de los POA correspondientes que serán entregados nuevamente, en caso de que fuera necesario.

3.- ANÁLISIS DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL/LA COORDINADOR/A REGIONAL Y EL/LA ADMINISTRADOR/A DEL PROYECTO:

La Cooperación Española presenta los Términos de Referencia ampliados a los presentados por el Comité de Ejecución del Proyecto y solicita que la convocatoria sea lanzada a la brevedad.