**Diciembre**

2014

**Evaluación Final del Proyecto**

**PIMS 4055**

**“Reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”**

Fernando Amestoy

**Ficha del Proyecto**

|  |  |
| --- | --- |
| **Región** | **Latinoamérica y el Caribe** |
| **Países** | **Argentina y Uruguay** |
| **FMAM: Área Focal** | **Aguas Internacionales** |
| **FMAM: Programa Estratégico** | **IW SP - 2** |
| **Agencias Ejecutoras y Agencias Cooperantes** | Ejecutoras: SAyDS (Argentina) / MVOTMA (Uruguay)  Cooperantes: Comisiones Binacionales (CARP y CTMFM) |

# **Agradecimientos**

El consultor agradece a todas aquellas personas que directa o indirectamente apoyaron con su tiempo y esfuerzo el proceso de evaluación, proporcionando información verbal o documentada, organizando reuniones para las entrevistas y presentación final así como la logística para las visitas al campo. En particular a los funcionarios de las Entidades gubernamentales de Argentina y Uruguay, especialmente a la SAyDS y a la DINAMA, así como a la CARP y la CTMFM. Así mismo, a los funcionarios de las Unidades Nacionales de ejecución del proyecto, en especial a Marco Vermaasen (Argentina) y Mónica Guchin (Uruguay). Adicionalmente agradece al personal de las oficinas de PNUD en especial a José Vicente Troya (Oficial de Aguas Internacionales, Panamá), Flavio Scasso (Analista de Programa Medio Ambiente, Uruguay), y Matías Mottet (Analista de Programa Medio Ambiente, Argentina). También agradece a Percy Nugent ex-coordinador de la (URCP).

Igualmente, manifiesta su agradecimiento a todas aquellas personas que le dieron su tiempo y valiosa información mediante entrevistas (participantes, destinatarios del Proyecto – integrantes de las instituciones involucradas: académicas, autoridades locales y productores privados que apoyaron a la evaluación).

# **ACRONIMOS**

|  |  |
| --- | --- |
| ACUMAR | Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina) |
| ADT | Análisis Diagnostico Transfronterizo |
| AI | Aguas Internacionales FMAM - IW International waters (GEF) |
| ANP | Administración Nacional de Puertos (Uruguay) |
| APA | Agencia de Protección Ambiental (Argentina) |
| APN  APP | Administración de Parques Nacionales (Argentina)  Asociaciones Público-Privadas |
| Ar | Argentina |
| AySA | Agua y Saneamiento (Argentina) |
| APMC | Áreas Protegidas Marino Costeras |
| APRA | Agencia de Protección Ambiental (Gobierno de la Ciudad de BAs) |
| APP | Asociación Público -Privada |
| BID | Banco Inter-Americano de Desarrollo |
| CABA | Ciudad Autónoma de Buenos Aires |
| CARP | Comisión Administradora del Río de la Plata |
| CAL | Consejo Asesor Local (Uruguay) |
| CDC | Comisión Directiva del Consorcio CARP / CTMFM |
| CIC | Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata |
| CIMA | Centro de Investigación del Medio Ambiente de la U.N.L.P (Argentina) |
| CIU | Cámara de Industrias de Uruguay |
| CINs | Comités Intersectoriales Nacionales |
| COFEMA | Consejo Federal de Medio Ambiente (Argentina) |
| CTMFM | Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente - (Uruguay) |
| DINAGUA | Dirección Nacional del Agua (Uruguay) |
| DINARA | Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Uruguay) |
| DNH | Dirección Nacional de Hidrográfia (Uruguay) |
| Ecoplata  FMAM | Programa para la Sostenibilidad de la Gestión Integrada en la zona costera del Uruguay |
| GAL | Grupo Asesor Local (Argentina) |
| GCBA | Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires |
| SIG / GIS | Sistema de Información Geográfico / Geographic Information System |
| GTA / | Grupo Técnico Asesor Binacional |
| GemStat: | Global Environment Monitoring System |
| HSL | Humedales de Santa Lucia (SLW en Ingles) - Uruguay |
| INA | Instituto Nacional del Agua y el ambiente - Argentina |
| INIDEP | Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero - Argentina |
| LATU | Laboratorio Tecnológico del Uruguay |
| MGAP  ML/LF | Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (Uruguay)  Marco Lógico del Proyecto |
| MIZC | Manejo Integrado Zona Costera |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Uruguay) |
| OPDS | Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - Argentina |
| PAE | Programa de Acción Estratégico (SAP en Ingles) |
| PAN | Plan de Acción Nacional |
| P+L | Producción más limpia |
| PMI | Programa de Monitoreo Integrado (IMP en Ingles) |
| PNA | Prefectura Naval Argentina - Argentina |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PyMES  PRODOC | Pequeña y Mediana Empresa  Documento del Proyecto FMAM 3519 |
| RIIGLO | Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales del  RPMF |
| SAyDS | Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - Argentina |
| SIIB | Sistema Integrado de Información Binacional (IBIS en Ingles) |
| SHN | Servicio de Hidrografía Naval - Argentina |
| SIFAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Argentina) |
| SNAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Uruguay) |
| SOHMA | Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (Uruguay) |
| UBA  UCMCI | Universidad de Buenos Aires (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires)  Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires |
| UNLP | Universidad Nacional de La Plata |
| UY | Uruguay |

**INDICE**

[**Agradecimientos** 2](#_Toc419116611)

[**ACRONIMOS** 3](#_Toc419116612)

[**Executive Summary** 6](#_Toc419116613)

[**Resumen Ejecutivo** 10](#_Toc419116614)

[**1. Introducción** 14](#_Toc419116615)

[*1.1.* *Propósito de la evaluación* 14](#_Toc419116616)

[*1.2.* *Alcances de la evaluación final* 14](#_Toc419116617)

[*1.3.* *Metodología* 14](#_Toc419116618)

[*1.4.* *Estructura y estrategia de la evaluación* 15](#_Toc419116619)

[**2.** **El proyecto y su contexto de desarrollo** 16](#_Toc419116620)

[*2.1.* *Comienzo, duración del proyecto y fase de la implementación en que se encuentra* 16](#_Toc419116621)

[*2.2.* *Problemas que el proyecto pretende abordar* 16](#_Toc419116622)

[*2.3.* *Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto* 17](#_Toc419116623)

[**3.** **Resultados de la evaluación** 18](#_Toc419116624)

[*3.1.* *Diseño y Formulación del proyecto* 18](#_Toc419116625)

[a) Relevancia: 19](#_Toc419116626)

[b) Efectividad: 20](#_Toc419116627)

[c) Conceptualización/Diseño: 20](#_Toc419116628)

[d) Participación de los actores en el diseño: 21](#_Toc419116629)

[e) Avance en el logro de resultados y objetivos: 21](#_Toc419116630)

[f) Eficiencia: 21](#_Toc419116631)

[g) Sostenibilidad: 23](#_Toc419116632)

[h) Impacto: 23](#_Toc419116633)

[*3.2.* *Implementación del Proyecto:* 24](#_Toc419116634)

[a) Enfoque de Implementación 24](#_Toc419116635)

[b) Monitoreo y Evaluación (M&E) 28](#_Toc419116636)

[c) La Participación de los Actores 28](#_Toc419116637)

[d) Planificación Financiera 33](#_Toc419116638)

[e) Modalidades de la ejecución e Implementación 34](#_Toc419116639)

[*3.3.* *Logro de resultados* 34](#_Toc419116640)

[a) Logro de productos, resultados y objetivos: 34](#_Toc419116641)

[b) Contribución a mejorar las habilidades a nivel binacional, nacional y local. 37](#_Toc419116642)

[c) Sostenibilidad: 38](#_Toc419116643)

[d) Recursos Financieros 38](#_Toc419116644)

[**4.** **Conclusiones y recomendaciones** 38](#_Toc419116645)

[*4.1.* *Comentarios finales sobre relevancia, efectividad y eficiencia.-* 38](#_Toc419116646)

[*4.2.* *Comentarios finales respecto al progreso en el logro de los resultados y objetivo del proyecto* 39](#_Toc419116647)

[*4.3.* *Acciones correctivas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del proyecto;* 40](#_Toc419116648)

[*4.4.* *Acciones de seguimiento para reforzar los beneficios iniciales del proyecto.* 40](#_Toc419116649)

[*4.5.* *Propuestas para futuras directrices que refuercen el logro de los objetivos principales del proyecto.* 41](#_Toc419116650)

[**5.** **Lecciones aprendidas.** 43](#_Toc419116651)

# **Executive Summary**

The PIMS 4055 project is the continuation of GEF FREPLATA (FMAM 613), project, carried out between May 1999 and December 2008, in the transboundary area of the River Plate and its maritime front. The main achievements thereof include: i) a survey of important information, which resulted in the generation of a transboundary diagnostic (ADT) that pointed out the priority in control of land-based pollution in the coastal zone for the two countries. ii) the design of a joint Strategic Action Program (SAP) and complementary National Programs of Action (NPA); and iii) also managed to create a binational ad hoc network with the municipalities (RIIGLO) and gather senior actors (including nine ministries, navy, coast guard, provincial authorities and the private sector) in the environmental commitments.

In the post-completion stage of FREPLATA, some institutional weaknesses were found in both countries in the articulation between the business, academic and government sectors, to promote the implementation of the SAP. These aspects resulted in poor coordination for the implementation of environmental programs in the coastal areas, which were independently performed by different authorities, leaving the processes generated during FREPLATA mostly unattended. Beside of this, there were difficulties in the operation of Technical Advisory Groups and the RIIGLO because of the fact that as were not institutionalized did not work permanently.

Despite the efforts of the interventions made, the institutional weaknesses persisted and the inter-ministerial interaction instances within each country, failed to become a platform for inter-sectorial multidisciplinary dialogue to give integrative responses to transboundary issues. By the end of the FREPLATA project, the countries still not yet had a standardized monitoring system nor a binational integrated information system, to track indicators of environmental quality in international waters and getting inputs to support public policies in transboundary waters.

The project try to solve the aforementioned problems, aiming to achieve “safe water for population health, recreational use and aquatic biota development". It also pretend to achieve the general objective of "advance towards sustainability of the uses and resources of the River Plate and its Maritime Front through the implementation of the SAP with regards to reduction and prevention of land-based pollution".

The project aim to achieve four outcomes: a) the implementation of institutional reforms, and strengthening national and binational level to address prior transboundary environmental problems. b) Build skills and tools to prevent and mitigate pollution promoting greater collaboration between the public and private, c) Implement a set of pilot activities that contribute to the reduction of priority pollutants. d) Establish a Program environmental Monitoring and Information System Binational to support decision makers and management RPFM.

This report aims at evaluating the implementation of PIMS 4055 and the results achieved considering the formulation and design stage, the implementation process and finally the progress of its achievements. In addition to the presented conclusions, some lessons learned are summarized and recommendations made to continue achieving the long-term goals.

The project is highly relevant in order to generate positive effects at global and national levels of various kinds, including health benefits of a high percentage of the populations of Argentina and Uruguay, and the conservation of biodiversity. The long-term goal of PIMS 4055 cannot be achieved only with the executed stage but it is part of a path that countries should continue to achieve productive development with environmental sustainability. The contributions made are particularly relevant considering the new challenges of large engineering constructions and the exploitation of hydrocarbons that are considered to be implemented in coastal areas and in the transboundary area.

In the logic framework (LF), four indicators of purpose are presented to verify actions to achieve transboundary management criteria agreed and validated by both countries. In the final evaluation, according to the means of verification for monitoring them, no evidence was found of compliance with many of these goals and the parties attribute these results to changes in context situations that caused tensions binational, and led to postpone the outcomes in transboundary waters, in order to prioritize project activities in coastal areas of national jurisdiction.

Independent analysis of the implementation and on the achievements in each of the four results of this evaluation shows that despite many outcomes were not achieved in full satisfaction, the Outcome 3 (pilot projects) is evaluated as the most successful. Regarding the scope of cross Agreements between municipal, provincial, national and civil society, for the construction and operation of artificial wetland in San Clemente, Samborombón, there is evidence that the project has played a substantive role as a catalyst and promoter of synergies. The project successfully identified long-standing problems such as the ineffectiveness of the solid waste treatment plant, and helped to correct it prior to attempting the creation of the artificial wetland. Despite these important advances, the treatment plant was not built, failing to reach the project goal.

The pilots projects in the tanneries and dairy industry, showed successful results in the development of clean processes and good practices for the industry, which in case of being implemented would significantly reduce industrial waste discharges into the environment. Despite these results, the project did not achieve expected goals stated in the LF, in terms of reduce pollution content in wastewater according the limits for tannery effluent established in the environmental regulations for the tannery sector in Uruguay (Outcome 3.4), nor to reduce significantly the volume of organic waste effluents from the dairy industry (Outcome 3.5). This should not be interpreted as a project failure but to an inconsistency in the LF indicators, which stated quantitative goals for reduction of pollutants of industrial effluents not consistent with the managed resources.

Regarding the creation of a binational integrated information system, the evaluation results pointed out a highly non-satisfactory performance. The target could not be attained neither in the case of developing a binational monitoring system, nor in the creation of a decision support information system. The limited scope of the goals, and in the performance of the project, can be explained by changes in the context conditions of execution and by some faults found in the coordination and management mechanisms, which did not have contingency plans nor corrective actions to address deviations identified by the tracking instruments.

**Table 1.** Summary of scores assigned to the Project

|  |  |
| --- | --- |
| Global Evaluation Score for the Project [[1]](#footnote-1) | **S[[2]](#footnote-2)** |
| Relevance | **HS** |
| Effectiveness | **MU** |
| Efficiency | **MU** |
| Conceptualization / Design: | **MS** |
| Stakeholder involvement in the design: | **MU** |
| Implementation Approach: | **MS** |
| Monitoring and Evaluation (M & E): | **S** |
| The participation of stakeholders during implementation | **S** |
| Progress in achieving outcomes and objectives | **MU** |

The major contributions in technology transfer of the project came from the component of pilot experiences as prove of concept in the coastal areas of both countries to introduce best practices of cleaner production, as well as input generation for the management of protected areas. In all cases, the coordinating role of the project was essential to promote the relationship of academic, government and business, creating synergies between them.

The major contributions of the project resulted in the technology transfer component of the pilot projects in the coastal areas of both countries to introduce practices of CP as well as the contributions generated to the management of protected areas.

Despite some inefficiencies in achieving the expected results in the PRODOC, the project generated significant positive externalities (Impacts & Catalytic Effects) that while unable to be quantified by the indicators designed in the LF, deserve to be mentioned. Some of these are:

1. Maintaining commitment of the authorities to environmental issues and water quality RPMF on the agendas of both governments,
2. Strengthening the governance for addressing environmental issues in border areas by the inclusion of environmental authorities in the Directive Board of the project, along with the administering binational commission’s authorities.
3. The beginning of the consolidation of a regional system of environmental innovation that articulates the academic, government and business sectors of both countries in order to promote their links to generate environmental value.
4. The exchange of environmental information and the adoption of agreed standards nationwide within both countries.
5. The contribution to the national research system in both countries for the development of disciplines related to geosciences and marine science
6. Strengthening of local capacities. The following are just some examples of these results; a) redesign of the information systems of the DINARA to facilitate the access to oceanographic data. b) Project support to the SOHMA to systematize historical oceanographic data. c) improvement of SAyDS graphical interface of databases for a more friendly use and improved functionalities and ; d) important contributions in capacity building, particularly to research groups in oceanography, hydrography and fluid mechanics engineering, in order to promote the tuning of international predictive models of sediments circulation according to the local ecosystem specificities.

The major contributions of the project resulted in the technology transfer component of the pilot projects in the coastal areas of both countries to introduce practices of CP as well as the contributions generated to the management of protected areas. In all cases, the project coordinating role was crucial to generate synergies between academia, government and business sector.

The learned lessons show the need to incorporate innovations in organizational models in future initiatives, in order to respond to sectorial policies in which these are framed. Another important aspect is the need of strengthening the mechanisms of project evaluation and monitoring for enabling taking quick corrective actions if necessary or reinforce aspects that are proving effectiveness. This should be complemented with innovations in organizational models, in order to respond to sectorial policies in which the projects are framed. The weak involvement of key actors during the execution of the project, particularly at the political-strategic level, makes necessary to implement future actions and specific communication policies, to maintain the substantive issues of the project in the political agenda. Other lessons indicate the convenience of strengthening the political follow up of the project, and assure the implementation of corrective actions in case of deviations alerted by the monitoring system.

Tables 2 and 3 summarize the main attributes of the Project and rate their performance:

Table 2 Synoptic schema of the project.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Titule** | ***Reducing and Preventing Land-based Pollution in the Rio de la Plata/Maritime Front through Implementation of the FrePlata Strategic Action Programme*** | | | | |
| GEF Project ID | | Project ID 3519 |  | at endorsement (US$) | at completion (US$) |
| UNDP Project ID | | PIMS 4055 | GEF financing:: | 3,300,000 | 3,300,000 |
| Countries: | | **Argentina and Uruguay** | IA/EA own:: |  |  |
| Region: | | **Latinoamerica and Caribe** | Government: | 15,020,000 | 1,555,070 |
| Área: | | **International Waters** | Other: |  |  |
| Operational Program: | | **IW SP - 2** | Total Cofinancing | 15,020,000 | 1,555,070 |
| Executing Agency | | SAyDS / MVOTMA | Total Project Cost: | 18,320,000 | 4,855,070 |
| Other partners involved: | | CARP and CTMFM | Prodoc Signature (date project began): | | Noviembre 2010 |
| Closing Date (Operative): | Proposed: November 2014 | Real:  December 2014 |

*Tabl3 3 Rating Project Performance*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Project Scoring Information** | | | |
| **1. Monitoring and Evaluation** | ***TE rating*** | **2. IA y EAIA & EA Execution:** | ***TE rating*** |
| M&E design at entry | S | Quality of UNDP Implementation | S |
| M&E Plan Implementation | S | Quality of Execution - Executing Agency | MU |
| Overall quality of M&E | S | Overall quality of Implementation and Execution | MS |
| **3. Assessment of Outcomes** | ***TE rating*** | **4. Sustainability** | ***TE rating*** |
| Relevance | HS | Financial resources: | 2 |
| Effectiveness | MU | Socio-political: | 2 |
| Efficiency | MS | Institutional framework and governance: | 3 |
| Overall Project Outcome Rating | MS | Environmental: | 4 |
|  |  | Overall rating on the likelihood of sustainability: | 3 |

# **Resumen Ejecutivo**

El proyecto PIMS 4055 es la continuación del proyecto FMAM 613 “Protección ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats (FREPLATA)”, ejecutado entre mayo 1999 y diciembre 2008. El mismo fue el primero en la región con carácter binacional y sus principales logros incluyen: i) el relevamiento de importante información que culminó en la generación de un diagnostico transfronterizo (ADT) y el cual concluyó que el control de la contaminación terrestre en la zona costera de los dos países es prioritario; ii) el diseño de un Programa de Acción Estratégica (PAE) conjunto de los dos países y de Programas Nacionales de Acción complementarios (PNA); y iii) también logró conformar una red ad hoc binacional de municipalidades (RIIGLO) y aglutinar actores de alto nivel.

En la etapa posterior a la culminación de FREPLATA se encontraron debilidades institucionales en ambos países, y vacíos legales que dificultaron la ejecución del PAE. En particular se constató cierta descoordinación entre programas ambientales en las zonas costeras que eran ejecutados independientemente por distintas autoridades. También se presentaron dificultades para el funcionamiento de Grupos Técnicos Asesores, y de la RIIGLO que no fueron institucionalizados y por tanto su actuación no fue permanente. Las instancias de interacción interministerial presentes en cada país, no lograron constituirse en una plataforma de diálogo intersectorial multidisciplinaria para dar respuestas integradoras a los problemas transfronterizos. Al finalizar FREPLATA aún no se contaba con un sistema de monitoreo estandarizado ni un sistema binacional integrado de información, para generar la información necesaria para el desarrollo de políticas públicas ambientales en aguas transfronterizas y aún persistían debilidades en la institucionalidad.

El Proyecto PIMS 4055 fue diseñado con el fin de intentar solucionar los problemas anteriormente mencionados para promover la implementación del PAE, teniendo como objetivo de largo plazo el lograr “agua segura para la salud de la población, el uso recreativo y el desarrollo de la biota acuática” y “avanzar hacia la sustentabilidad de los usos y recursos del Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre”.

En el mismo se procura el logro de cuatro resultados; a) La implementación de reformas institucionales y fortalecimiento a nivel nacional y binacional para abordar problemas ambientales transfronterizos considerados como prioritarios, b) Generar capacidades y herramientas para prevenir y mitigar la contaminación promoviendo una mayor colaboración entre los sectores público y privados, c) Implementar un conjunto de actividades piloto que contribuyan a la reducción de contaminantes prioritarios y d) Establecer un Programa de Monitoreo ambiental y un Sistema de Información Binacional para el apoyo a los tomadores de decisión y el manejo del RPFM.

El presente trabajo evalúa la ejecución de PIMS 4055 y de los resultados alcanzados. Asimismo recoge las principales lecciones aprendidas entendiendo que pueden ser de utilidad para continuar con las metas de largo plazo que aún quedan por ser alcanzadas.

El objetivo final del programa no puede ser alcanzado solamente con la etapa ejecutada sino que ésta es parte de un largo camino que los países deben continuar recorriendo para lograr su desarrollo productivo con sustentabilidad ambiental. Los resultados del proyecto cobran particular relevancia ante los nuevos desafíos que se están evaluando asumir en las áreas costeras de ambos países donde se está estudiando la viabilidad de realizar grandes obras de ingeniería y la explotación de hidrocarburos.

Se concluye que el proyecto ha sido exitoso en muchos aspectos, entre los que se destacan los logros alcanzados en Resultado I, donde si bien no se ha documentado una estrategia financiera que asegure su sustentabilidad a mediano y largo plazo, ambos países se han apropiado de las capacidades de articulación formadas incorporándolas en su institucionalidad. También se verifica una estrategia de comunicación exitosa, que ha sido reconocida por las autoridades locales y grupos sectoriales de la mayoría de los municipios costeros de ambos países. La evaluación final también ha encontrado evidencias de cumplimiento satisfactorio del Resultado 2, en cuanto a la creación herramientas y sinergias entre los sectores público y privado para prevenir y mitigar la contaminación. Esto refleja en el alcance de acuerdos importantes para unificar criterios y procedimientos de gestión de calidad ambiental a través de la RIIGLO en Argentina, y del sistema de monitoreo costero coordinado por la DINAMA en Uruguay.

El seguimiento de los indicadores presentados en el ML muestra una postergación en el cumplimiento de los objetivos propuestos en aguas transfronterizas priorizando las acciones del proyecto en las áreas costeras de jurisdicción nacional. El Resultado 3 (proyectos piloto), ha alcanzado importantes acuerdos intersectoriales (entre gobiernos municipales, provinciales, nacionales y sociedad civil) para la construcción y operación del humedal artificial en San Clemente (bahía de Samborombón). También ha permitido identificar problemas de larga data, como la inoperatividad de la planta de tratamiento de residuos sólidos, que debieron ser subsanados por el mismo. Pese a estos importantes avances el humedal artificial no fue construido incumpliéndose con la meta prevista.

En los proyectos piloto en el sector curtiembres y tambos, se alcanzaron resultados alentadores en el desarrollo de procesos de producción más limpia (P+L) y de mejores prácticas industriales. Para su implementación se ha involucrado al sector industrial bajo el empuje de políticas públicas ambientales. Pese a esto, los proyectos piloto no alcanzaron a ser replicados para lograr los resultados previstos en el ML, en cuanto a la reducción de las cargas de cromo vertida por fuera de la normativa en el sector de curtiembres en Uruguay, ni a disminuir significativamente las cargas de residuos orgánicos de los efluentes de la industria láctea. Esto no debiera ser interpretado como una falla del proyecto sino como inconsistencias en su ML, que preveía indicadores cuantitativos para la reducción de contaminación que excedían el alcance de los recursos disponibles para lograrlo.

En cuanto al Sistema Binacional de Información integrado, la evaluación verifica que si bien se han realizado avances, este resultado no ha alcanzado las metas propuestas, al igual que el sistema binacional de monitoreo. Entre las causas encontradas para explicar esto, además de cambios en la situación de contexto de ejecución, se constatan fallas en los mecanismos de coordinación y gestión que no presentaron planes de contingencia ni acciones correctivas para atender los desvíos identificados por los instrumentos de seguimiento.

Tabla 1Resúmen de las calificaciones asignadas en la evaluación

|  |  |
| --- | --- |
| Calificación global del Proyecto[[3]](#footnote-3) | **S[[4]](#footnote-4)** |
| Relevancia | **AS** |
| Efectividad | **MI** |
| Eficiencia | **MI** |
| Conceptualización/diseño: | **MS** |
| Participación de actores en el diseño: | **MI** |
| Enfoque de Implementación: | **MS** |
| Monitoreo y Evaluación (M&E): | **S** |
| La participación de los actores durante la ejecución | **S** |
| Progreso en el logro de resultados y objetivos | **MI** |

El proyecto ha generado también importantes externalidades positivas que no son recogidas ni cuantificadas por los indicadores diseñados en el ML, pero que dada su importancia merecen ser destacadas. Algunas de estas son:

1. Mantenimiento en las agendas de ambos gobiernos del compromiso con los temas ambientales y la calidad del agua del RPFM,
2. Fortalecimiento de la gobernanza para el abordaje de aspectos ambientales en zonas transfronterizas producido por la inclusión de las autoridades ambientales en el Comité Directivo del proyecto, junto a las Comisiones Administradoras Binacionales con competencia en dichas áreas.
3. Inicio de la consolidación de un sistema regional de innovación ambiental que articula al sector académico, gubernamental y empresarial de ambos países a efectos de promover sus vínculos para generar valor ambiental.
4. Fortalecimiento del sistema nacional de investigación de ambos países para el desarrollo de las disciplinas vinculadas a las geociencias y ciencias del mar
5. Fortalecimiento de capacidades locales, que han permitido el inicio de procesos de innovación entre los que pueden mencionarse; a) el rediseño de los sistemas de información de la DINARA para aportar datos oceanográficos, b) el aumento de las capacidades del SOHMA para sistematizar datos históricos inaccesibles a los sistemas, c) el fortalecimiento de los grupos de investigación en oceanografía, hidrografía e ingeniería de mecánica de fluidos, mediante el financiamiento de actividades científico tecnológicas dirigidas a la especificidad ecosistémica local.

Los mayores aportes del proyecto en transferencia tecnológica fueron en las zonas costeras de ambos países, a través del componente de los proyectos piloto para introducir prácticas del P+L, y por los aportes generados para el manejo de áreas protegidas. En todos los casos el rol articulador del proyecto demostró ser fundamental para generar sinergias entre el sector académico, gubernamental y empresarial.

Los puntos a prestar más atención en futuras iniciativas responden a la necesidad de incorporar innovaciones en modelos organizacionales, para dar respuesta a las políticas sectoriales en las cuales se enmarcan los proyectos. El débil involucramiento de actores clave del nivel político-estratégico con el seguimiento del proyecto, hace necesario prever a futuro acciones y políticas de comunicación específicas que permitan mantener los temas sustantivos del mismo en la agenda política. Entre las lecciones aprendidas también se destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de seguimiento de la ejecución e implementar procedimientos más eficientes para adoptar medidas correctivas si fuera el caso.

Las tablas 2 y 3 resumen los principales atributos del Proyecto y califican su rendimiento:

Tabla 2 Cuadro Sinóptico del Proyecto

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Título del proyecto:** | Reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA | | | | | |
| Identificación del proyecto del FMAM: | | Project ID 3519 |  | *al momento de aprobación (millones de USD)* | | *al momento de finalización (millones de USD)* |
| Identificación del proyecto del PNUD: | | PIMS 4055 | Financiación del FMAM: | 3,300,000 | | 3,300,000 |
| Países: | | **Argentina y Uruguay** | IA y EA poseen: |  | |  |
| Región: | | **Latinoamérica y el Caribe** | Gobierno: | 15,020,000 | | 1,555,070 |
| Área de interés: | | **Aguas Internacionales** | Otro: |  | |  |
| Programa operativo: | | **IW SP - 2** | Cofinanciación total: | 15,020,000 | | 1,555,070 |
| Organismo de Ejecución: | | SAyDS / MVOTMA | Gasto total del proyecto: | 18,320,000 | | 4,855,070 |
| Otros socios involucrados: | | (CARP y CTMFM) | Firma del documento del proyecto (fecha de comienzo del proyecto): | | | Noviembre 2010 |
| Fecha de cierre: | | Propuesto:  Noviembre 2014 | Real:  Diciembre 2014 |

*Tabla 3 Calificaciones del rendimiento del proyecto*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Calificación del rendimiento del proyecto** | | | |
| **1. Seguimiento y Evaluación** | ***calificación*** | **2. Ejecución de los IA y EA:** | ***calificación*** |
| Diseño de entrada de SyE | S | Calidad de aplicación del PNUD | S |
| Ejecución del plan de SyE | S | Calidad de ejecución: organismo de ejecución | MI |
| Calidad general de SyE | MS | Calidad general de aplicación y ejecución | MS |
| **3. Evaluación de los resultados** | **calificación** | **4. Sostenibilidad** | **calificación** |
| Relevancia | AS | Recursos financieros: | 2 |
| Efectividad | MI | Socio-políticos: | 2 |
| Eficiencia | MI | Marco institucional y gobernanza: | 3 |
| Calificación general de los resultados del proyecto | MS | Ambiental: | 4 |
|  |  | Probabilidad general de sostenibilidad: | 3 |

# **1. Introducción**

## *Propósito de la evaluación*

La evaluación final del Proyecto se realiza de conformidad a los lineamientos, normas y procedimientos establecidos por el PNUD y el FMAM, tal como constan en la guía para conducir evaluaciones finales de PNUD financiadas por el GEF (<http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/GEF/GEFTE--Guide_SPA.pdf>), y en los términos de referencia de la consultoría (Anexo I). Tiene como fin proporcionar una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño, revisar los logros en la concreción de sus productos y determinar su progreso hacia la concreción del objetivo y los resultados esperados, identificando lecciones aprendidas.

En el presente trabajo se evalúa el cumplimiento de los objetivos y productos obtenidos, en relación con el Marco Lógico (ML) establecido en el documento de proyecto (PRODOC), el Plan Detallado de Trabajo y la documentación relacionada aprobada por el PNUD.

## *Alcances de la evaluación final*

La evaluación final se concentra en el período de implementación del proyecto, a partir de su inicio (diciembre 2009) hasta diciembre de 2014. Sin perjuicio de esto, también se incluirá en el abordaje metodológico, cuando corresponda, un análisis de los antecedentes provenientes del proyecto FREPLATA y los documentos generados durante la fase de preparación.

Se destaca que el alcance de la evaluación no constituye una auditoría financiera ni una evaluación gerencial, laboral o de las capacidades técnicas profesionales.

La Evaluación final del Proyecto fue realizada entre el 27 de octubre y el 20 de diciembre de 2014 con base en los términos de referencia acordados y al plan de trabajo aprobado (Anexo II). La misma ha sido realizada tomando en consideración que las instituciones demandantes de su producto son las Agencias Ejecutoras (SAyDS y MVOTMA), la Agencia Implementadora (oficinas PNUD en Uruguay y Argentina), las Comisiones Binacionales (CARP y CTMFM), las Unidades Nacionales de coordinación del proyecto y los actores involucrados, en vista de que las recomendaciones emitidas podrán ser implementadas por uno o varios de estos actores.

## *Metodología*

La metodología para la evaluación final del Proyecto incluye: i) la revisión y análisis de documentos provistos por las oficinas del PNUD y de las Unidades Nacionales de coordinación del proyecto (Anexo 2); ii) entrevistas con actores clave involucrados en los proyectos piloto previstos en el resultado 3) y iii) entrevistas personales en la oficina del PNUD, de la SAyDS, y del MVOTMA, con los ejecutores del proyecto, representantes de gobiernos locales y otros participantes (Anexo III).

Las entrevistas realizadas fueron semiestructuradas y dirigidas a los subsistemas de gestión administrativa, ejecutiva y político-estratégica, y coordinadas con el PNUD y las oficinas nacionales del proyecto. En las mismas se realizó el relevamiento del estado de los indicadores definidos en el ML del Proyecto según los medios de verificación propuestos en el mismo (Anexo IV). Se evaluó particularmente el cumplimiento de las metas definidas en la etapa de formulación y aprobación del Proyecto, complementando las entrevistas con la información contenida en los documentos analizados y los productos del Proyecto provistos por las oficinas de coordinación, obtenida de la web o a través de los actores involucrados (Anexo V).

La evaluación final busca realizar un análisis integral del proyecto y sus resultados, considerando los criterios de relevancia, eficacia y eficiencia, impacto, sostenibilidad así como identificar potencialidades y deficiencias en el proceso de lograr el objetivo establecido en el PRODOC.

En el Anexo VI se presenta una matriz de evaluación con los aspectos relevados y las preguntas realizadas en las entrevistas

Las interrogantes formuladas se enmarcaran en los siguientes temas:

* Dimensión institucional: Niveles de consenso alcanzados en la gestión del proyecto y en torno al marco institucional para la implementación del PAE y los espacios de coordinación binacional.
* Contaminación: Capacidades locales, nacionales y binacionales y herramientas para prevenir y controlar la contaminación. Grado de implementación y efectividad de los proyectos piloto, recomendaciones para la replicación de los mismos y/o ser complementado por experiencias existentes en ambos países. Participación de pequeñas y medianas empresas en procesos de Producción más Limpia (P+L).
* Actores: Percepciones de los actores clave sobre los avances en materia de control de la contaminación y en las modalidades de sustentabilidad financiera para el monitoreo, evaluación y el Sistema Binacional Integrado de Información.
* Buenas prácticas y lecciones aprendidas: Evaluación de los arreglos institucionales y actividades concretas en materia de P+L y Asociaciones Público-Privadas (APP) e identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

## *Estructura y estrategia de la evaluación*

En el subsistema administrativo se entrevistó a los responsables financiero-contables del Proyecto a efectos de relevar información sobre la estructura presupuestal definida inicialmente y la finalmente realizada. Se analiza el costo previsto por resultado y su evolución a lo largo del programa en relación a lo establecido en PRODOC, y a las actividades definidas en el ML. También se analiza la ejecución operativa anual y acumulada, así como la aplicación de los fondos de contrapartida comprometidos en el proyecto. Se entrevistó a las contrapartes de las oficinas del PNUD a efectos de relevar la estructura de seguimiento de la ejecución (PIR, seguimiento de informes semestrales, Planes Operativos Anuales, gestión de recursos, etc.). En el subsistema operativo-ejecutivo se entrevistó a los coordinadores de cada resultado y a sus contrapartes nacionales para analizar los logros obtenidos, el impacto de los mismos, la capacidad de transferencia a los países, y las barreras identificadas durante la ejecución. A nivel del subsistema político-estratégico se buscó determinar la apropiabilidad del Proyecto por las autoridades ambientales de los países y por otros organismos del Poder Ejecutivo y de los gobiernos departamentales o provinciales. Se analizó el rol de las Comisiones Binacionales y sus capacidades para impulsar los cambios y medidas recomendadas por el Proyecto, y la previsión de mecanismos para lograr su sustentabilidad.

Además de las visitas de campo a los componentes del Proyecto en Buenos Aires y en Montevideo, se mantuvieron entrevistas virtuales con la coordinación del PNUD (Panamá y las oficinas nacionales en Uruguay y Argentina) para discutir estrategias y ajustar cronogramas y agendas.

# **El proyecto y su contexto de desarrollo**

## *Comienzo, duración del proyecto y fase de la implementación en que se encuentra*

El compromiso de ejecución entre los Gobiernos de Uruguay y Argentina con el PNUD fue firmado en septiembre del 2009[[5]](#footnote-5), la implementación del proyecto inició en noviembre 2009[[6]](#footnote-6), pero la contratación del coordinador regional fue en agosto del 2010 y el taller de inicio del proyecto se realizó en noviembre del 2010[[7]](#footnote-7). Los cuadros ejecutivos finalmente quedaron consolidados en mayo de 2011 con la designación de los coordinadores nacionales.

Al momento de la firma del compromiso se estimaba que las actividades propuestas en el proyecto se podrían implementar en 48 meses (4 años entre noviembre 2009 – noviembre 2013)[[8]](#footnote-8) pero en la práctica, numerosos cambios de autoridades y problemas en los arreglos internos de la gestión generaron un retraso en la ejecución de casi un año.

En el compromiso de ejecución se estableció que las actividades individuales de cada país serían implementadas a través de las oficinas de PNUD de Uruguay y Argentina respectivamente, que las actividades regionales serían implementadas a través del PNUD Uruguay y que las agencias ejecutoras del proyecto serian el MVOTMA en Uruguay y SAyDS en Argentina.

El costo total del Proyecto previsto era de US$18,020 M de los cuales US $3 M correspondían a la donación del FMAM (US$ 0,150M para la preparación del proyecto a través de un PDFB, y US$2,85 M para la ejecución del proyecto). Los restantes US$15,020M correspondían al cofinanciamiento por parte de los gobiernos de Argentina y Uruguay mediante aportes en efectivo y en especies. Al cierre del proyecto se verifica que se ejecutó el 100% de la donación prevista tal cual lo establecido en el PRODOC, mientras que el monto de cofinanciamiento ejecutado fue de US$ 1,555,070, representando apenas el 10 % del monto inicialmente comprometido. En el Anexo 7 se presenta un detalle de la ejecución financiera y de los aportes de contrapartida totales y por país.

## *Problemas que el proyecto pretende abordar*

Los principales problemas que afectan al Río de la Plata descritos en el ADT son: i) la contaminación con grandes descargas de nutrientes; ii) la contaminación con metales pesados que se acumulan en los sedimentos de zonas específicas y sus columnas de agua relacionadas; iii) contaminación de flora y fauna marina, alcanzando a peces comestibles (donde se han encontrado evidencias de metales pesados), por procesos de bioacumulación que eventualmente podría estar afectando a la población humana que los consume; y iv) impactos por la contaminación en hábitats críticos y zonas de reproducción de peces (que coinciden con las zonas de acumulación de sedimentos contaminados). También se verifica una débil o inexistente adaptación ante los procesos de cambio climático, que entre otras cosas puede generar inundaciones que afectarían a las poblaciones de las riberas[[9]](#footnote-9).

La contaminación proviene de las descargas de las aguas negras de los centros poblados (incluyendo las dos ciudades más grandes de Argentina y Uruguay), descargas industriales (como de curtiembres, agroindustria y galvanoplastia), producción agropecuaria intensiva y de los dragados que generan el levantamiento de sedimentos y por tanto la liberación de contaminantes.

A pesar de los avances realizados en el proyecto FREPLATA a través del cual se generó un diagnóstico de calidad de agua, un mapeo legal e institucional inicial, y se estableció una coordinación ad-hoc interinstitucional binacional, aún persisten los siguientes problemas:

1. Debilidades institucionales de ambos países y vacíos legales que dificultan una coordinación a nivel binacional entre los distintos sectores (por ejemplo, programas costeros descoordinados y fragmentados por ser ejecutados independientemente por distintas autoridades),
2. La inexistente institucionalidad de los procesos de coordinación generados durante FREPLATA (los GTA y la RIIGLO no fueron institucionalizados y por tanto no fueron permanentes, con excepción del CIN de la OPDS que fuera incluido en la jefatura del gabinete). Si bien en los países existen algunos instancias de interacción interministerial, éstas no constituyen una plataforma de diálogo intersectorial multidisciplinaria que permita respuestas integradoras a los problemas transfronterizos;
3. La inexistencia de monitoreos compatibles con estándares uniformizados entre distintas organizaciones encargadas del tema;
4. Inexistencia de un monitoreo permanente en aguas comunes;
5. Inexistencia de un sistema de información compatible e integrador de las bases de datos provenientes del monitoreo que realizan distintas instituciones, y por tanto dificultad de contar con instrumento para la toma de decisiones con una visión global de las dinámicas.

Para subsanar estas debilidades se requiere de una coordinación efectiva y eficiente de alto nivel, que aporte lineamientos binacionales para resolver la problemática de la contaminación, y promueva el fortalecimiento de las capacidades locales y el involucramiento del sector privado en este proceso.

## *Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto*

Objetivo a más largo plazo definido en el PAE y en el PRODOC: "Contar con agua segura que sea saludable para la salud humana y sus usos recreacionales y para el desarrollo de la biota acuática”

Objetivo General del proyecto: “Avanzar hacia la sustentabilidad de los usos y recursos del Río de la Plata/Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico (PAE) referentes a la reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre”

Para la consecución del objetivo general, el proyecto propone cuatro grandes Resultados:

Implementación de reformas institucionales y fortalecimiento a nivel binacional y nacional, según lo propuesto en el PAE, para abordar los problemas transfronterizos ambientales prioritarios.

Capacidades y herramientas para prevenir y mitigar la contaminación promueven una mayor colaboración entre los sectores público y privado, especialmente a nivel local (provincial y municipal)

Implementar un conjunto de actividades piloto que contribuyen a la reducción de contaminantes prioritarios.

Establecer un Programa de Monitoreo y Evaluación (MyE) y un Sistema de Información para apoyar a los tomadores de decisión y manejo del RPFM.

# **Resultados de la evaluación**

## *Diseño y Formulación del proyecto*

El diseño fue consistente con los objetivos y apropiado para avanzar en la implementación del Plan de Acción Estratégica (PAE). El ML, pese a las debilidades identificadas en la evaluación de medio término, fue un instrumento adecuado para el seguimiento del proyecto aportando información del contexto, metas a lograr en cada resultado, datos sobre la situación de partida (la línea base), indicadores y medios de verificación. Si bien debe evaluarse la eficacia y eficiencia del proyecto de acuerdo al alcance de las metas previstas en el ML, es de destacar que durante la etapa de ejecución se produjeron cambios importantes en la situación de contexto que generan efectos distorsivos para este análisis. En particular se destaca que:

1. Durante la implementación se verificaron tensiones entre los gobiernos por diferencias en relación a temas ambientales relacionados al rio Uruguay, particularmente una situación de conflicto provocada con la planta de producción de celulosa UPM (ex Botnia) que había llevado a Argentina a presentar el problema ante el tribunal de La Haya. Esta situación aunque trató de acotarse al ámbito restringido, donde fuera originada, tuvo impactos indirectos en cuanto a la generación de sensibilidad en el manejo de los temas ambientales en todas las Comisiones Binacionales. Como producto de esto, las mismas adoptaron una actitud cautelar al tratar temas relacionados a contaminación de carácter fronterizo, que si bien no fueron evitados resultaron postergarlos en las agendas.
2. La situación anterior repercutió sobre los resultados del proyecto previstos para ser desarrollados en aguas binacionales, particularmente en lo referente al desarrollo del sistema de monitoreo y del sistema integrado de información. En las entrevistas se recoge que hubo un acuerdo implícito, no formalizado en el documento, de que cada país pusiera énfasis en su zona costera.
3. Esta reducción de los alcances no fue reflejada en una modificación del ML del programa, tal como fuera señalado en la evaluación intermedia, argumentándose que este procedimiento hubiera demorado mucho tiempo y que no se justificaba debido a que el proyecto estaba próximo a culminar. Sin embargo el ajuste en los alcances del mismo tampoco fue planteado formalmente en el Comité Directivo por lo que no quedó documentado en actas. El CD no mantuvo una periodicidad mínima de reuniones para asegurar la transferencia de directivas estratégicas al ámbito de ejecución, ni para verificar desvíos en cuanto al alcance de los objetivos establecidos en la etapa de diseño. Desde mayo de 2013 a noviembre de 2014 no mantuvo reuniones por lo que no se realizó el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación de medio término (que fue realizada a mediados de 2013) ni tampoco se adoptaron las medidas necesarias para atender los desvíos señalados por los mecanismos de monitoreo y evaluación del programa. Esto también explicaría las dificultades presentadas en el proceso de reclutamiento de un nuevo coordinador regional que nunca se concretó.
4. Se comparten las debilidades señaladas en la evaluación de medio término en relación a algunos aspectos del ML, aunque se entiende que estas no invalidan su utilidad como un instrumento importante para realizar el seguimiento del proyecto y evaluar sus logros.

En este sentido y tomando las consideraciones expuestas, los resultados de evaluar en sentido estricto el alcance de las metas propuestas en la matriz de ML se presentan en el ANEXO IV.

Según los alcances previstos originalmente en su fase de elaboración e incluidos en el ML, se evidencia el incumplimiento con varios de los objetivos presentados en el PRODOC.

El diseño presentaba un enfoque de gestión basada en criterios biogeográficos, y el PRODOC establece claramente que “asignará los recursos GEF de manera estratégica e incremental en cuatro áreas principales que contribuyen a crear un contexto favorable para la implementación del PAE o que son altamente catalíticas:

1. Se desarrollarán modalidades binacionales e inter-jurisdiccionales para la cooperación y la armonización de normas y capacidades para la mitigación, prevención y control de la contaminación;
2. Se establecerán plataformas innovadoras para incrementar la colaboración entre los sectores público y privado y por lo tanto el cumplimiento de las regulaciones existentes, mediante enfoques de Producción más Limpia (P+L) y de Asociaciones Público Privadas (APP) que sean receptivos a requerimientos específicos – como los de las municipalidades y PyMEs –, y que tengan gran potencial de replicación para su escalamiento a todos los sectores industriales;
3. Un Programa Binacional de Monitoreo y un Sistema Binacional Integrado de Información brindarán herramientas de gestión críticas para apoyar procesos de toma de decisiones, planificación e intervenciones técnicas y
4. Una serie de proyectos piloto altamente replicables serán implementados y servirán como experiencias demostrativas de APP/P+L para la reducción de la contaminación de origen industrial y de nuevos enfoques para la mitigación de la contaminación mediante sistemas de humedales. Los tres proyectos piloto han sido seleccionados de forma tal de generar un espectro de experiencias demostrativas que permitan reducir/prevenir la contaminación de origen terrestre puntual y difusa”. Sin embargo durante la ejecución del mismo el componente transfronterizo se desdibujo bajo la predominancia de criterios de política bilateral. Esto se vio reflejado en el incumplimiento de las metas relacionadas con intercambio de información para gestión ambiental, diseño de un monitoreo binacional y de un sistema integrado de información orientados a atender el objetivo principal relacionado a la implementación de las acciones identificadas en el PAE para lograr la reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre.

Si bien en la etapa de diseño se elaboró un único proyecto, por temas administrativos, se firmaron dos documentos a pedido de ambos países, uno con el gobierno uruguayo y otro con el gobierno argentino. En la práctica, pese a que en el primero se incluía un componente para atender los objetivos binacionales, la coordinación regional fue débil y existieron dificultades en la articulación entre las unidades coordinadoras nacionales que terminaron ejecutando la propuesta como si fueran dos proyectos independientes, cada uno concentrado en su área de jurisdicción nacional. Esto desdibujo el concepto de ejecución basada en aspectos biogeográficos y lo llevó a un manejo de gestión basado en política bilateral.

Considerando los resultados obtenidos y presentados en el ANEXO IV, se proporciona las siguientes calificaciones.

### Relevancia:

Las preguntas realizadas para evaluar este componente son: ¿Cómo se relaciona el proyecto con los objetivos principales del área de interés del FMAM y con las prioridades ambientales y de desarrollo a nivel local, regional y nacional?

El proyecto es relevante en cuanto a la importancia de los objetivos propuestos, aunque pareciera insuficientemente dimensionado para implementar las acciones propuestas según la meta y el objetivo descripto en su Marco Lógico. El mismo estuvo alineado en su formulación con las prioridades del GEF para atender problemas de cuerpos de agua transfronterizos y concretar acciones identificadas en FREPLATA, y durante la evaluación los actores involucrados destacaron su importancia para las prioridades ambientales de ambos países. También se destaca la proyección regional de sus alcances para gestión del RPFM, y su rol como generador de sinergias y mayor involucramiento de las autoridades ambientales con este objetivo. Calificación asignada: 2 (Relevante)

### Efectividad:

La pregunta que orienta este concepto es ¿En qué medida se han logrado los resultados y objetivos previstos del proyecto?

En este sentido cabe destacar que la misma fue baja al no poder cumplir con gran parte de las metas propuestas (ANEXO IV) principalmente aquellas relacionadas con aguas binacionales. Calificación de la evaluación: MI

### Conceptualización/Diseño:

El objetivo del proyecto estaba previsto de ser alcanzado mediante la ejecución de cuatro componentes;

1) Implementación de reformas institucionales y fortalecimiento a nivel binacional para enfrentar problemas ambientales prioritarios transfronterizos. Este componente estuvo bien diseñado y preveía la conformación de comités técnicos intersectoriales en cada país para ayudar a la implementación del PAE. También buscaba implementar mecanismos de coordinación con otras iniciativas del GEF relevantes en el RPFM y su cuenca.

2) Fortalecimiento de capacidades y herramientas para prevenir y mitigar la contaminación promoviendo una mayor colaboración entre los sectores público y privados especialmente a nivel municipal y provincial. En este componente se buscaba lograr criterios de manejo y procedimientos unificados incluyendo estándares analíticos, metodológicos y operacionales. Dejar operativas comisiones ministeriales interjuridiccionales. Buscar arreglos institucionales público-privados a nivel local. Expandir la RIIGLO con capacidades fortalecidas y procedimientos y procesos estandarizados, a un nivel binacional y desarrollar un sistema de alerta temprana para floraciones algales nocivas.

3) Un conjunto de actividades piloto que contribuyan a una disminución medible de contaminantes acordados. Entre estas se destaca la construcción de un humedal artificial en San Clemente del Tuyu, Argentina, para reducir en un 50% la contaminación por descargas de organismos patógenos, nutrientes y de metales pesados. Adoptar sistemas de producción más limpia en 10 empresas del sector curtiembres de Uruguay, y reducir en un 80% las descargas de cromo por encima de la norma. Estas actividades buscaban además generar insumos para el establecimiento de políticas públicas ambientales para la reducción de la contaminación costera.

4) Un sistema de Monitoreo integrado para apoyar el proceso de toma de decisión en el RPFM. Las salidas de este sistema estaban orientadas a un modelo de transporte de sedimentos. Los productos incluían además del sistema de monitoreo, un sistema binacional integrado de información, basados en indicadores del GEF para aguas internacionales. Acuerdos a nivel binacional sobre indicadores de calidad de agua a nivel nacional y para aguas compartidas del RPFM, y un nodo binacional virtual de información operativo en los primeros dos años del proyecto.

5) Monitoreo y Evaluación del Programa (evaluaciones independientes, difusión de lecciones aprendidas, auditorias y reportes técnicos).

Estos componentes están indudablemente relacionados con el objetivo del proyecto y fueron bien evaluados por el GEF para la selección del proyecto y su financiamiento. No obstante se destacan algunos problemas de diseño en los indicadores de cumplimiento de resultados presentados en el ML, que generan alguna confusión en cuanto a los alcances esperados de algunos componentes. En el componente 3, particularmente en los proyectos piloto que si bien constituyen pruebas de concepto y mejores prácticas para ser replicadas a futuro, los indicadores presentados están dirigidos a verificar resultados ambientales significativos en cuanto al impacto de los mismos para reducir la contaminación del RPFM, aspecto para lo cual no fuera diseñado. Calificación de la evaluación: MS

### Participación de los actores en el diseño:

En este punto se comparten las apreciaciones realizadas en la evaluación de medio término en cuanto al alto involucramiento de los países con el compromiso binacional de aplicar PAE generado en el proyecto FREPLATA. También se recoge la necesidad de reforzar la institucionalidad binacional para avanzar hacia la meta final de protección ambiental del RPFM. No obstante se identificaron debilidades a nivel operativo en las Comisiones Binacionales (CARP y CTMFM) que no fueron previstas durante el diseño, y que dificultaron profundizar el seguimiento e implementación de los objetivos del proyecto. También se destaca el poco involucramiento de las Comisiones durante la etapa de diseño para establecer los requerimientos y funcionalidades del sistema de monitoreo y del sistema integrado de información binacional, aspecto necesario y fundamental para la definición de los insumos necesarios para apoyo a procesos de toma de decisión. Calificación de la evaluación: MI

### Avance en el logro de resultados y objetivos:

En el PRODOC se le asigna a las Comisiones Binacionales un rol orientador y a los organismos ambientales la responsabilidad sobre la gestión. Esto significó un cambio en la gobernanza en relación a FREPLATA, que generó alguna desarticulación inicial en el ámbito directivo dado que anteriormente esa función era desempeñada por las primeras.

Las Comisiones acordaron en la etapa de diseño la importancia de contar con un programa de monitoreo binacional, tal cual se recoge en el PRODOC, pero tal como se ha mencionado no definieron los requerimientos para el mismo. Este y otros aspectos, como la poca comunicación con el subsistema operativo, llevó a que el objetivo no fuera priorizado en sus agendas, ni que las Comisiones desempeñaran el rol orientador asignado en la etapa de diseño.

También se constató una gran sensibilidad del proyecto a cambios de los actores políticos, particularmente en la componente argentina donde hubo varios relevos jerárquicos a nivel del organismo ambiental que impactaron sobre la ejecución y orientación estratégica del programa. Esto se refleja en la dificultad de coordinar las agendas del Comité Directivo, y la escasa frecuencia de sus reuniones. Asimismo, según lo recogido de sus actas, se verifica que los temas operativos estuvieron mucho más representados que los estratégicos, y que hubo muy poca transferencia de los resultados del proyecto hacia las comisiones binacionales.

La situación descripta explica la perdida de eficiencia del proyecto como instrumento para la gestión de recursos transfronterizos ya que para este fin no alcanza solo con monitorear el ecosistema sino que lo más importante son los procesos de toma de decisión que se realizan en base a los insumos que se obtienen del mismo. El principal cliente de FREPLATA son las organizaciones que conforman su Comité Directivo por estar directamente involucradas con este cometido, pero se evidencia que las políticas de comunicación no tuvieron esto presente, ya que no generaron productos intermedios de interés para apoyar la toma de decisión en el sistema político. Los informes técnicos y operativos no están codificados como para cubrir estas necesidades, que requieren productos de información que sinteticen las principales ideas fuerza, problemas y recomendaciones en una forma muy concreta y expresada en un lenguaje sencillo. Calificación de la evaluación: MI

### Eficiencia:

¿El proyecto se implementó de manera eficiente en conformidad con las normas y los estándares

Internacionales y nacionales?

Si se mide la eficiencia por el nivel de cumplimiento de las metas con los recursos previstos, en la evaluación claramente puede verse que muchos de los resultados no fueron alcanzados, particularmente los relacionados con el sistema de monitoreo binacional y el sistema binacional integrado de información. No obstante se destaca que el proyecto se implementó de conformidad con las normas y los estándares nacionales e internacionales según se desprende del sistema de monitoreo del mismo.

Costo-eficiencia de los resultados.

La tabla 4 muestra el presupuesto previsto por resultado en el diseño del proyecto y lo realmente ejecutado al final del mismo para el componente uruguayo.

Tabla 4. Ejecución presupuestal de fondos GEF por resultado para el componente uruguayo.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultados** | **Presupuesto total en PRODOC** | **Presupuesto ejecutado** | **% ejecución** |
| Resultado 1 | 150.000 | 229.164 | 152,78% |
| Resultado 2 | 231.800 | 325.804 | 140,55% |
| Resultado 3 | 430.000 | 310.536 | 72,22% |
| Resultado 4 | 249.000 | 194.740 | 78,21% |
| **Total Proyecto** | **1.060.800** | **1.060.244** | 99,95% |

En la misma puede verse una sub-ejecución de los resultados 3 y 4 (proyectos piloto y, sistema binacional de información y monitoreo), resultando en una transposición de rubros a los resultados 1 y 2. Los componentes con menor ejecución eran los más relevantes en cuanto a los recursos previstos en el diseño y donde se esperaban productos concretos, mientras que los resultados 1 y 2 estaban orientados al fortalecimiento de procesos de articulación entre los actores.

La tabla 5 muestra la ejecución presupuestal por resultado para el componente argentino del proyecto.

Tabla 5 Ejecución presupuestal de fondos GEF por resultado para el componente argentino

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultados** | **Presupuesto total en PRODOC** | **Presupuesto ejecutado** | **% ejecución** |
| Resultado 1 | 150000 | 232923,44 | 155 % |
| Resultado 2 | 498200 | 498247,75 | 100 % |
| Resultado 3 | 215000 | 131753,96 | 61 % |
| Resultado 4 | 249000 | 248925,25 | 100 % |
| **Total Proyecto** | **1.112.200** | **1.111.850,4** | **99,968%** |

En la misma puede verse que los resultados 2 y 4 no presentaron desvíos en la ejecución de acuerdo a lo previsto inicialmente en el proyecto. El resultado 1, al igual que en el caso uruguayo, tuvo una sobre-ejecución del 155%, recibiendo trasposiciones del rubro correspondiente al resultado 3 (Proyectos Piloto). Como diferencia importante, la ejecución financiera muestra mayores esfuerzos en el componente argentino para el desarrollo del Programa de monitoreo/evaluación (M&E) y del Sistema de información Integrado establecidos para apoyar la toma de decisiones y la gestión del RPFM, lo cual es consistente con lo verificado en las visitas desarrolladas durante la evaluación. Asimismo se verifica una menor eficiencia en la componente argentina en el logro del resultado 3, hecho también constatado en las entrevistas realizadas.

La tabla 6 muestra la ejecución financiera por resultado para el componente regional.

Tabla 6 Ejecución financiera por resultado de fondos GEF de la unidad regional

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultados** | **Presupuesto total en PRODOC** | **Presupuesto ejecutado** | **% ejecución** |
| Resultado 1 | 100.000 | 36.998 | 37 % |
| Resultado 2 | 75.000 | 0 | 0 % |
| Resultado 3 | 25.000 | 0 | 0 % |
| Resultado 4 | 75.000 | 78.405 | 105 % |
| Resultado 5 | 402.000 | 522.208 | 130% |
| **Total Proyecto** | **677.000** | **637.611** | 94 % |

La ejecución de los resultados 2 y 3 fue nula en relación a lo previsto en el PRODOC, y en el resultado 1, hubo una sub-ejecución del 63%. Estos datos reflejan las dificultades encontradas en la gobernanza del proyecto y las limitadas capacidades mostradas por la coordinación regional para articular a los actores y traducir las directivas políticas a lineamientos operativos. El resultado 4, que era el más importante en relación al cumplimiento de objetivos de interés binacional del PRODOC, si bien tuvo una ejecución financiera ligeramente superior a la prevista en el diseño, no logro ninguna de las metas previstas por lo que es donde se identificaría la peor relación costo-eficiencia.

En resumen, si se considera el financiamiento por los fondos del GEF, la ejecución financiera en los componentes uruguayo y argentino fue muy buena, y la internacional poco satisfactoria. Si se incluyen los aportes de contrapartida previstos en el documento, la eficiencia es pobre, Contemplando todas las variables mencionadas la calificación de la evaluación para este ítem es MI.

### Sostenibilidad:

¿En qué medida hay riesgos financieros, institucionales, socioeconómicos o ambientales para sostener los resultados del proyecto a largo plazo?

Para evaluar este ítem se utilizó una escala de 4 niveles donde el valor menor comprendía mayor riesgo de sostenibilidad (1=improbable –riesgos graves-, 2=Algo improbable, riesgos significativos, 3=algo probable, riesgos moderados y 4=probable, riesgos insignificantes para la sostenibilidad). De acuerdo a la misma se le asigna al proyecto una Calificación de 3 (algo probable). El criterio se fundamenta en las evidencias encontradas en el MVOTMA y en la SAyDS de planes para incorporar las principales actividades y objetivos del proyecto a sus estructuras organizacionales. En este sentido, el MVOTMA ha creado una unidad administrativa que se encarga de temas marinos, y que presenta una probabilidad alta de retener a los recursos humanos formados por la unidad coordinadora nacional, y en la SAyDS las autoridades manifestaron estar implementando planes similares con el mismo objetivo. El grado de incertidumbre que aún persiste se debe a que ambos países se encuentran sujetos a relevo de autoridades en el corto plazo como producto de los próximos cambios de gobierno. En cuanto a la componente binacional del proyecto, tanto la CTMFM como la CARP reconocen la necesidad de profundizar la incorporación de temas ambientales en sus agendas. En este sentido la CARP está contratando funcionarios para reforzar estos procesos, que dependerán de su Secretario Ejecutivo mientras que la CTMFM presenta una subcomisión de asuntos ambientales a la que destina un presupuesto para trabajar sobre estos temas. El desafío en este ámbito es cómo se fortalece el vínculo con las autoridades ambientales de ambos países, tema fundamental para ampliar la visión que manejan las Comisiones Binacionales sobre los temas ambientales que actualmente presentan un fuerte sesgo hacia temas relacionados con administración de recursos pesqueros y la navegación, y menos hacia la prevención de la contaminación y al mantenimiento de la calidad del agua.

### Impacto:

¿Hay indicios de que el proyecto haya contribuido a reducir la tensión ambiental o a mejorar el estado ecológico, o que haya permitido avanzar hacia esos resultados?

Se considera que el proyecto tuvo un impacto mínimo en cuanto a su contribución para atender los problemas señalados en la interrogante. La evaluación concluye que no hubo aportes significativos para reducir la tensión ambiental o mejorar el estado ecológico, y que los productos resultantes del proyecto presentan un alcance muy reducido para el logro de estos objetivos. En particular cabe destacar que los aspectos transfronterizos pese a ser sustantivos en el diseño, en la práctica casi no se abordaron ya que los principales impactos del proyecto son a nivel de las zonas costeras de cada país. El programa de monitoreo, no fue implementado y estaba más orientado a validar modelos de circulación de masas de agua y sedimentos que a evaluar contaminación ambiental, aspecto más relacionado con el objetivo general del proyecto. Por otra parte el monitoreo en si no mejora el estado ecológico, sino que solo sirve para generar insumos útiles para la toma de decisión y la implementación de planes de manejo, y en este sentido los aportes fueron escasos para el componente transfronterizo por lo que tuvo un efecto nulo en la prevención de la contaminación. Los proyectos piloto, si bien constituyen una excelente prueba de concepto para expandir sus resultados a una escala que si produzca efectos para reducir la contaminación, no pudieron alcanzar este objetivo o bien por ajustes en el alcance realizados durante la ejecución, o por limitaciones en los recursos financieros de contrapartida disponibles. Durante la evaluación varios actores han señalado que los pilotos fueron previstos solo como experiencias demostrativas, y que no estaba considerado en el proyecto su replicación para cambiar las condiciones del RP, objetivo que entendían debiera ser atendido por los países en una etapa posterior. Si este fuera el criterio político-estratégico manejado originalmente, parece haber alguna inconsistencia entre los alcances previstos en la etapa diseño del proyecto y la de implementación. Algunos indicadores incluidos en el ML no estarían alineados con la percepción anteriormente mencionada donde se relativizaría el impacto del proyecto en cuanto al PAE. Además de las referencias a la implementación del PAE que encierra el título del proyecto y su objetivo estratégico, algunos resultados presentan indicadores cuantitativos que inducen a interpretar desde el diseño un alcance mayor del proyecto al que fuera asignado en la implementación. Como ejemplo de esto, el resultado 3, referente a los proyectos piloto, presenta como meta reducir en un 50% los aportes de nutrientes, patógenos y metales de la planta de tratamiento de San Clemente del Tuyu, y lograr un 80% de reducción en las descargas de cromo fuera de la norma, de todo el sector de curtiembres, objetivos que estarían más allá de los alcances de una prueba piloto. Las previsiones presupuestales también apoyarían una visión inicial mas ambiciosa en cuanto a los alcances del proyecto ya que en el PRODOC los recursos de contrapartida previstos para la ejecución eran de U$S 15: y en la implementación finalmente se asignaron U$S 1.55: (apenas el 10% de lo acordado).

## *Implementación del Proyecto:*

### Enfoque de Implementación

#### El uso del ML como herramienta de gestión.

Durante la etapa de elaboración del PRODOC se decidió escribir dos documentos paralelos, uno para cada país (PRODOC Nacionales), como mecanismo para agilizar la consulta individual. Estos son traducciones al español de los capítulos de los proyectos piloto y de los anexos correspondientes a cada país. La elaboración de estos PRODOC Nacionales, si bien fue a fines administrativos, debilitó en los ejecutores el enfoque biogeográfico y binacional del proyecto. Se comparten y confirman las observaciones realizadas en la evaluación de medio término en el sentido de que esto agrega un elemento de confusión ya que era suficiente contar con el PRODOC oficial (que da la información macro) y, en aspectos puntuales de cada país, establecer metas específicas para cada uno de ellos. Pese a esto, el único documento aprobado por el FMAM es el PRODOC Compilador, único documento oficial, que incluye un solo ML y un plan de trabajo binacional. Este aspecto no es menor y hace que el mismo se constituya en un instrumento fundamental para la gestión.

#### Arreglos de gestión y manejo adaptativo

En el PRODOC, se establece que el PNUD implementará el proyecto, buscando mejorar las capacidades en ambos países, tanto a nivel público como privado para desarrollar el PAE. Durante la implementación se buscaba una transferencia progresiva de las responsabilidades de ejecución del mismo hacia las instituciones de cada país. El diseño de la gobernanza incluía un Comité Directivo (CD) integrado por el MVOTMA, SADYS, CARP y CTMFM. También el documento previa que el PNUD pudiera participar en el CD a solicitud de las partes. A nivel operativo, se conforma en cada país un punto focal para atender el proyecto coordinado por las autoridades ambientales de cada uno de estos. El arreglo institucional se completa con un Coordinador Regional que actuaría como Secretario Técnico del CD, ámbito que debe convocarse al menos cuatro veces al año

En la evaluación final se identificaron debilidades en la gobernanza del proyecto que pueden explicar la pérdida de efectividad en el cumplimiento de las metas originalmente establecidas. La apropiación de los resultados del proyecto por las Comisiones Binacionales fue débil y se generaron pocas externalidades positivas para estas. Los esfuerzos realizados en el diseño del sistema de información ambiental binacional no colmaron las expectativas previstas ni logró constituirse como un instrumento útil para administrar los recursos transfronterizos. Lo mismo ocurrió con el sistema de Monitoreo, donde pese a que se hicieron inversiones importantes para desarrollar y validar modelos de circulación de agua y difusión de sedimentos, actualmente solo se dispone del producto final del ADT de FREPLATA. Este apenas recoge mapas estáticos que no permiten simular diferentes escenarios en cuanto a descargas y transporte de sedimentos, insumo necesario tanto para la gestión de vías navegables como para elaborar planes de contingencia ante derrames de hidrocarburos u otros contaminantes. El proyecto se ejecutó con mucha autonomía del subsistema político-estratégico y en los hechos termino independizándose de este durante la ejecución por las escasas capacidades de seguimiento y control de las Comisiones. En PIMS 4055 se destaca la incorporación de las autoridades ambientales nacionales de cada país en la Comisión Directiva del Proyecto junto a la CARP y a la CTMFM. Esto representa una mejora sustantiva en relación a instancias anteriores ya que se amplía la visión de las comisiones binacionales sobre los temas ambientales y aumentan notoriamente las oportunidades de que los resultados del proyecto sean apropiados por los gobiernos. Este diseño organizativo se representa en la Tabla 7.

Tabla 7 Estructura Organizativa de PIMS 4055

La gobernanza del proyecto presenta un nivel estratégico (nivel I) y otro operativo (nivel II). En este arreglo el ámbito estratégico presenta escasa capacidad de control sobre el operativo debido a que debe atender asuntos de mayor prioridad en sus agendas, y además sus representantes no son remunerados por esta tarea ni la misma esta entre las prioridades políticas de las organizaciones a las que representan. Asimismo los códigos que maneja el subsistema político-estratégico son diferentes a los del ámbito operativo que está especializado en la ejecución del programa y no en las políticas a las que este responde. Esta estructura provocó que el coordinador regional tuviera que adoptar decisiones que corresponden al ámbito político o al menos interpretar según su criterio lineamientos políticos implícitos, con la dificultad de tener una limitada vinculación con el mismo (no participa de las reuniones de las Comisiones Binacionales ni de las reuniones de las autoridades ambientales). Esta tarea exige contar con un profesional con grandes capacidades de relacionamiento y empatía, y aun así, va a existir una presión importante sobre el mismo porque no pertenece al nivel I. Este arreglo institucional llevo a que se deterioraran las relaciones entre ambos niveles y a la necesidad de relevar al coordinador regional, hecho que se concretó. El Comité de Dirección intento superar esta situación eliminando este cargo y asignando las funciones del mismo a los dos coordinadores nacionales (uno para cada país). Este modelo de gestión trasladó los problemas suscitados con el coordinador regional a los coordinadores nacionales, generando diferencias de criterios y prioridades entre los mismos y provocando tensiones entre ellos. El ajuste operativo no solucionó el problema ya que el sistema continuó siendo gestionado en dos niveles, solo que el liderazgo en el ámbito operativo es ahora compartido por dos coordinadores en vez de estar concentrado en uno regional. Esta situación, desde el punto de vista del proyecto lo hace más ineficiente y además lo aparta de su objetivo original que tenía énfasis en los aspectos transfronterizos (que es a la línea de financiamiento GEF que aplicó y en la que resultó seleccionado), donde el desarrollo de los sistemas de información ambiental y monitoreo binacional se destacaban entre las metas al igual que el desarrollo de protocolos comunes.

Las tensiones entre los gobiernos por temas ambientales ajenos al proyecto, en vez de ser dirimidas y acotadas al nivel I, impactaron indirectamente en el ámbito operativo donde los coordinadores nacionales interpretaron estas diferencias y las trasladan a la gestión. En este sentido el sistema integrado de información binacional pudo haberse desarrollado sin problemas a nivel operativo avanzando en el diseño integrado de bases de datos y en la arquitectura de los sistemas, incluyendo en la etapa de desarrollo información no conflictiva desde el punto de vista de política ambiental (como temperatura, salinidad, velocidad del viento, altura de olas, profundidad, etc.), pero dejando un sistema funcionalmente operativo para ser enriquecido a posteriori con el ingreso de otros datos ambientales cuando se acordara políticamente hacerlo. Lo mismo aplica al sistema de monitoreo. El subsistema operativo trabaja en un desarrollo que no responde a requerimientos del subsistema político-estratégico sino que es la interpretación de lo que considera técnicamente relevante. De hecho el sistema en desarrollo no respondía a la pregunta sobre la evolución de la contaminación del RPFM sino que esta principalmente orientado a validar o ajustar los modelos de circulación de corrientes, de difusión de sedimentos y o contaminantes.

Si bien la estrategia de comunicación puede considerarse exitosa en presentar la problemática ambiental a los actores sociales, omite el principal cliente que es el sistema político. Los productos del proyecto no están codificados para ser entendidos o apropiados fácilmente por los actores políticos que no disponen del tiempo necesario para leer documentos voluminosos ni de complejidad técnica como la mayoría de los productos del proyecto, sino que requieren una síntesis con los principales problemas, ideas fuerza y soluciones, presentadas en un par de carillas con un lenguaje útil para la toma de decisión.

En las entrevistas realizadas en el nivel político-estratégico se destaca la poca comunicación de problemas a atender por parte del proyecto, el escaso aporte de requerimientos para la gestión que realizan los organismos que integran el Comité Directivo, y el poco peso del proyecto en las agendas de los mismos. En las reuniones de las Comisiones Binacionales, los temas relacionados al proyecto estuvieron escasamente representados y se limitaron a consultas operativas y no a sus posibles aportes para toma de decisión. Algunas decisiones importantes tomadas que modificaron en los hechos los alcances previstos en el ML no fueron documentados en actas. Muchos de estos problemas, aunque presentados de forma diferente fueron mencionados en la evaluación de medio término pero no se identificaron medidas correctivas.

A efectos de aprovechar la experiencia de PIMS 4055 y generar lecciones aprendidas, pareciera más eficiente contar con un arreglo organizacional constituido en 3 capas en vez de las 2 anteriormente descritas. Un ejemplo de modelo con esta estructura se presenta en la tabla 8:

Tabla 8. Estructura Organizativa de PIMS 4055 propuesta

Este esquema integra un nivel intermedio de gestión que incluye a los secretarios técnicos de las comisiones binacionales y a técnicos de confianza política de los directores de los organismos ambientales. Este ámbito de articulación entre el subsistema político-estratégico y el operativo, presenta la ventaja de que los secretarios técnicos participan en todas las reuniones de directorio de estos organismos y tienen claro las posiciones de los mismos en relación a los diferentes temas ambientales conociendo cuales son prioritarios, cuales no y cuando realizar consultas a los directorios. Además los integrantes de este nivel son remunerados y tienen alta dedicación y experiencia en gestión, por lo que pueden seguir de cerca la ejecución y la actuación del ámbito operativo, pudiendo implementar o sugerir medidas correctivas en caso de identificarse oportunidades de mejora. Esta estructura quita presión al sistema operativo que ya no debe interpretar las políticas sino ejecutar las prioridades que se definen en la capa I y son decodificadas y transmitidas desde la capa II.

En resumen, puede constatarse el compromiso y participación de todos los actores con el programa y su diseño, tanto en el ámbito político-estratégico como en el operativo. No puede concluirse que en los organismos que integran el Comité Directivo los temas del proyecto no sean señalados como importantes, ni que hubiera poco compromiso con los objetivos del mismo. Solo se verifica que se incluyen en una agenda más amplia que suma otros problemas con niveles de urgencia mayor que debieron ser priorizados por estar más estrechamente ligados a los fines sustantivos de las organizaciones. Al no existir la capa intermedia de articulación estratégico-operativa, los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución fueron débiles y muy poco eficientes.

#### El establecimiento y uso de tecnologías electrónicas de información para apoyar la implementación.

El proyecto no ha hecho un uso intensivo de TICs para la gestión, aunque si ha desarrollado instrumentos suficientes para la misma. No se cuenta con un sistema informático de seguimiento de gestión proyectos ni con un desarrollo de workflow para el apoyo a la toma de decisión. No obstante esto, las unidades coordinadoras han resuelto estos temas en forma eficiente con instrumentos menos sofisticados, no identificándose problemas en la ejecución sino más bien en aspectos de coordinación con el subsistema político, producto del diseño operativo que fuera anteriormente mencionado.

#### Las relaciones operativas entre las instituciones participantes y otros y cómo estas relaciones han contribuido a una efectiva implementación y al logro de los objetivos del proyecto.

Se verificaron tensiones en las relaciones operativas tanto a nivel del Coordinador Regional con el Comité Directivo, como entre las unidades coordinadoras nacionales. Este tema fue discutido anteriormente y se entiende está relacionado con aspectos relativos al diseño de la gobernanza anteriormente expuestos.

#### Capacidades técnicas asociadas con el proyecto y su rol en el desarrollo, el manejo y los logros del proyecto.

Los técnicos involucrados en el proyecto, a nivel de las unidades coordinadoras nacionales presentan un elevado nivel de competencia y profesionalismo, habiendo mostrado un gran compromiso con el proyecto aunque con diferentes estilos de gestión. No se considera que la poca eficiencia en el alcance de los logros del proyecto se deba a incompetencias técnicas sino más bien a aspectos estructurales, situaciones de contexto y a un mal manejo adaptativo de la misma. En este sentido se considera débil la gestión del coordinador regional que debía actuar como interface entre el subsistema político-estratégico y el operativo, recibiendo los lineamientos políticos y decodificándolos en instrucciones operativas. El CD identifico correctamente la falla en este punto pero no tuvo la velocidad de reacción suficiente para solucionarla, y en el manejo adaptativo se cambió el diseño previsto en el PRODOC eliminándose de hecho el rol del coordinador regional y asignado sus funciones a los coordinadores nacionales que debieron actuar en forma más articulada.

Calificación de la evaluación al Enfoque de Implementación: MS

### Monitoreo y Evaluación (M&E)

En el proceso de ejecución se han empleado varios instrumentos de seguimiento operativo, particularmente el análisis de informes de avance, el aporte de evaluaciones realizadas por el PNUD atreves de los reportes de implementación del proyecto (PIR) que mostraban los avances en relación a lo establecido en el ML, y la evaluación de medio término del proyecto. En este sentido se constata un sistema de M&E apropiado, con recursos económicos previstos en el proyecto para su implementación, y con estándares internacionales para el seguimiento del progreso hacia el logro de los resultados y objetivos del proyecto. Lo que no es tan evidente es como los insumos aportados por estos instrumentos han sido atendidos por el proyecto. No se constata en las actas del Comité de Dirección la determinación de acciones para orientar desvíos de las metas, ni cambios en el ML que es la base sobre la que muchos de estos instrumentos miden el avance del cumplimiento de los logros. Tampoco se constata que se hayan tomado acciones correctivas ante muchas de las observaciones realizadas en la evaluación de medio término. En la primera parte del proyecto, la coordinación regional no presenta planes para corregir desvíos en la ejecución, tampoco se encontró evidencia de esta documentación aportada por las coordinaciones nacionales en la segunda etapa pareciendo que se internalizo hacia la gestión acuerdos político-estratégicos no documentados. No obstante es importante diferenciar las acciones y procesos de Monitoreo y Evaluación, de aquellos que recogen sus resultados e implementan las medidas correctivas. Estas últimas dependen de los tomadores de decisión y del funcionamiento del Comité Directivo, donde ya se han mencionado algunas oportunidades de mejora. En este sentido, se destaca el cumplimiento con todo lo establecido en cuanto a monitoreo y evaluación, tanto en el PRODOC, como en los procesos del PNUD. Estas evidencias se recogen en los informes PIR que son extremadamente exhaustivos , los informes trimestrales (QOR), los informes anuales de PNUD, los informes financieros, las revisiones del proyecto, las evaluaciones de medio término y final, y las actas del comité directivo. Estos instrumentos permitieron identificar oportunamente muchos de los problemas mencionados en este trabajo. Calificación de la evaluación: S

### La Participación de los Actores

#### Mecanismos para la difusión de la información

El proyecto no presento una política de comunicación común sino que cada unidad coordinadora manejo independientemente su estrategia. En la componente uruguaya se entendió que las principales actividades de difusión eran a través de la página web del proyecto y en acompañar algunas actividades de comunicación en la zona costera que realizaba el proyecto ECOPLATA, y que también estaban comprendidas en PIMS 4055. Para el componente binacional el PNUD contrató una especialista en desarrollo web a efectos de incluir la comunicación de los objetivos relacionados al mismo.

En la componente argentina se contó con un especialista en comunicaciones que manejo una visión más integral con acciones a nivel nacional, provincial y municipal. El foco comunicacional incluyó a los actores especializados en la temática ambiental (centros de investigación, ONG, etc.) y a los actores del sector cultural y educativo por entender que son claves para generar opinión en la prevención de la contaminación, así como al público en general. En el diseño del plan de comunicaciones estaba previsto la publicación de boletines bimestrales, de una gacetilla de prensa, la presentación de una muestra ambiental itinerante para comunicar los problemas ambientales del RPFM en general y del proyecto en particular a escuelas y al público en general. También se diseñaron folletos, contenidos para talleres de sensibilización, material audiovisual, y se propuso la creación de un observatorio de conflictividad ambiental en la zona del proyecto así como campañas masivas de comunicación en medios. Se entiende que la misma era una propuesta integral y con una estrategia bien definida.

Los resultados obtenidos por la componente argentina comprenden la publicación de 12 boletines distribuidos por mail a 1500 personas con diferentes temáticas. Asimismo en forma aperiódica se incluyó material documental de interés grafico (fotos históricas, paisajes, etc.) y se realizó una muestra ambiental itinerante en municipios y en una expo-feria. Esto permitio alcanzar a un público de 110.000 personas y transferir los productos de comunicación a las escuelas que los están utilizando en actividades de capacitación ambiental a más de 600 escolares. Este resultado es relevante y está alineado los objetivos del componente 1 del proyecto.

La política global de comunicación hubiera tenido un impacto mayor si se hubiese profundizado la coordinación operativa entre las unidades nacionales de ambos países, intercambiándose estrategias, casos de éxito, productos y lecciones aprendidas.

En los proyectos piloto se produjo un volumen importante de información y se realizaron actividades de capacitación y difusión claves para promover acciones del PAE tendientes a reducir la contaminación del RPFM. En ese sentido se destacan los logros del componente sobre manejo de residuos y efluentes en tambos, realizados en la margen uruguaya, donde se realizan acuerdos con las escuelas agrarias de lechería de la UTU para incluir una materia sobre manejo de efluentes y residuos orgánicos en los planes de estudio. En este piloto también se realizó un importante trabajo de difusión y comunicación a productores y asociaciones gremiales agrarias. Durante la ejecución se tuvo una estrecha relación con la DINAMA, aportándole a este organismo insumos de información para la gestión y toma de decisión, así como para el Plan de Gestión de la Cuenca del Rio Santa Lucia, que exige entre sus medidas la instalación de un sistema de tratamiento de residuos en tambos. El proyecto también interacciona a nivel del Poder Ejecutivo con el MGAP, donde se identifican algunas oportunidades de mejora en los mecanismos de coordinación con la autoridad ambiental para unificar criterios de gestión. El MGAP prioriza el enfoque productivo poniendo menos énfasis en el manejo de efluentes. Los esfuerzos realizados no alcanzaron para acercar estas visiones que se ubican a nivel político-estratégico y no operativo, pero si fueron importantes para evidenciar la problemática a efectos de mejorar en el mediano plazo los mecanismos de articulación intergubernamental. El proyecto también avanzo en la transferencia de los resultados a los productores donde se destacan presentaciones a CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) para promover su involucramiento en el tratamiento de efluentes como parte de la responsabilidad empresarial con el medio ambiente.

En el proyecto piloto de P+L en el sector de curtiembres de Uruguay también se desarrolló un programa de capacitación con la Asociación Uruguaya de Técnicos en Industrias Químicas (AUTIQ), institución que promueve y fomenta el desarrollo y el avance de la química y tecnología aplicada a la industria del cuero, y trabaja con la Facultad de Ingeniería, la Universidad de Montevideo y el LATU. El Proyecto tuvo un rol importante como articulador entre el sector académico y el industrial, permitiendo la elaboración de un manual de buenas prácticas y la capacitación en P+L de nueve empresas de las veinte que operan en el sector, La modalidad de trabajo en base a talleres y consejerías tecnológicas en las empresas, permitió diagnosticar durante el curso, problemas específicos en cada una de estas y elaborar propuestas de proyectos para su abordaje.

En la componente argentina relacionada con P+L, también se realizaron actividades de capacitación para la PYMES de los distritos costeros. En particular se destaca la realización de 3 cursos en la zona Sur y la coordinación con un Programa del BID en P+L para buscar complementariedades. En Argentina hay una política nacional con ese objetivo que opera desde hace años con resultados importantes en la CABA. En el marco del proyecto se contrata a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) para elaborar productos de apoyo a la P+L y se promueve la creación de una mesa de trabajo con empresarios del sector para intercambiar opiniones sobre los mismos con la participación del INTI.

En cuanto a la elaboración de un humedal artificial en San Clemente, para reducir la carga de contaminantes orgánicos en la bahía de Sanborombón, se realizaron importantes actividades de difusión y comunicación entre diversos actores. Entre las mismas se destaca la organización de dos talleres con la participación de la Universidad Nacional de La Plata, contratada para elaborar el humedal y realizar el Plan de Manejo (PM). A pesar del esfuerzo realizado, el involucramiento de la sociedad con la propuesta fue reducido. Esto también ha sucedido con otros programas similares, donde participa el INTA y la ONG, Vida Silvestre Argentina (VSA), que han realizado manuales de buenas prácticas para productores ganaderos de la zona pero que presentaron debilidades en la difusión. Si bien el PM se reporta como elaborado, a la fecha de cierre del proyecto el mismo no ha sido aprobado por la gobernación y se estima difícil que se logre en el corto plazo por el inicio del periodo electoral.

Durante la ejecución del componente se encontró que la planta de tratamiento de residuos sólidos de la zona estaba inoperante desde hace años y debieron dirigirse esfuerzos a dejarla activa previo a pensar en la construcción del humedal. Pese a que no se alcanzó la meta prevista, el proyecto sirvió para identificar importantes debilidades de gestión ambiental en la bahía de Sanborombón. A modo de ejemplo, se verifica a que pese a que la misma cuenta con cinco áreas protegidas, trabajos realizados para la VSA, indican que en una escala de eficiencia de 0 a 100 todas se ubican entre el 35 y 50. El PM proponía una ampliación del área acuática del estuario a ser protegida pero estos resultados muestran la conveniencia de mejorar la eficiencia de las áreas existentes actualmente protegidas en lugar de seguir aumentándolas o creando nuevas.

#### La participación de usuarios locales y ONGs en la implementación del proyecto y toma de decisiones.

Uno de los logros más importantes del proyecto fue la movilización e involucramiento de actores clave en la ejecución del mismo y, en la generación y transferencia de los resultados. El alcance comprende al sector gubernamental, académico y empresarial, y a la sociedad civil, tanto a nivel nacional (departamental, municipal y o provincial) como regional.

En el ámbito binacional existió un involucramiento amplio para la elaboración del sistema de monitoreo del proyecto, que aunque no resultara exitoso desde el punto de vista de los alcances previstos en el ML, si lo fue para promover sinergias. En este sentido han participado en diferentes instancias representantes de la UBA, la UDELAR, el INA, la DINAMA, la SAyDS, el SOHMA, SHN, el INIDEP y la DINARA. Estas instituciones además de tener un rol importante a nivel operativo, también son demandantes productos del sistema de monitoreo en el marco de sus cometidos.

Según los objetivos del proyecto las Comisiones Binacionales, y en forma coordinada con estas, las autoridades ambientales nacionales, serían los principales clientes del sistema de monitoreo. Pese a esto, su participación en la construcción del mismo fue limitada debido que no se generó una comunicación efectiva de sus requerimientos de gestión para tomarlos como insumos estratégicos en el desarrollo de los sistemas. A la fecha la sustentabilidad de este monitoreo no está resuelta.

A nivel costero, en el componente argentino presenta mayor nivel de complejidad institucional en relación al componente uruguayo debido a la mayor dimensión territorial y a la heterogeneidad de los actores que conforman la gobernanza. En este sentido en el Plan de Gestión del Arroyo del Gato, en la zona de La Plata, se identificaron numerosos problemas ambientales en diferentes áreas de la cuenca que comprendieron desde descargas de aguas de escurrimiento de zonas de uso agrícola en las nacientes, a descargas industriales y de los pluviales urbanos en la zona media y en la desembocadura. En los estudios realizados se identificaron varios organismos trabajando en estos temas así como la necesidad de armar un Plan de Gestión (PG) como instrumento de coordinación. Esta estrategia logró que el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS), la Autoridad del Agua ADA y la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas (DIPSOH), dependiente del Ministerio de Infraestructura, trabajaran juntos en forma armónica utilizando las capacidades del proyecto como un catalizador, facilitador y articulador de procesos participativos entre los actores clave. Los actores entrevistados reconocen y destacan el éxito alcanzado en este objetivo.

El PG se presentó en el Comité de Cuenca de la media del RDP que depende de la ADA, y que está integrado en su Comité Directivo por representantes de los municipios y presidido por el Intendente de La Plata. Las gestiones realizadas tuvieron efectos importantes para el logro de la firma de un compromiso para instrumentarlo aunque se identifica como debilidad la falta de definición de cuál es el órgano ejecutivo encargado para esto.

A nivel costero se reactiva la RIIGLO, implementada durante FREPLATA, y que al culminar el mismo no tuvo el suficiente grado de apropiación por los actores ni apoyo presupuestal para sus sustentabilidad (algunos municipios carecen de laboratorios y de los recursos para tercerizar los análisis). En esta etapa de consolidación de la RIIGLO se ha reunido un capital humano importante a nivel municipal con ayuda del proyecto que permite cierta resiliencia ante cambios político-administrativos, ya que cuando se produce un reemplazo de un técnico los demás integrantes ayudan a formar a su sustituto. También se ha trabajado en la sustentabilidad de la misma mediante acciones concretas para transferir el rol de coordinación de la Red desde el proyecto a la SAyDS. En particular mediante la aprobación de la resolución 520/14 por parte de la Secretaría, que crea el programa de Calidad de las Aguas de la Franja Costera Sur y hace referencia a la asistencia en tareas de coordinación y de la RIIGLO.

A nivel del componente de monitoreo costero uruguayo no se busco reconstruir la red de acuerdo a lo trabajado en FREPLATA y lo solicitado por los municipios durante la ejecución del proyecto. Esto se fundamenta en que el programa ECOPLATA que comenzó a trabajar desde hace diez años en un espacio de articulación interinstitucional creando una red de monitoreo costero coordinada por la DINAMA. Esto ha permitido la generación de un sistema nacional ambiental con 50 estaciones de muestreo en las que participan las intendencias municipales. El proyecto ha fortalecido este programa apoyando actividades de capacitación e incorporando equipamiento de muestreo en los municipios con más debilidades. Queda pendiente el desafío de su articulación con la RIIGLO para lograr información estandarizada y recabada en forma coordinada con la componente argentina, según lo previsto en el PRODOC, a efectos de lograr sinergias.

#### El establecimiento de alianzas y relaciones de cooperación entre el proyecto y entidades locales, nacionales e internacionales y los efectos que ellas han tenido sobre la implementación del proyecto hasta el momento.

En el punto anterior se hizo referencia a algunos casos concretos de alianzas y relaciones de cooperación entre el proyecto y entidades locales y nacionales. También se identifican esfuerzos para desarrollar el sistema de información ambiental propuesto en los objetivos aunque a nivel binacional se encontraron algunas barreras que terminaron por impedir el logro de las metas propuestas. Entre las causas identificadas se destacan la falta de un criterio unificado de trabajo entre las coordinaciones nacionales en cuanto a incluir la problemática costera en el sistema, y la falta de confianza entre los actores para compartir información. A nivel nacional, la situación es diferente y se hicieron arreglos que permitieron a cada parte avanzar independientemente, en particular en base a innovaciones incrementales sobre los sistemas que ya disponían las autoridades ambientales y que resultaron fortalecidos.

Si bien en la etapa de elaboración y de ejecución se identificaron otras iniciativas del GEF desarrolladas en la cuenca, no se constata que se hayan realizados arreglos de coordinación ni complementación con las mismas pese a que desde el Comité Directivo se le encomendó específicamente al Coordinador Regional promover estas instancias con la CIC (Comisión Intergubernamental de la Cuenca del Plata) según lo que se recoge de las actas.

En la última etapa del proyecto, ante la búsqueda de un plan de salida a ser implementado luego de su término, se intentaron realizar arreglos institucionales con la CARP para que volviera a acoger a la RIIGLO, tal cual lo hiciera en FREPLATA. El arreglo institucional de PIMS 4055 fortalece el consorcio creado en la etapa anterior donde articulaban la CARP y la CTMFM incorporando a las autoridades ambientales de ambos países en su Comité Directivo.

En la zona costera argentina se busca presentar una agenda de manejo integrado ante el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que en caso de ser aprobada mediante un decreto nacional, pudieran dar sustentabilidad al monitoreo y la ejecución del PAE a nivel nacional. El objetivo propuesto es alcanzar la creación de un Plan Federal de Manejo Costero Integrado entre las 5 provincias que comparten esta área.

#### La participación de instituciones gubernamentales en la implementación del proyecto, el grado de apoyo gubernamental al proyecto.

Anteriormente se presentaron numerosos ejemplos de involucramiento y compromiso de las instituciones gubernamentales de ambos países en la implementación del proyecto. La prueba final de este compromiso será el logro de la sustentabilidad de la propuesta y de la concreción de las actividades del PAE necesarias para alcanzar el objetivo general propuesto. Hasta la fecha este aspecto no está resuelto aunque se constatan avances importantes como la inclusión del monitoreo costero de la componente uruguaya en la estructura y presupuesto de la DINAMA, la creación de un Programa de Monitoreo por la SAyDS y las acciones que está promoviendo para mantener los recursos humanos formados por el proyecto incorporándolos en su estructura. No obstante estos logros aún quedan por promover una mayor coordinación entre las comisiones binacionales y las autoridades ambientales nacionales en cuanto a la identificación de agendas estratégicas consensuadas para impulsar mecanismos que aseguren la calidad y uso del recurso acuático en RPFM. Los objetivos de carácter binacional, con impacto en la zona transfronteriza promovidos en el diseño original del proyecto, y que fueran postergados durante su implementación, debieran ser redefinidos y consensuar las prioridades estratégicas a alcanzar en un horizonte de mediano y largo plazo. Calificación de la evaluación a la participación de los actores durante la ejecución: **S**

### Planificación Financiera

1. Costos reales del proyecto por objetivo, resultados y actividades.

Al final del periodo de ejecución el proyecto tuvo un costo de U$S 4,404,064. De los cuales U$S 1,879,500 correspondieron al componente uruguayo (U$S 1,060,000 de donación y U$S 819,500 de contrapartida nacional), U$S 677.000 al regional y U$S 1,874,564 al argentino (U$S 1,112,000 de donación y U$S 735,564 de contrapartida nacional). Esto representa la ejecución del 100% de los fondos previstos con financiamiento GEF y de apenas un 10% de los fondos de contrapartida comprometidos en el PRODOC. El análisis de la planificación financiera es consistente con un escenario en el que se limitaron los alcances del proyecto, principalmente en lo referente a los componentes 3 y 4.

1. El manejo financiero.

El proyecto es de ejecución nacional (NIM). Según lo acordado en el PRODOC; la gestión de fondos de la URCP y de la UN de Uruguay, es administrada a través del PNUD Uruguay, y los fondos de la UN de Argentina a través del PNUD Argentina. La forma de gestión de pagos varía en los dos países. Por decisión del organismo ejecutante (DINAMA), las actividades de la UN Uruguay y los salarios y viáticos de la URCP son pagados directamente por el PNUD a partir de solicitudes de desembolso que llegan con la firma de la contraparte nacional. En la Oficina de la URCP y UN Argentina[[10]](#footnote-10) la mecánica ha sido con fondos rotatorios y rendiciones. Para ambas se estableció una cuenta independiente con un fondo rotativo que les permite realizar pagos directos (previo la autorización de las autoridades nacionales), de hasta US$10.000 dólares. En el caso de la URCP este fondo estaba destinado a gastos básicos de funcionamiento, adquisición de equipos informático básico (4 computadoras), y viajes de terceros (dos viajes anuales para reunir a CD y participantes de talleres binacionales).

Conforme a las regulaciones del PNUD- FMAM, las convocatorias para concursos las hacen las oficinas del PNUD. La de Uruguay para los contratos de su país y los contratos binacionales, y los contratos de Argentina la oficina del PNUD en este país. Todos los trámites previos a los contratos lo gestionan las UN o URCP respectivamente. También se han hecho convenios con aquellas instituciones que fueron identificadas específicamente en el PRODOC como participes necesarios para la implementación del SAP con roles definidos (UNT – CTS para el programa BUE P+L del gobierno de la CABA, ULP, INA, UBA)[[11]](#footnote-11)

La aprobación de algunas acciones y gastos han sido especificados en las reuniones del CD; donde el PNUD ha participado como invitado pero que no ha tenido voto.

El cofinanciamiento propuesto en el PRODOC era de US$ 15,020,000. Sin embargo, en la práctica, tal como fuera mencionado en el punto anterior la contribución ha sido reducida significativamente. El detalle de este cofinanciamiento se presenta en la Tabla 9 y para la parte argentina, mayoritariamente corresponde al presupuesto comprometido para construir la planta de tratamiento de cloacales de San Clemente del Tuyú, un humedal artificial para reducción de contaminantes y aportes en especies (personal, oficinas, etc.). La contraparte uruguaya fue de U$S 178,000 en efectivo y el resto en especies (diversos aportes gubernamentales), representando el 11,23% de lo estimado originalmente para comprometer por el país.

Según se reporta en PIR 2012, este bajo nivel de cofinanciamiento podría deberse en parte a la rotación de personal en los gobiernos.

### Modalidades de la ejecución e Implementación

#### Eficiencia y Efectividad de la modalidad de implementación y ejecución del proyecto

Según los reportes y minutas del CD, la definición de gastos fue aprobada por el CD y las contrataciones fueron realizadas de acuerdo a los procedimientos del PNUD, a través de este organismo. No se detectaron problemas en cuanto a procedimientos.

Las partes involucradas destacan que la cantidad, calidad y puntualidad de los ingresos (insumos) para el proyecto fueron suministradas por PNUD oportunamente de conformidad con los contratos o acuerdos establecidos.

#### Comunicación efectiva con actores críticos para dar respuesta a las necesidades de la implementación

Los arreglos de gestión y modalidades establecidas han sido discutidos en el numeral 3.2, donde se describen los problemas que dificultaron la comunicación entre el subsistema político-estratégico del proyecto y el operativo. En dicho apartado se discuten dificultades y tensiones encontradas entre el CD y la Coordinación Regional, y entre las coordinaciones nacionales que han afectado la eficiencia (generando retrasos) y efectividad del proyecto.

#### Costos de Administración.-

Los gastos administrativos previstos en el PRODOC (Salario de CR, asistente del CR, viáticos, suministros de oficina, viajes para dos reuniones anuales del CD) representaban un total de US$ 290.000 equivalente al 10,18% de la donación. Si bien los costos operativos son difíciles de calcular con la información presentada dado que se encuentran distribuidos entre los diferentes resultados, se estima que los mismos superan el 20 %, habiendo duplicado la cifra prevista inicialmente en la donación. Esto se explicaría por las modificaciones realizadas en la gestión operativa, particularmente la inclusión de los salarios de los coordinadores y asistentes para las oficinas nacionales, y a la extensión en el plazo de ejecución previsto. Aun considerando el monto total del proyecto, incluyendo los recursos de contrapartida, esta cifra igual superaría ampliamente lo estimado en las previsiones del PRODOC. Si se tiene en cuenta que el proyecto actúa a través de sus instrumentos de coordinación no solo administrando recursos sino que promueve la generación de valor articulando a los actores clave para generar sinergias y procesos de innovación en modelos organizacionales, esta cifra pudiera interpretarse mejor.

## *Logro de resultados*

### Logro de productos, resultados y objetivos:

El proyecto desempeña un rol fundamental en la articulación de actores clave, y su fortalecimiento para poder cumplir con el alcance de los objetivos. No obstante esto, cabe destacar que los indicadores del ML no permiten una cuantificación efectiva de los aportes para el logro de los mismos ya que son muy difíciles de medir.

En el ML se presentan cuatro indicadores de propósito, con el fin de verificar acciones tendientes a lograr criterios de gestión consensuados y validados por ambos países para ser aplicados en aguas transfronterizas. En la evaluación final no se encontraron evidencias del cumplimiento de muchas de estas metas y como justificación las partes argumentan que debido a cambios en las situaciones de contexto (tensiones a nivel binacional que han sido mencionadas anteriormente), estos objetivos fueron postergados concentrando las acciones del proyecto en las áreas costeras de jurisdicción nacional de cada parte. En base a los indicadores y medios de verificación presentados en el ML, esta evaluación encuentra que muchos de los objetivos propuestos no fueron alcanzados (Anexo IV).

El Resultado I del proyecto preveía la Implementación de reformas institucionales y fortalecimiento a nivel binacional y nacional, según lo propuesto en el PAE, para abordar los problemas transfronterizos ambientales prioritarios. En este sentido el proyecto ha sido exitoso en muchos aspectos, como en promover acciones en ambos países para integrar las capacidades generadas durante la implementación a su institucionalidad (DINAMA y SAyDS). También se verifica una estrategia de comunicación exitosa con las autoridades locales y grupos sectoriales de la mayoría de los municipios costeros en ambos países ribereños que ha sido efectiva en el logro de compromisos con los objetivos de mediano y largo plazo del proyecto. La principal debilidad encontrada en este resultado fue que las autoridades no han conseguido aún aprobar un informe de diagnóstico sobre marcos inter- jurisdiccionales/legales para prevención, reducción y control de la contaminación de origen terrestre en jurisdicciones de los CINs como base para la definición de las reformas requeridas para la implementación del PAE.

El Resultado 2, busca lograr “capacidades y herramientas para prevenir y mitigar la contaminación que promuevan una mayor colaboración entre los sectores público y privado, especialmente a nivel local (provincial y municipal)”. La evaluación final ha encontrado evidencias del cumplimiento satisfactorio del mismo. Cabe destacar los aportes del proyecto para lograr que los municipios costeros hayan alcanzado acuerdos para unificar los criterios y procedimientos de gestión para control de calidad ambiental a nivel local a través de la RIIGLO (y en el futuro próximo por la SAyDS) en Argentina y de la DINAMA en Uruguay. Esto fue posible mediante la construcción y o fortalecimiento de ámbitos que generan sinergias con las autoridades a nivel Provincial y Nacional (Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires, OPDS, ECOPLATA, UDELAR, AySA, MVOTMA, MGAP, MDN, MINTURD) así como para la armonización y desarrollo de normativa relevante. Las debilidades encontradas para el cumplimiento de este resultado, y en los que el proyecto ha tenido menos éxito, es en la creación de capacidades en los Municipios del RPFM para promover iniciativas APP y en procesos para desarrollar arreglos efectivos de inversión. La participación del sector privado en la gestión ambiental es limitado, y pese a los esfuerzos realizados sigue siendo percibido como un proveedor de servicios no involucrado con la gestión ambiental a nivel local. El proyecto tampoco logró promover la homologación de normativas ambientales y estándares a ser aplicados en aguas transfronterizas.

En el Resultado 3 (proyectos piloto), se destacan importantes logros, particularmente en lo relativo al alcance de acuerdos intersectoriales, entre gobiernos municipales, provinciales, nacionales y sociedad civil, para la construcción y operación del humedal artificial en San Clemente. El proyecto ha desempañado un rol sustantivo como catalizador y promotor de sinergias permitiendo solucionar problemas de larga data como la inoperatividad de la planta de tratamiento de residuos sólidos. También generó insumos para la elaboración de un Plan de Manejo del humedal. No logró la meta prevista relativa a la construcción del humedal artificial aunque avanzó en la generación de acuerdos entre las autoridades para desarrollar un modelo de asociación público- privado, con ese fin.

En sector curtiembres, en Uruguay, los proyectos piloto realizados presentaron resultados importantes en el desarrollo de procesos de P+L que reducen significativamente los aportes de contaminantes producidos por la industria y vertidos en el ambiente. Se destaca el trabajo de comunicación efectiva con la mayor parte de las empresas del sector y el desarrollo de una metodología en base a tutorías que oficiaron como consejerías tecnológicas en las curtiembres para identificar problemas específicos y oportunidades de mejora para elaborar planes de P+L en cada una de estas. El alcance del objetivo de implementación de los planes desarrollados fue reducido a una sola empresa a modo de utilizarla como prueba de concepto y buscar posteriores apoyos para expandir la experiencia a todo el sector. Al cierre de la evaluación la autoridad ambiental se encuentra gestionando un préstamo con el Banco Mundial con este objetivo.

El proyecto fue menos exitoso en cuanto al objetivo incluido en el ML tendiente a lograr la reducción de las cargas de cromo vertida por fuera de la normativa en el sector de curtiembres en Uruguay. Esto se debe a que, tal como fuera mencionado, el ensayo piloto solo se implementó en una escala muy reducida y además a la dificultad de atribuir estos logros solo a los efectos del proyecto ya que paralelamente ha existido un endurecimiento del control ambiental por la DINAMA.

Resultados similares se constatan en el ensayo piloto realizado en el sector lácteo tendiente a incorporar procesos de P+L y mejores prácticas para reducir los vertidos de la industria. El proyecto ha desarrollado procedimientos eficientes y eficaces que mejoran el manejo que actualmente se realiza en los tambos disminuyendo la carga de contaminantes en sus vertidos. La estrategia ha sido similar a la anteriormente descrita para el sector curtiembres, donde se ha involucrado a los productores, se han aplicado los nuevos procesos desarrollados en un número reducido de tambos como prueba de concepto, y se realizaron importantes eventos de comunicación y difusión involucrando a la principal cooperativa de productores del país. El proyecto además de generar valor, innovando en los procesos de tratamiento de residuos del sector lácteo, le aportó a la autoridad ambiental información valiosa para la gestión y facilitó su articulación con el MGAP. Al cierre de la evaluación se informa que la DINAMA piensa expandir los resultados del piloto a todos los tambos de la cuenca del Santa Lucia en el marco de un proyecto con el BID.

La meta original presente en el ML de llegar a 60 productores, aun de ser cumplida no presentaría efectos significativos sobre la reducción de la contaminación en la zona costera. Hay 1800 tambos, por lo que el alcance previsto en el diseño es poco significativo para otra cosa que no sea buscar una experiencia a ser usada como ejemplo demostrativo de mejores prácticas. La DINAMA ya les exige a los tambos con más de 500 vacas en ordeñe presentar proyectos de tratamiento de efluentes y manejo de aguas residuales, por lo que es difícil atribuir cualquier mejora solo como resultado del proyecto. Esto también cuestionaría la eficiencia del indicador presente en el ML para medir el efecto, al igual que en el caso de las curtiembres.

En cuanto a los resultados del componente del “Programa de monitoreo/evaluación (M&E) y Sistema de Información Integrado establecidos para apoyar la toma de decisiones y la gestión del RPFM” es donde se verifica el menor grado de satisfacción en cuanto al alcance de las metas propuestas en la matriz de ML. No se registra un acuerdo formal a nivel binacional sobre los parámetros físico/químicos, microbiológicos y biológicos a incluir en el programa integral de monitoreo de calidad de agua y sedimentos, aunque los grupos técnicos de ambos países han realizado intercambios y propuestas.

El problema principal es que los actores clave usuarios finales del mismo, no han podido trasladar sus requerimientos al nivel operativo y el sistema, en vez de responder a una lógica Top-down en sus objetivos, recogiendo el mandato del nivel superior para trasladarlo a los perfiles técnicos, opera en sentido inverso (Bottom-Up). Cuando en la evaluación se consulta a las Comisiones Binacionales sobre los temas que espera sean atendidos por este sistema muchas de las expectativas se relacionan con la contaminación y calidad de agua, pese a que los desarrollos en curso no están siendo específicamente dirigidos a ese fin.

Las campañas binacionales de monitoreo planificadas, no se concretaron por problemas en la disponibilidad de las embarcaciones que relevarían los datos oceanográficos, y datos provenientes de las boyas oceanográficas (que tampoco consiguieron ponerse operativas a la fecha de la evaluación). Hasta la fecha no se ha desarrollado un sistema de información ambiental de apoyo a la toma de decisión política sobre temas ambientales del RPFM. Se ha informado que los modelos de circulación de corrientes están disponibles en los grupos de investigación de ambos países pero para tener insumos necesarios de apoyo a toma de decisión, las Comisiones Binacionales debieran disponer de mayores capacidades de articulación con el sistema científico-tecnológico. Actualmente los Secretarios Técnicos de las mismas no cuentan con personal de apoyo para estas tareas y deben atender temas de mayor prioridad institucional. Al cierre del proyecto el sistema de monitoreo no ha sido implementado. En cuanto a los indicadores del ML para verificar el aporte de este resultado al objetivo general del proyecto cabe destacar que el sistema de monitoreo es un instrumento y no un fin en sí mismo, por lo que si pretende realizar el seguimiento de la evolución de las descargas de metales pesados, de cromo, o de contaminantes de origen orgánico provenientes de los aportes de las zonas costeras, estos parámetros deben ser relevados por el mismo, hecho que no ocurre en el diseño previsto. También el sistema debiera estar articulado con los esfuerzos que realiza la CIC, ya que el RPFM termina siendo el colector de toda la cuenca.

En cuanto al Sistema Binacional de Información integrado, la evaluación constata que este resultado no ha alcanzado las metas propuestas. De hecho, al finalizar el proyecto aún se mantienen todas las condiciones de la línea de base señaladas en el ML, que pretendían cambiarse por la intervención del mismo. La situación actual relevada muestra que no existe un sistema binacional de manejo de información y no hay mecanismos para facilitar el intercambio de información de manera permanente y consistente entre los dos países a todos los niveles. La información requerida para entender el estado ambiental del RPFM continúa dispersa entre diversas instituciones y agencias, y no hay acuerdos establecidos para compartirla de manera sistémica.

La evaluación reconoce que han habido factores externos al proyecto que han afectado el logro de algunas de las metas previstas en el ML pero también se han encontrado problemas en el diseño organizativo, donde se ha presentado una debilidad importante en el rol desempeñado por el Coordinador Regional, que no consiguió transmitir las prioridades política-estratégicas del Comité Directivo. También se ha mencionado la falta de políticas de comunicación internas que promovieran estos intercambios, generando instancias de discusión estratégicas.

Los instrumentos de monitoreo y seguimiento de la ejecución presentados por el PNUD, (como los PIR, la evaluación de medio término y los informes de avance) advertían sobre desvíos y riesgos de incumplimientos o de limitaciones en los alcances, que se verifican en los resultados de la evaluación final. En este sentido se constatan fallas en los mecanismos de gestión que no presentaron planes de contingencia para corregir los desvíos y en muchos casos con el convencimiento de que esto no era necesario en virtud de que el proyecto había cambiado por acuerdos entre las partes, de los cuales no se encuentran registros en las actas del Comité Directivo ni solicitudes al PNUD-GEF para cambiar los alcances de los objetivos en el ML. Esta situación impactó en la ejecución de los resultados con alcance binacional donde se verifican mayores diferencias de interpretación en la unidad ejecutora del proyecto, particularmente entre las coordinaciones nacionales.

### Contribución a mejorar las habilidades a nivel binacional, nacional y local.

Pese a los resultados de evaluación anteriormente mencionados se destacan aportes importantes como externalidades positivas no previstas. En particular el proyecto, ha permitido mantener los temas ambientales del RPFM en la agenda de los principales actores políticos encargados de la administración de las zonas transfronterizas objeto del estudio. Otro aspecto a destacar es la inclusión de las autoridades ambientales de cada país en el CD, hecho que se considera como una innovación organizacional importante en relación a FREPLATA, ya que amplía la visión de los temas ambientales manejada en la CARP y la CTMFM que está más enfocada a aspectos relacionadas al manejo de recursos pesqueros, registros de parámetros físico-químicos y oceanográficos de posible utilidad para obras de dragado (particularmente en el caso de la CARP). La interacción con las autoridades ambientales debiera profundizarse a corto y mediano plazo para poder continuar implementando el PAE y alcanzar el objetivo de largo plazo del PRODOC.

A nivel estratégico-operativo, el proyecto ha reforzado capacidades para realizar el monitoreo en aguas transfronterizas capacitando a los actores clave (de la RIIGLO, organismos provinciales, municipales, ONG, etc.) en temas de P+L, análisis de agua, y otros temas relevantes para gestión ambiental. Otro logro importante del proyecto fue el haber reforzado los vínculos entre los actores de la academia, empresas y gobierno tanto en forma cualitativa como cuantitativa.

Se puede decir que el proyecto ha impulsado la creación de un sistema de innovación ambiental, que busca generar conocimiento y aplicarlo para mejorar la calidad del RPFM. En este proceso se ha fortalecido al sistema académico en ambos países incorporando a las universidades como adaptadores tecnológicos y generadores de conocimiento sobre las condiciones ambientales del RPFM.

### Sostenibilidad:

La estrategia de salida del proyecto comprende su transferencia a los gobiernos de los países incorporándolo en su institucionalidad para lograr la continuidad del PAE, con los ajustes que los países determinen, buscando mantener su compromiso con los objetivos de largo plazo. Tanto la DINAMA como la SAyDS han llevado acciones para retener las capacidades generadas durante la fase de ejecución del proyecto e incorporarlas en sus estructuras operativas. En este sentido ya se ha mencionado la creación de un sistema nacional de monitoreo en el marco de la SAyDS que pretende coordinar la RIIGLO, y la creación de un departamento de zona marina en la DINAMA que permitirá incorporar el conocimiento acumulado por la unidad coordinadora nacional del proyecto para cumplir con el PAE. A nivel de las Comisiones Binacionales, también se constatan acciones para fortalecer los mecanismos de coordinación y mantener el compromiso con los objetivos del proyecto. La creación de cargos en el marco de la CARP para apoyar a la secretaria ejecutiva en temas vinculados al monitoreo, y los recursos asignados por la CTMFM a campañas oceanográficas conjuntas comprometidas con temas ambientales son evidencias de esto. Para asegurar la sustentabilidad del proyecto se requerirá de un trabajo coordinado entre todas las instituciones que integran la CD a efectos de incorporar al PAE en el nuevo presupuesto quinquenal de los gobiernos. Esto se considera probable dado la madurez institucional existente y el compromiso mostrado por todos los actores por lo que se le asigna al proyecto un puntaje de evaluación nivel 3 de sostenibilidad según la escala del PNUD-FMAM (Algo probable con riesgos moderados).

### Recursos Financieros

En la actualidad existen algunos recursos financieros disponibles, según lo comunicado en las entrevistas realizadas, como para continuar con los objetivos del PRODOC. En particular, las Comisiones Binacionales han reservado algunas partidas presupuestales no ejecutadas. El problema no pareciera estar en la disponibilidad de fondos sino en lograr acuerdos sobre objetivos y prioridades a nivel político entre los actores clave. En el caso de las experiencias piloto realizadas en P+L, se identifican complementariedades con otros proyectos en ejecución con financiamiento BID y BM, y oportunidades de replicar los resultados en todo el sector aprovechando este contexto.

# **Conclusiones y recomendaciones**

## *Comentarios finales sobre relevancia, efectividad y eficiencia.-*

El proyecto tiene perspectivas de generar efectos positivos a nivel global y nacional de distinta índole, incluyendo beneficios a la salud de un alto porcentaje de las poblaciones de Argentina y Uruguay, y a la conservación de la biodiversidad en áreas de reserva. El alcance del objetivo de largo plazo excede la etapa ejecutada y requiere de esfuerzos sostenidos de los países para lograr su desarrollo productivo con sustentabilidad ambiental. Los aportes realizados y las lecciones aprendidas, cobran particular relevancia ante los nuevos desafíos que ambos países están proyectando asumir en sus áreas costeras y que probablemente tengan efectos en su zona transfronteriza. Algunos ejemplos son los proyectos de construcción de un puerto de aguas profundas en la zona Atlántica de Uruguay, la explotación de hidrocarburos en la plataforma continental, dragado de canales de navegación y obras para promover el desarrollo de nuevas vías navegables.

Si bien no se han podido alcanzar todos los resultados previstos en el PRODOC, se han generado importantes externalidades positivas que no pueden ser cuantificadas por los indicadores diseñados en el ML, pero merecen ser destacados por los impactos y efectos catalíticos no planificados a los que el mismo ha contribuido directa o indirectamente. Algunas de estos son:

1. el mantenimiento del compromiso con los temas ambientales y la calidad del agua del RPFM en las agendas de ambos gobiernos,
2. el fortalecimiento de la gobernanza para el abordaje de aspectos ambientales en zonas transfronterizas producto de la inclusión de las autoridades ambientales junto a la CTMFM y la CARP en el Consejo Directivo del proyecto.
3. el inicio de la consolidación de un sistema regional de innovación ambiental que articula al sector académico, gubernamental y empresarial de ambos países a efectos de promover sus vínculos para generar valor ambiental.
4. el aporte al sistema nacional de investigación de ambos países para el desarrollo de las disciplinas vinculadas a las geociencias y ciencias del mar
5. el fortalecimiento de capacidades locales, que aunque no fructificaron en el logro de los resultados previstos en el corto plazo, han iniciado acciones que aportarán al desarrollo de productos y procesos de innovación entre los que pueden mencionarse a modo de ejemplo; a) el rediseño de los sistemas de información de la DINARA para aportar datos oceanográficos, b) el aumento de las capacidades del SOHMA para sistematizar datos históricos inaccesibles a los sistemas, c) fortalecimiento de los grupos de investigación en oceanografía, hidrografía e ingeniería de mecánica de fluidos en ambos países.

El proyecto merece una evaluación global satisfactoria (S), considerando el contexto de ejecución, sus impactos positivos, y el hecho de que muchas de las debilidades señaladas no emergen de su ejecución sino que responden a acuerdos político-estratégicos no documentados ni recogidos posteriormente en el ML, referencia importante para el proceso de evaluación. A efectos de recoger esta apreciación, se ha incluido un ítem en la Tabla I, que sintetiza el resultado de todos los indicadores empleados en la evaluación contextualizándolos según los impactos y las externalidades sustantivas.

## *Comentarios finales respecto al progreso en el logro de los resultados y objetivo del proyecto*

Los cambios en la situación de contexto, la falta de previsión de algunos riesgos en la etapa de diseño del PRODOC o la subestimación de la probabilidad de ocurrencia de otros, llevo a que no se contara con un plan de contingencia ex ante, para implementar en caso de ocurrencia de alguno de los factores críticos. En este sentido, de haberse previsto, el PNUD pudo constituirse como un mediador ante diferencias político-estratégicas entre las partes y acordar la modificación de los alcances para no alterar los resultados previstos ni alterar radicalmente el diseño del Proyecto ya que los fondos del agente donante fueron asignados en base a estas condicionantes. El PNUD puede resultar también un socio estratégico para terminar de consolidar la sustentabilidad de la gobernanza del sistema, aportando capacidades profesionales de gestión con estándares internacionales y oficiando como un articulador entre las partes. El aporte de valor de este relacionamiento seria independiente del origen de los fondos de financiamiento para una nueva etapa, ya que se aplica tanto a nuevas donaciones, préstamos internacionales como aporte de fondos de los propios países.

## *Acciones correctivas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del proyecto;*

Al cierre del proyecto, las acciones correctivas para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación solo son importantes como lecciones aprendidas para otras instancias de gestión en el logro del objetivo de largo plazo. Las más importantes fueron mencionadas en el numeral 3.2 y se refieren a delimitar las responsabilidades en la ejecución de los proyectos para que los mismos respondan a las necesidades los actores políticos que son el principal cliente de los resultados. De esta forma el proyecto no es un fin en sí mismo sino un medio para el logro de metas estratégicas que responden al interés colectivo y son transmitidas al ámbito de ejecución para alcanzar los resultados. En el diseño se constataron debilidades en la articulación entre el subsistema generador de las políticas y el ámbito ejecutivo, liderado por un coordinador regional, que no consiguió eficiencia en este proceso. En futuras instancias esta interface debe ser más consistente por lo que requiere involucrar a las secretarias ejecutivas de las comisiones binacionales y a cargos jerárquicos de confianza de los organismos ambientales en la coordinación regional.

La metodología empleada para el diseño responde a los estándares internacionales aunque a futuro debiera ponerse más atención en el análisis de riesgos y en el diseño de planes de contingencia en caso de constatarse situaciones críticas o cambio importantes en las situaciones de contexto.

Cualquier cambio que impacte en el alcance de los objetivos iniciales del PRODOC o en su ML debiera ser registrado y reflejado en cambios al proyecto mismo o al menos en documentos a nivel de CD.

Los instrumentos de monitoreo y evaluación fueron útiles para identificar desvíos y riesgos de incumplimiento de resultados pero no sus recomendaciones no se tradujeron en planes o acciones correctivas de la unidad ejecutora ni discutidas a nivel de CD según se desprende de las actas de sus reuniones. También en las mismas se le asignaron tareas estratégicas a la coordinación regional, como profundizar la coordinación con la CIC, que se documenta en actas, pero que no se hace un seguimiento del cumplimiento de este mandato. Los mecanismos de control político de la ejecución fueron débiles, tanto como producto del diseño como por los numerosos cambios producidos en las autoridades, que fue más evidente en la componente argentina, y no ayudo a mantener una visión estratégica compartida ni consensuada durante todo el proceso. No es posible “blindar” al proyecto de cambios como los anteriormente mencionados ya que se corre el riesgo de que la unidad ejecutora termine tomando al mismo como un fin en sí mismo y no como un proceso dinámico de construcción útil al sistema. Una oportunidad de mejora identificada para mitigar esta situación es contar con instrumentos de comunicación, en la etapa de diseño y de implementación, que consideren a los actores políticos como un cliente más de los mismos. Esto requiere instancias de comunicación, preparación de documentos codificados para maximizar su alcance en este público objetivo, y proveer productos que atiendan sus requerimientos en los tiempos necesarios.

## *Acciones de seguimiento para reforzar los beneficios iniciales del proyecto.*

A efectos de cumplir con los resultados que no han podido ser alcanzados y continuar con la implementación del PAE sería recomendable contar con algunas acciones de seguimiento que se presentan a continuación: a) El mantenimiento del CD del proyecto, aún una vez que este finalice, quizás inicialmente con el objetivo de analizar los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas, b) elaborar ajustes en el PAE, c) desarrollar un plan de gestión quinquenal con aportes de todos los actores para su cumplimiento y c) elaborar un nuevo plan comunicacional que contemple a los actores políticos entre el público objetivo. Estas instancias solo requieren de un facilitador y las instituciones ya disponen de recursos propios para realizarla. Dentro del Plan Quinquenal de Gestión debieran incluirse las acciones necesarias para continuar profundizando los vínculos entre todas las partes y avanzar hacia los resultados previstos en la zona transfronteriza no concretados por el proyecto, así como profundizar los planes de monitoreo costeros, en el ámbito de la RIIGLO-SAyDS, y de la DINAMA con otros actores departamentales y gubernamentales.

## *Propuestas para futuras directrices que refuercen el logro de los objetivos principales del proyecto.*

El fortalecer el ámbito de coordinación supra institucional es una directiva clave para reforzar el logro de los objetivos del proyecto ya que cada institución presenta de por si una cultura organizacional que no generara resultados diferentes a los obtenidos hasta el presente si no se producen cambios. La lógica ambiental de la CARP y la CTMFM es funcional a los intereses y mandato de estos organismos, pero para aumentar sus alcances se requiere incorporar nuevos actores, e incluir el componente de las ciencias sociales en forma complementaria a la de las geociencias y las ciencias de la vida.

Otra recomendación seria la inclusión de otros actores estratégicos en la implementación del PAE, como por ejemplo, profundizar los vínculos con ANCAP y los organismos administradores de puertos de ambos países. Los mismos están involucrados con el diseño de futuras obras de ingeniería que impactaran en el ecosistema y disponen de recursos para apoyar acciones de monitoreo y seguimiento. Quizás pudiera ser de interés para la ANP y la ANCAP de Uruguay, al igual que para la autoridad portuaria Argentina, apoyar la instalación de las boyas oceanográficas, incluso aumentando su número, si la información de estas resultara de utilidad para cometidos como el desarrollo de planes de contingencia ante derrames de hidrocarburos, o dragado de canales y vías navegables. En el caso de ANCAP se constata la realización de grandes inversiones en I+D en el área de oceanografía, muchas de ellas a la UDELAR, en temas vinculados con el Proyecto pero no coordinados con el mismo. En una próxima etapa sería recomendable contar con la participación de ANCAP en el PAE.

Tabla 10 Resumen de Recomendaciones realizadas y oportunidades de mejora

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Rec #** | **Recomendación** | **Entidad Responsable** |
| A | Resultado 1: |  |
| A.1 | **mantenimiento del compromiso con los temas ambientales y la calidad del agua del RPFM en las agendas de ambos gobiernos** | MVOTMA, SAyDS, CTMFM, CARP, MREE |
| A.2 | **fortalecimiento de la gobernanza para el abordaje de aspectos ambientales en zonas transfronterizas producido por la inclusión de las autoridades ambientales en el Consejo Directivo del proyecto, junto a las Comisiones Administradoras Binacionales con competencia en dichas áreas** | MVOTMA, SAYDS, CTMFM, CARP |
| A.3 | **El inicio de la consolidación de un sistema regional de innovación ambiental que articule al sector académico, gubernamental y empresarial de ambos países a efectos de promover sus vínculos para generar valor ambiental.** | MINCYT, ANII, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, MVOTMA, SAYDS, etc. |
| B | Resultado 2: |  |
| B.1 | **El fortalecer el ámbito de coordinación supra institucional es una directiva clave para reforzar el logro de los objetivos del proyecto ya que cada institución presenta de por si una cultura organizacional que no generara resultados diferentes a los obtenidos hasta el presente si no se producen cambios** | MVOTMA, SAyDS, CTMFM,CARP, PNUD |
| B.2 | **Incluir otros actores estratégicos en la implementación del PAE, se recomienda particularmente profundizar los vínculos con ANCAP y los organismos administradores de puertos de ambos países.** | ANCAP, Universidades, ANP, DNH, Subsecretaria Puertos y Vías Navegables, etc. |
| B.3 | **Desarrollar en futuros proyectos instrumentos de comunicación, en la etapa de diseño y de implementación, que consideren a los actores políticos como un cliente más de los mismos.** |  |
| C | Resultado 3: |  |
| C.1 | **la adopción de mejores prácticas para implementar procesos de P+L que han involucrado al sector industrial y que a mediano plazo se espera sean ampliamente adoptadas por el mismo bajo el empuje de políticas públicas ambientales que lo orienten.** | MVOTMA, MGAP, MIEM, SAyDS, Ministerio Producción, Gobiernos Municipales y Provinciales, Sector Industrial. |
| C.2 | **Promover los vínculos de las comisiones binacionales y las autoridades ambientales con el sistema nacional de investigación de ambos países para el desarrollo de las disciplinas vinculadas a las geociencias y ciencias del mar** | ANII, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, CTMFM, CARP, MVOTMA, SAyDS |
| C.3 | **Fortalecer el ámbito de seguimiento de la ejecución de políticas y proyectos ambientales desarrolladas para el RPFM (Observatorio ambiental)** | MVOTMA, SAyDS |
| D | **Resultado 4:** |  |
| D.1 | **Culminar el desarrollo del sistema binacional de monitoreo y del sistema binacional de información ambiental** | CTMFM, CARP, SAyDS, MVOTMA |
| E | **Otras recomendaciones:** |  |
| E.1 | **El PNUD puede resultar un socio estratégico en un ámbito operativo, a efectos de ayudar a terminar de consolidar la sustentabilidad de la gobernanza del sistema, aportando capacidades profesionales de gestión con estándares internacionales y oficiando como un articulador entre las partes.** | PNUD, Organismos de Gobierno |

# **Lecciones aprendidas.**

¿Hay algo que valga la pena mencionar que sea especial o crítico que aprendimos durante la implementación del proyecto que sea importante compartir con otros proyectos para que ellos puedan evitar este error o utilizar esta oportunidad?

Los puntos a prestar más atención en futuras iniciativas corresponden a la gobernanza del proyecto y como este responde a las políticas sectoriales en las cuales se enmarca. Estos puntos fueron mencionados y desarrollados en los numerales 3 y 4 y son relevantes para el apropiamiento del proyecto por las principales instituciones con competencias a nivel de la zona de estudio.

Otro aspecto a considerar es el desarrollo de planes de comunicación específicos para lograr priorizar los temas del proyecto incluyéndolos en la agenda política. Los mismos deben generar productos de información, concisos, en un lenguaje sencillo, con propuestas claras y recomendaciones para solucionar los principales problemas ambientales identificados.

¿Qué haría distinto si empezara el proyecto de nuevo?

Debiera haberse modificado la gobernanza del proyecto o haber sido más selectivos en la selección del coordinador regional. Las capacidades técnicas del coordinador en el área del proyecto no son tan relevantes como su capacidad de relacionamiento, empatía y habilidades para articular actores y crear sinergias. La evidencia empírica muestra que estos puntos no tuvieron el peso suficiente en la selección. También fue débil el involucramiento de actores clave en el nivel político estratégico, por lo que quizás debieron haberse identificado acciones y recursos del proyecto para promover estos fortalecimientos.

Es necesario promover un enfoque sistémico desde las etapas iniciales de ejecución, y esto requiere realizar los mayores esfuerzos para potenciar los vínculos entre los actores y alinearlos en una visión común del problema, involucrándolos directamente en la estrategia de ejecución donde sus acciones se complementan y no compitan.

Otro aspecto importante que emerge de las lecciones aprendidas es la necesidad de reforzar los mecanismos de seguimiento de la ejecución e implementar procedimientos eficientes para adoptar medidas correctivas si fuera el caso.

¿Cómo contribuye este proyecto a la transferencia de tecnología?

Los mayores aportes del proyecto en transferencia tecnológica lo constituye el componente de los proyectos piloto para introducir mejores prácticas del P+L en el sector curtiembres y lácteo, así como los aportes en el manejo de áreas protegidas. En todos los casos se constata el rol articulador del proyecto para promover el relacionamiento sinérgico del sector académico, gubernamental y empresarial. El proyecto permitió la identificación de mejores prácticas para reducir la contaminación por efluentes industriales, desarrollo una metodología específica para la misma que involucro a los empresarios y permitió generar información útil para la elaboración de políticas públicas ambientales y su gestión. También se identificaron acciones para replicar los hallazgos a todo el sector industrial que pueden ser apoyados con financiamiento de organismos nacionales y o de organismos multilaterales de crédito.

A nivel del manejo de áreas protegidas durante la ejecución del proyecto se identifica la conveniencia de mejorar la eficiencia de actuales áreas protegidas antes de continuar creando administrativamente nuevas.

**Anexos al Informe de Evaluación que se adjuntan al documento:**

1 Términos de referencia de la consultoria

2 Plan de Trabajo, Agenda e itinerario

3 Lista de personas entrevistadas

4 Evaluacion de resultados según metas del ML

5 Lista de documentos revisados

6 Cuestionarios utilizados en la evaluacion

7 Resumen de ejecución financiera pro resultado

1. This item includes a global score that it is explained in numeral 4 (Conclusions) and has been added in order to evaluate altogether the evaluation items. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rating categories: Highly Satisfactory (**HS**): Satisfactory (**S**), Moderately Satisfactory (**MS**), Moderately Unsatisfactory (**MU)**, Unsatisfactory (**U)**, Highly Unsatisfactory (**HI**). [↑](#footnote-ref-2)
3. Este ítem incluye un puntaje global explicado en el numeral 4 (Conclusiones) y ha sido agregado ponderando todos los aspectos evaluados. [↑](#footnote-ref-3)
4. Categorías de calificación: Altamente Satisfactorio (**AS**): Satisfactorio (**S**); Moderadamente Satisfactorio (**MS**); Moderadamente Insatisfactorio **(MI**); Insatisfactorio (**I**); Altamente Insatisfactorio (**AI**). [↑](#footnote-ref-4)
5. PNUD comunicación personal. [↑](#footnote-ref-5)
6. PIR 2011 [↑](#footnote-ref-6)
7. PIR 2011 [↑](#footnote-ref-7)
8. En el PIR 2012 que fecha de cierre es Nov 2013. En el PRODOC, y PIR 2011 se encuentra que fecha de cierre es nov 2014 y finalmente fue en diciembre del corriente la fecha de cierre al firmar el documento de proyecto es diciembre 2013 pero luego se hizo una revisión donde se extendió el proyecto hasta diciembre de 2014 (previa solicitud al PNUD/GEF). [↑](#footnote-ref-8)
9. Según el PRODOC, proyecciones de CC señalan posibles efectos con elevación del nivel del mar, cambios en la frecuencia y dirección de los vientos, incremento de la temperatura y de la escorrentía superficial y corriente de los ríos, que afectarían a las costas uruguayas y también argentinas, donde se señala la bahía de Samboronbón como altamente vulnerable. [↑](#footnote-ref-9)
10. En la oficina de UN Argentina, luego de unos pocos meses de inconvenientes por la legislación nacional, finalmente se abrió una cuenta de fondos rotativos en 2011 para pagar la mayoría de los gastos (incluyendo los consultores) [↑](#footnote-ref-10)
11. Los procedimientos de PNUD contemplan que las contrataciones y auditorias sean realizadas a través de un concurso abierto a fin de garantizar la transparencia en el proceso de selección, incluso en las contrataciones de montos menores. En el caso de que un contrato supere los US$ 90.000 se participa a la oficina regional quienes deben dar un visto bueno al proceso antes de definir al ganador. Sin embargo, existe la posibilidad de realizar contrataciones directas si el documento de proyecto especifica que determinada actividad se realizará por un organismo pre asignado. [↑](#footnote-ref-11)