**Informe final**

**Evaluación de Medio Término**

Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente de Uruguay.

Diciembre de 2023

**ÍNDICE**

[ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS 4](#_Toc154141547)

[1. INTRODUCCIÓN 5](#_Toc154141548)

[1.2 Objetivos y alcances de la evaluación 6](#_Toc154141549)

[1.2 Marco del Programa 6](#_Toc154141550)

[1.3 Reconstrucción de la teoría del cambio. 9](#_Toc154141551)

[2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN 13](#_Toc154141552)

[2.1 Enfoque metodológico 13](#_Toc154141553)

[2.2 Necesidades informativas 13](#_Toc154141554)

[2.3 Selección de agentes clave 14](#_Toc154141555)

[2.4 Técnicas de recolección de información 14](#_Toc154141556)

[2.5 Matriz de evaluación 14](#_Toc154141557)

[2.6 Análisis de información 15](#_Toc154141558)

[3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN 16](#_Toc154141559)

[3.1 Relevancia 16](#_Toc154141560)

[3.2 Coherencia 18](#_Toc154141561)

[3.3 Diseño del Programa 20](#_Toc154141562)

[3.4 Eficacia 25](#_Toc154141563)

[3.4 Eficiencia 36](#_Toc154141564)

[3.6 Monitoreo y evaluación 39](#_Toc154141565)

[3.7 Sostenibilidad 40](#_Toc154141566)

[4. CONCLUSIONES 42](#_Toc154141567)

[5. LECCIONES APRENDIDAS 44](#_Toc154141568)

[6. RECOMENDACIONES 45](#_Toc154141569)

[BIBLIOGRAFÍA 49](#_Toc154141570)

[APÉNDICES 51](#_Toc154141571)

[Apéndice 1. Listado de agentes clave consultados 51](#_Toc154141572)

[Apéndice 2. Perfil de los/as consultores/as contratados por el Programa. 52](#_Toc154141573)

[Apéndice 3. Matriz de evaluación 54](#_Toc154141574)

[Apéndice 4. Instrumentos de recolección de información 60](#_Toc154141575)

**CUADROS**

[Cuadro 1. Información general del Programa. 5](#_Toc154141696)

[Cuadro 2. Lógica de Intervención del Programa 8](#_Toc154141697)

[Cuadro 3. Reconstrucción de la teoría del cambio de Programa. 12](#_Toc154141698)

[Cuadro 4. Criterios y preguntas de evaluación 13](#_Toc154141699)

[Cuadro 5. Estructura de la matriz de evaluación. 15](file:///C:\Users\germa\OneDrive\Desktop\BID%20URU\Inform_%20BORRADOR_MA_BID_URU.docx#_Toc154141700)

[Cuadro 6. Objetivos del PNADS a los que el diseño del Proyecto se alineó. 16](#_Toc154141701)

[Cuadro 7. Estructura de la lógica causal. 22](file:///C:\Users\germa\OneDrive\Desktop\BID%20URU\Inform_%20BORRADOR_MA_BID_URU.docx#_Toc154141702)

[Cuadro 8. Observaciones de la evaluación a los indicadores de resultado. 24](#_Toc154141703)

[Cuadro 9. Situación de los productos respecto a la propuesta de ajuste. 25](#_Toc154141704)

[Cuadro 10. Resumen de avance y proyecciones de los productos del Programa. 27](#_Toc154141705)

[Cuadro 11. Detalle de avance de indicadores e hitos por producto. 28](#_Toc154141706)

[Cuadro 12. Extracto de la teoría del cambio reconstruida por la evaluación. 33](#_Toc154141707)

# **ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

|  |  |
| --- | --- |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| DINABISE | Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos |
| DINACEA | [Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/estructura-del-organismo/direccion-nacional-calidad-evaluacion-ambiental) |
| DINAGUA | Dirección Nacional de Aguas |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente |
| DINOT | Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial |
| MA | Ministerio de Ambiente |
| MVOT | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente |
| MyE | Monitoreo y Evaluación |
| PEP | Plan de Ejecución del Programa |
| PNADS | Plan Nacional Ambiental para un Desarrollo Sostenible |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PP | Documento del Programa |
| ROP | Reglamento Operativo del Programa |
| UCP | Unidad de Coordinación del Programa |

# **1. INTRODUCCIÓN**

* 1. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) le ha otorgado a La República Oriental del Uruguay un préstamo para ejecutar el “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente” (en adelante el “Programa” o el “Préstamo” indistintamente).
  2. El presupuesto total es de USD 8.286.082, de los cuales USD 6.000.000 provienen del BID y USD 2.286.082 al aporte local comprometido por Estado como cofinanciación de la iniciativa.
  3. El Programa comenzó formalmente en noviembre de 2019 y tiene previsto culminar su ejecución en noviembre de 2024.
  4. En un inicio la responsabilidad de ejecución del Programa era del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Sin embargo, con la creación del Ministerio de Ambiente (MA), las competencias asignadas por ley al MVOTMA fueron transferidas al recién creado ministerio. Este cambio precisó de una modificación al contrato del Préstamo, estableciendo que, a partir del 2022, la ejecución pasa a estar a cargo del Ministerio de Ambiente (cuadro 1).

**Cuadro 1. Información general del Programa.**

|  |
| --- |
| **Título Programa:** Fortalecimiento de la Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente  **No de identificador BID:** UR-L1157}  **No de contrato del préstamo:** 4850/OC-UR |
| **Duración del Programa**: 53 meses   * Fecha formal de inicio: noviembre de 2019 * Fecha prevista para el término: noviembre de 2024 |
| **Financiador**: BID  **Organismo ejecutor**: Ministerio de Ambiente (2022 en adelante) y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2020 -2022). |
| **Presupuesto Total:** USD 8.286.082  **Aporte Nacional**: USD 2.286.082  **Aporte del BID:** USD6.000.000 |

* 1. De acuerdo a lo establecido en el contrato, el organismo ejecutor (el MA) debe presentar al BID una evaluación intermedia a los noventa (90) días desde la fecha de desembolso del cincuenta por ciento (50%) de los recursos del préstamo o cuando haya transcurrido el cincuenta por ciento (50%) del plazo original de desembolsos. Es este contexto que se elaboró el presente informe.
  2. A continuación, se presentarán los objetivos y alcances de la evaluación. Luego se describirá sintéticamente el marco del Programa y se exhibirá una propuesta de reconstrucción de la teoría de cambio que subyace de su matriz de resultados. Estas secciones estarán seguidas de la metodología, los resultados de la evaluación, las lecciones aprendidas y las recomendaciones. Adicionalmente, a este documento le acompañan seis apéndices: 1). Listado de agentes clave de la evaluación; 2). Perfil de los/as consultores/as contratados/as; 3). Matriz de evaluación; y 4). Instrumentos de recolección de información.

# **1.2 Objetivos y alcances de la evaluación**

* 1. El objetivo de la evaluación fue realizar una valoración independiente sobre la relevancia del diseño y las acciones implementadas por el Programa, la complementariedad con otras iniciativas (coherencia), su eficacia en el logro de productos, resultados y objetivos, la eficiencia en la utilización de los recursos, la consistencia interna de la matriz de resultados, la calidad del monitoreo y evaluación y las probabilidades de que los efectos obtenidos se sostengan una vez que la financiación cese (sostenibilidad). Lo anterior, con la finalidad de extraer lecciones aprendidas y recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño del Programa para el periodo restante de su implementación.
  2. La evaluación tuvo un alcance temporal que abarcó el período entre el inicio de la ejecución del Programa y el final del trabajo de campo, es decir, desde noviembre de 2019 hasta noviembre de 2023.
  3. El alcance territorial fue nacional con actividades de campo focalizadas en Montevideo. Institucionalmente se consideraron a los integrantes del equipo de Programa, funcionarios/as y autoridades del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, personal de BID y personas de otras instituciones vinculadas con el Programa

# **1.2 Marco del Programa**

* 1. En 2019 Uruguay aprobó el [Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Plan_Nacional_Ambiental_para_el_Desarrollo_Sostenible_.pdf) (PNADS). Instrumento estratégico que identifica los principales desafíos que tiene el país en materia ambiental para orientar las políticas y acciones en los próximos años.
  2. El PNADS establece tres dimensiones estratégicas: **i.** Ambiente sano para una buena calidad de vida; **ii.** Promoción de actividades económicas y productivas sostenibles; y **iii.** Gestión ciudadana ambiental**.** A cada dimensión se le asocian objetivos y a cada objetivo metas a ser conseguidas al año 2030.
  3. Una parte importante de los objetivos y las metas del PNADS son de fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad pública y otras son de mejoramiento de parámetros ambientales; ambas requieren de instituciones fortalecidas para ser logrados.
  4. En el contexto de los desafíos que supone la implementación del Plan en general y de algunos de sus objetivos en particular, fue formulado el “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente” y solicitado al BID un préstamo para financiarlo.
  5. El Programa cuenta una estrategia de intervención que busca como objetivo general[[1]](#footnote-1):

*Contribuir a la mejora de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental, a través del fortalecimiento del Ministerio de Ambiente (MA) en el marco del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible y los planes de acción de cuenca*.

y como objetivos específicos:

*a.**Fortalecer las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del Ministerio del Ambiente; y*

*b. “Fortalecer la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario*.

* 1. Los propósitos mencionados, siguiendo la lógica de causal del Programa, debiera ser alcanzado a través del desarrollo de 22 productos, organizados en siete líneas de acción asociadas a cinco resultados (cuadro 2. Lógica de intervención del Programa)
  2. El territorio de intervención es nacional para los productos de los dos objetivos, con una priorización en las cuencas del Río Santa Lucía, Río Negro y Laguna de Sauce para la implementación del segundo.

**Cuadro 2. Lógica de Intervención del Programa**

|  |  |
| --- | --- |
| **Objetivo general** | |
| Contribuir a la mejora de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental, a través del fortalecimiento del Ministerio de Ambiente en el marco del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible y los planes de acción de cuenca. | |
| **Objetivo específico 1** | **Objetivo específico 2** |
| Fortalecer las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del MA. | Fortalecer la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario. |
| **Resultados** |  |
| **Resultado 1.1** Mejora de la calidad y disponibilidad de la información ambiental para la toma de decisiones estratégicas  **Resultado 1.2.** Mejora de la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental  **Resultado 1.3** Incremento de la eficacia en las funciones de control y evaluación | **Resultados 2.1.** Reducción en las cargas contaminantes de origen difuso en cuencas prioritarias  **Resultado 2.2.** Generación de herramientas para la promoción de prácticas sostenible |
| **Líneas de acción y productos** | |
| **Línea de Acción 1: Fortalecimiento de la Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial**   1. Capacidad de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible a nivel departamental y de cuenca consolidada 2. Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas)    1. Integración de la evaluación ambiental en los instrumentos de Ordenamiento Territorial 3. Plan estratégico de sostenibilidad de recursos humanos de la DINAMA que incorpore mecanismos de financiamiento.   **Línea de Acción 2: Mejora de capacidades de análisis y evaluación de la calidad ambiental**   1. Programa de evaluación de la calidad de los recursos hídricos rediseñados e implantados para mejorar la integridad ecosistémica. 2. Capacidades analíticas del MA para el seguimiento y evaluación de cianobacterias y plaguicidas. 3. Red hidrométrica fortalecida para mejorar la calidad de información. 4. Modelos predictivos integrados para cuencas/calidad aire que generan escenarios para instrumentar tomas de decisión.   **Línea de Acción 3: Mejora de capacidades de control de la contaminación.**   1. Sistema de información para el monitoreo y control continuo de emisiones (efluentes y emisiones) incluyendo la funcionalidad de sistema de alerta de vertidos fuera del régimen. 2. Integración de procesos de fiscalización a partir de información generada por autocontrol, monitoreo continuo de vertidos y sensoramiento remoto. 3. Implantación del Registro Nacional de Laboratorios Ambientales 4. Sistema de atención de denuncias ambientales fortalecido en olores y plaguicidas.   **Línea de Acción 4: Mejora de la calidad de los procesos de Evaluación Ambiental**   1. Mejora de la calidad de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA)   **Línea de Acción 5: Fortalecer las capacidades del MA para el desarrollo y aplicación de instrumentos de política- económico ambiental**   1. Diseño e implementación técnica de instrumentos de política (económico-ambientales) para la mejora de la calidad ambiental. | **Línea de Acción 1: Apoyo a la implementación de los planes de acción de cuencas prioritarias- Segunda fase del Plan de la Cuenca de Santa Lucia, y los planes de Rio Negro y Laguna del Sauce**   1. Incorporación del sensoramiento remoto como herramienta para el monitoreo y control ambiental 2. Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas. 3. Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes. 4. Control integrado de fuentes difusas implementado en primera fase para la cuenca del Rio Santa Lucia. 5. Comisiones de Cuencas fortalecidas.   **Línea de Acción 2: Promover prácticas ambientalmente sostenibles.**   1. Diseño e inicio de implantación de estrategia de promoción de incorporaciones tecnológicas y prácticas de base agroecológicas en predios productivos 2. Sistema de auditorías aplicado a predios lecheros y desarrollo de estrategia y procedimientos para otros sectores agropecuarios relevantes. 3. Capacitación y concientización de técnicos, profesionales y productores para promover la adopción de prácticas productivas sostenibles. |

*Fuente: Anexo único del contrato de préstamo*

# **1.3 Reconstrucción de la teoría del cambio.**

* 1. La teoría del cambio, a diferencia de la lógica de intervención revisada en el apartado anterior, ha sido entendida por la evaluación como un ejercicio para ayuda a identificar y visualizar hitos y precondiciones que han de darse para avanzar en la senda del cambio deseada al corto, mediano y largo plazo, permitiendo identificar -y eventualmente actuar- sobre realidades futuras, no sólo evidentes, sino también probables y deseables.
  2. El diseño propuesto, ha sido elaborado tomando en consideración el documento de formulación del Programa, su matriz de resultados con sus ajustes formales y de facto, los antecedentes aportados por los agentes clave y lo observado por la evaluación en campo.
  3. La TdC elaborada se estructura de la siguiente manera:
* **Barreras:** aspectos que estarían al momento de la formulación obstaculizando el avance hacia el impacto buscado, es decir: Mejorar gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental en Uruguay.

|  |
| --- |
| *La evaluación entiende que el Ministerio de Ambiente (en ese entonces el MVOTMA), ante los desafíos institucionales de responder a una creciente y renovada demanda por servicios de gestión ambiental, la exigencia de cumplir satisfactoria y oportunamente con sus variadas funciones y la necesidad de mejorar el desempeño ambiental de productores presentes en las cuencas priorizadas, se enfrentaba a barreras que le impedían lograrlo. Las identificadas a groso modo por la evaluación son las siguientes:*   * *Los instrumentos de política pública y herramientas de generación de información, monitoreo, evaluación control y planificación, son inadecuados y/o insuficientes para hacer frente a exigencias de gestión ambiental que demanda el contexto social, económico y productivo actual.* * *Los Mecanismos estatales para la promoción de la producción sostenible y la reducción de la contaminación en las cuencas priorizadas son inadecuados y/o inexistentes* * *El personal ministerial de planta no alcanza para cumplir eficaz y oportunamente con las funciones que Ministerio de Ambiente tiene como responsabilidad.*   *Barreras que la evaluación sintetiza una que abarcaría las tres mencionadas. Esta es:*   * *Las capacidades individuales e institucionales no están lo suficientemente desarrolladas y fortalecidas como para dar respuesta a los desafíos de gestión que el Ministerio de Ambiente enfrenta.* |

* **Estrategias de Cambio:** corresponden a los de ejes de intervención. Para el caso de la iniciativa evaluada, se ha identificado una estrategia que inicia, orienta y desencadena la senda de cambio.

|  |
| --- |
| *Ante las barreras mencionadas, el Programa generó una respuesta articulada en torno a una estrategia que se despliega para materializar los cambios en el corto, mediano y largo plazo. La estrategia que la evaluación entiende como develada en el análisis del diseño del Programa es:*   * *Fortalecimiento y desarrollo de capacidades individuales e institucionales en el Ministerio de Ambiente.* |

* **Cambios en el corto plazo:** corresponden a los cambios que se han producido o debieran producirse a consecuencia y durante el transcurso de la ejecución del Programa y se presentan como bienes y servicios a generar. Dos de los propuestos coinciden con los productos de la matriz de resultados y los otros fueron entendidos como la integración de un conjunto de estos.

|  |
| --- |
| *A consecuencia de la ejecución de la estrategia del Programa, se generarán bienes y servicios que tributarán a la consecución de cambios en el mediano plazo. Los identificados son:*   * *Aumentada la cantidad y la calidad de profesionales que trabajan en el Ministerio de Ambiente.* * *Programa de apoyo a la transición y la sostenibilidad del Ministerio de Ambiente.* * *Programa de capacitación y concientización a técnicos, profesionales y productores diseñado e implementado.* * *Diseño y/o mejoramiento de protocolos de procesos de evaluación de impacto ambiental.* * *Diseño e implementación técnica de instrumentos económicos de carácter fiscal.* * *Esquemas de certificación para la producción sostenible de tambos diseñados e implementados.* * *Generación, recolección, sistematización y socialización de información y datos útiles para la evaluación de la calidad ambiental y el control de la contaminación.* * *Desarrollo y aplicación herramientas para el monitoreo, control y fiscalización de la contaminación y la evaluación de la calidad ambiental.* * *Planes, programas y/o procesos de planificación y/o ordenamiento territorial diseñados y/o robustecidos.* |

* **Cambios en el mediano plazo o resultados intermedios:** efectos directos y alcanzables una vez finalizada la implementación del proyecto.

|  |
| --- |
| *El uso y aprovechamiento de los productos devendrá en la obtención de resultados intermedios o cambio en el mediano plazo. Su consecución, estados intermedios y materialización de supuestos mediante,* ***s****e constituirán en una contribución al objetivo de impacto del Programa. Los cambios en mediano plazo propuestos para esta teoría de cambio son*:   * *Incrementada la eficacia y oportunidad en el desarrollo de las funciones del Ministerio de Ambiente.* * *Productores/as presentes en las cuencas prioritarias implementan prácticas sostenibles.* * *Fortalecida la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental del Ministerio de Ambiente.* * *Las decisiones estratégicas se toman basadas en planes y en información ambiental actualizada, fiable y de calidad.* |

* **Estados intermedios:** cambios en el mediano – largo plazo o precondiciones necesarias para alcanzar el cambio deseado a largo plazo o impacto.

|  |
| --- |
| *Entre los cambios en el mediano plazo y el impacto buscado, se identifican estados intermedios que deben materializarse para que la contribución al impacto efectivamente deseado ocurra. A saber:*   * *El Ministerio de Ambiente sostiene su proceso de fortalecimiento institucional, da seguimiento a los herramientas e instrumentos de política pública desarrollados y se encuentra preparado para dar respuesta a desafíos de gestión variable* * *Funcionarios/as cuentan con capacidades desarrolladas y actualizadas para la utilización ágil y efectiva de los sistemas y la información ambiental generada por el Ministerio.* * *Los instrumentos estatales de promoción a la producción limpia se mantienen en el tiempo.* * *Los Esquemas de certificación se encuentran régimen y son gestionados de manera autónoma por INALE.* * *Las partes estatales, privadas y comunitarias interesadas, conocen, manejan y participan de los distintos procedimientos, mecanismos y protocolos de evaluación de impacto y control ambiental desarrollados.* |

* **Cambios en el largo plazo:** son los impactos a los que el Programa contribuirá en la hipótesis que los efectos precedentes y los supuestos se materialicen.

|  |
| --- |
| *En la hipótesis que los cambios, estados intermedios y supuestos de cumplan, el proyecto habrá contribuido a:*   * *Mejorar gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental en Uruguay.* |

* **Supuestos:** son los factores / condiciones que influyen en la cadena de cambio, pero están más allá del poder o influencia inmediata del Programa.

|  |
| --- |
| *Antes y durante la ejecución del Programa se identifican los siguientes supuestos:*   * *Las partes interesadas gubernamentales, privadas, de la sociedad civil y comunitarias mantienen en el tiempo el apoyo e interés por los resultados y objetivos del Programa.* * *Ante eventuales cambios institucionales y/o de contexto, la lógica de intervención del Programa se adapta y continúa siendo relevante*.   *En tanto, entre los cambios en el mediano plazo y los estados intermedios se identifican los siguientes:*   * *El Ministerio de Ambiente cuenta con presupuesto (fiscal y/o externo) para continuar con su proceso de fortalecimiento.* * *Emprendimientos privados y productores acceden crecientemente a instrumentos de económicos de carácter fiscal* * *La certificación de tambos redunda en una reducción de la emisión de cargas contaminantes.* * *Los diferentes grupos de interés conocen, manejan, participan y se someten a los procedimientos, protocolos, herramientas de evaluación y control diseñadas.* * *Los instrumentos de planificación elaborados son implementados por las partes interesadas a nivel nacional. regional y local.* * *El fortalecimiento de la evaluación y control ambiental deviene en una mejora de los parámetros ambientales en el país.* |

En la siguiente página, se presenta un diagrama con los cambios y supuestos identificados para cada uno de los estadios o fases mencionadas.

**Cuadro 3. Reconstrucción de la teoría del cambio de Programa.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cambios en el largo plazo** | | | | |
| Mejorada gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental en Uruguay. | | | | |
| **Estados intermedios** | | | | |
| Funcionarios/as cuentan con capacidades desarrolladas y actualizadas para la utilización ágil y efectiva de los sistemas y la información ambiental generada por el Ministerio. | | | Los instrumentos estatales de promoción a la producción sostenible se mantienen en el tiempo. | |
| Esquemas de certificación en régimen y son gestionados de manera autónoma por INALE. | | | Las partes estatales, privadas y comunitarias interesadas conocen, manejan y participan de los distintos procedimientos, mecanismos y protocolos de evaluación de impacto y control ambiental desarrollados. | |
| El Ministerio de Ambiente sostiene su proceso de fortalecimiento institucional, da seguimiento a las herramientas e instrumentos de política pública desarrollados y se encuentra preparado para respuesta respuestas a desafíos de gestión variable. | | | | |
| **Supuestos** | | | | |
| Emprendimientos privados y productores acceden crecientemente a instrumentos de económicos de carácter fiscal. | | | Productores de tambo certificados reducen la emisión de cargas contaminantes. | |
| Los diferentes grupos de interés conocen, manejan, participan y se someten a los procedimientos, protocolos, herramientas de evaluación y control diseñadas. | | | Los instrumentos de planificación elaborados son implementados por las partes interesadas a nivel nacional. departamental y local. | |
| El Ministerio de Ambiente cuenta con presupuesto (fiscal y/o externo) para continuar con su proceso de fortalecimiento. | | | El fortalecimiento de la evaluación y control deviene en una mejora de los parámetros ambientales en el país. | |
| **Cambios en el mediano plazo** | | | | |
| Incrementada la eficacia y oportunidad en el desarrollo de las funciones del Ministerio de Ambiente. . | | | Productores/as presentes en las cuencas prioritarias implementan prácticas sostenibles. | |
| Fortalecida la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental del Ministerio de Ambiente. | | | Las decisiones estratégicas se toman basadas en planes y en información ambiental actualizada, fiable y de calidad. | |
| **Cambios en el corto plazo** | | | | |
| Diseño y/o mejoramiento de protocolos de procesos de evaluación de impacto ambiental. | Diseño e implementación técnica de instrumentos económicos de carácter fiscal | | | Esquemas de certificación para la producción sostenible de tambos diseñados e implementados. |
| Generación, recolección, sistematización y socialización de información y datos útiles para la evaluación de la calidad ambiental y el control de la contaminación | Desarrollo y aplicación herramientas para el monitoreo, control y fiscalización de la contaminación y la evaluación de la calidad ambiental. | | | Planes, programas y/o procesos de planificación y/o ordenamiento territorial diseñados y/o robustecidos. |
| Proceso de apoyo a la transición institucional y la sostenibilidad del Ministerio de Ambiente. | | | | |
| Programa de capacitación y concientización a técnicos, profesionales y productores diseñado e implementado | | | | |
| Aumentada la cantidad y la calidad de profesionales que trabajan en el Ministerio de Ambiente. | | | | |
| **Supuestos** | | | | |
| Las partes interesadas gubernamentales, privadas, y de la sociedad civil y comunitarias mantienen en el tiempo el apoyo e interés por los resultados y objetivos del Programa. | | | Ante eventuales cambios institucionales y/o de contexto la lógica de intervención del Programa se adapta y continúa siendo relevante. | |
| **Estrategias** | | | | |
| Fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales del Ministerio del Ambiente. | | | | |
| **Barreras** | | | | |
| Las capacidades individuales e institucionales no están lo suficientemente desarrolladas y fortalecidas como para dar respuesta a los desafíos de gestión que el Ministerio de Ambiente enfrenta | | | | |
| Instrumentos de política pública, herramientas e instrumentos de generación de información, monitoreo, evaluación control y planificación insuficientes para hacer frente a exigencias de gestión que demanda el contexto social, económico y productivo actual. | | El personal ministerial es insuficiente para cumplir eficaz y oportunamente con las funciones Ministerio de Ambiente | | Mecanismos estatales para la promoción de la producción sostenible y la reducción de la contaminación en cuencas son inadecuados y/o inexistentes |

# **2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN**

# **2.1 Enfoque metodológico**

* 1. Para alcanzar los objetivos y responder a las necesidades informativas, la evaluación utilizó un enfoque metodológico participativo y colaborativo, basado en la teoría de cambio, orientado hacia el aprendizaje y de carácter cualitativo.
  2. Se garantizó el seguimiento de las normas y estándares exigidos por el [Marco de Política de Evaluación del BID,](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Marco_de_Pol%C3%ADtica_de_Evaluaci%C3%B3n_Grupo_BID_es.pdf) adoptando un enfoque constructivo, transparente e independiente de las partes interesadas internas y externas del Programa.

# **2.2 Necesidades informativas**

* 1. La información en la que se indagó fue la contemplada en los términos de referencia de la evaluación[[2]](#footnote-2). Necesidades informativas que fueron ordenadas por criterios. preguntas y subpreguntas de evaluación[[3]](#footnote-3). Cada uno de estos elementos fue analizado tomando en consideración el diseño, los procesos impulsados, la estructura y los resultados del Programa.
  2. A continuación, se presenta un listado con 7 preguntas evaluativas asociadas a igual número criterios de la evaluación (relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, diseño de la matriz de resultados, monitoreo y evaluación y sostenibilidad):

**Cuadro 4. Criterios y preguntas de evaluación**

|  |  |
| --- | --- |
| *Relevancia* |  |
| Pregunta 1 ¿En qué medida el diseño y los resultados de medio término del Programa continúan siendo relevantes para las prioridades del Ministerio del Ambiente y el BID? | |
| *Coherencia* | |
| Pregunta 2¿Qué tan bien se ha complementado el Programa con otras iniciativas implementadas en el país? | |
| *Eficacia* | |
| Pregunta 3 ¿El Programa ha logrado desarrollar los productos comprometidos y en qué medida estos han contribuido a cumplir con los resultados esperados? | |
| *Eficiencia* | |
| Pregunta 4 ¿El Programa se ha ejecutado de manera eficiente en función de los recursos financieros, humanos, logísticos y temporales disponibles? | |
| *Diseño de la Matriz de Resultados* | |
| Pregunta 5. ¿El diseño original y los ajustes realizados a la matriz de resultados son consistentes y realizables con los fondos y el tiempo disponible? ¿Es necesario realizar ajustes? | |
| *Monitoreo y evaluación (MyE)* | |
| Pregunta 6. ¿Cuál es la contribución del sistema de monitoreo y evaluación diseñado e implementado a la gestión, calidad y rendición de cuentas del Programa? | |
| *Sostenibilidad* | |
| Pregunta 7 A medio término ¿Se observan señales de sostenibilidad a institucional y financiera del Programa? | |

# **2.3 Selección de agentes clave**

* 1. La selección de los agentes clave de la evaluación se realizó a través de un muestreo intencional. Para elegir la muestra se aplicaron tres criterios generales: **a.** Nivel de manejo de información; **b.** Nivel de responsabilidad; y **c.** Nivel de intensidad de vinculación con el Programa. A cada criterio se le asignó una valoración de alta, media o baja. Un agente se consideró elegible solo si cumplía con al menos una puntuación alta.
  2. Producto de este ejercicio se obtuvo una muestra de 27 personas que fueron consultadas durante el trabajo de campo. (Apéndice 1. Listado de agentes clave).

# **2.4 Técnicas de recolección de información**

* 1. Las técnicas fueron aplicadas diferencialmente dependiendo del agente clave y el tipo de información que este manejara. Los instrumentos se construyeron y diseñaron en función de las preguntas y subpreguntas de evaluación (Apéndice 4. Instrumentos de recolección de información). A continuación, se describen las técnicas de recolección de información propuestas:
* *Análisis documental:* se revisó el Documento del Programa, el contrato de préstamo, sus anexos y modificaciones, la matriz de resultados y sus ajustes. informes semestrales de avance técnico, reportes financieros, el plan de monitoreo y evaluación, convenios firmados, los Planes Operativos Anuales, el Plan de Ejecución del Programa (PEP), las fuentes de verificación de productos e indicadores (materiales de capacitación, estudios realizados, reportes de consultoría y otros) políticas públicas, leyes, normas e instrumentos de planificación del Estado Uruguayo, entre otros documentos.
* *Entrevistas semi estructuradas***:** con la finalidad de obtener información a fondo sobre las impresiones o experiencias de las personas, se realizaron entrevistas en profundidad (presenciales o virtuales) a los distintos agentes clave identificados.
* *Taller con la Unidad Ejecutora del Programa:*con el objetivo de examinar en detalle y participativamente el progreso técnico y financiero del Programa, identificar ajustes realizados, bosquejar modificaciones a la matriz de resultados y cotejar recomendaciones, se realizaron dos jordanas de trabajo con el equipo del Programa; una al inicio del trabajo de campo y otra al final para discutir los hallazgos preliminares.

# **2.5 Matriz de evaluación**

* 1. La matriz de evaluación es una síntesis metodológica que integró las necesidades informativas explicitadas en los términos de referencia y que orientó la recolección y el análisis de información. (Apéndice 3. Matriz de evaluación). En su construcción se consideraron las 7 preguntas presentadas anteriormente, se asociaron a ellas un conjunto de sub-preguntas, criterios de juicio e indicadores, junto los métodos de recolección y las fuentes primarias y secundarias a consultar (cuadro 5).

Indicadores

Fuentes

Métodos

Criterios de juicio

Sub-preguntas de evaluación

Pregunta de evaluación

Criterio de evaluación

**Cuadro 5. Estructura de la matriz de evaluación.**

# **2.6 Análisis de información**

* 1. Los antecedentes recolectados desde las distintas técnicas y fuentes fueron sistematizados por sub-preguntas de evaluación. Esta información ha sido depurada considerando subcategorías analíticas construidas en función de los indicadores y criterios de juicio evaluativos plasmados en la matriz de evaluación.
  2. Con la finalidad de identificar tendencias de los antecedentes obtenidos, mitigar sesgos, obtener hallazgos lo suficientemente contrastados y verificar las conclusiones, se efectuó una triangulación metodológica y de fuentes de información y se contrastaron los resultados con el equipo del Programa.

# **3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

# **3.1 Relevancia**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 1. El diseño del Programa responde satisfactoriamente a las prioridades institucionales y a las necesidades de fortalecimiento de la gestión ambiental de Uruguay** |

1. El Programa se diseñó en función de las necesidades de fortalecimiento de la gestión ambiental del ese entonces del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
2. Las prioridades del país en esta materia estaban plasmadas en Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (PNADS). Instrumento estratégico al que el diseño del Programa se alineó satisfactoriamente; estipulando una contribución al despliegue de ocho de los trece objetivos contenidos en el Plan (cuadro 6).

**Cuadro 6. Objetivos del PNADS a los que el diseño del Proyecto se alineó.**

|  |
| --- |
| *Objetivo 1.1* garantizar el derecho de la población urbana y rural a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado.  *Objetivo 1.2* Conservar, restaurar y gestionar en forma sostenible los ecosistemas y paisajes terrestres, reduciendo la pérdida de biodiversidad en todos sus niveles y asegurando sus servicios eco sistémicos.  *Objetivo 1.3* preservar la calidad del agua, conservar los ecosistemas acuáticos continentales y mantener los procesos hidrológicos, a través de modelos de manejo sostenible de cuencas y acuíferos.  *Objetivo 2.1* profundizar la incorporación de consideraciones ambientales en la formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de producción, que permita avanzar hacia la sostenibilidad ambiental.  *Objetivo 2.2* promover prácticas productivas sostenibles que reduzcan el impacto ambiental de las actividades agropecuarias.  *Objetivo 2.3* conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a distintas escalas en espacios bajo uso agropecuario.  *Objetivo 3.1* fortalecer las capacidades de gestión en el territorio, articulando la gestión ambiental nacional y local.  *Objetivo 3.2* Generar e incorporar información y conocimiento para la gestión ambiental. |

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2019

1. Antes de iniciar la ejecución del Programa, en marzo de 2020, hubo un cambio de administración del Estado Uruguayo. Con el nuevo gobierno, el PNADS mantuvo su carácter de instrumento de planificación oficial del Estado y a la fecha -diciembre de 2023- no ha tenido modificaciones sustanciales.
2. No obstante, la impronta de las nuevas autoridades y la necesidad de adaptarse a un contexto social, institucional, económico y ambiental dinámico, ha demandado y, a juicio de los informantes claves consultados, justificado un ajuste de prioridades en la gestión ambiental en el país.
3. La sequía sufrida entre 2020 y 2023, los compromisos internacionales suscritos, como la firma y presidencia del Acuerdo de Escazú, la agenda de promoción económica, el aumento de inversiones en Uruguay y, sobre todo, el proceso de creación, instalación y desarrollo del nuevo Ministerio de Ambiente, entre otros acontecimientos, han traccionado para adaptar y en algunos casos reorientar las acciones de fortalecimiento institucional que Ministerio de Ambiente requiere.
4. El nuevo escenario ha tenido implicancias en el Programa. Por ejemplo:

* La utilización del PNADS como hoja de ruta y el seguimiento al avance de sus metas ha dejado ser prioritario, afectando el despliegue del producto 1.2[[4]](#footnote-4);
* La decisión de ampliar y/o establecer zonas de amortiguamiento de las cuencas del Río Santa Lucía, Río Negro y Laguna El Sauce ha sido postergada, condicionando la pertinencia y el desarrollo de los productos 2.2 y 2.3[[5]](#footnote-5) y el logro del indicador 1[[6]](#footnote-6) del producto 2.1; y
* El producto 1.3 “Plan estratégico de sostenibilidad de recursos humanos de la DINAMA que incorpore mecanismos de financiamiento” ha quedado obsoleto con la disolución de dicha institución.

1. Otros productos formulados en la fase de diseño aumentan su relevancia frente actual contexto. Por ejemplo:

* Ante la escasez hídrica, fortalecer las capacidades de monitoreo de la calidad y la cantidad de agua (productos 1.4, 1.6, 1.7, entre otros) se volvió aún más prioritario;
* La adherencia al Acuerdo de Escazú reafirmó la importancia mejorar los procedimientos de participación, consulta temprana, seguimiento ambiental comunitario, mejorar el sistema de denuncias y facilitar el acceso a la información (aspectos incluidos en al menos los productos 1.11, 1.14); y,
* Optimizar los procesos de evaluación ambiental y agilizar la incorporación de criterios ambientales en los instrumentos de ordenamiento territorial se vuelve fundamental para responder eficaz y eficientemente a la creciente demanda de servicios al Ministerio de Ambiente de parte de proyectos de inversión que requieren someterse a procesos de evaluación ambiental (mayormente incluidos en los productos 1.12, y 1.14).

1. Para la evaluación, los temas que emergieron, la variabilidad del contexto y la transición institucional que conllevó -y aún conlleva- la creación del Ministerio del Ambiente, no afectaron la significativamente la relevancia del Programa, al contrario, contar con una base de consultores permanentes (64 en total) financiados con los fondos del Préstamo, ha sido fundamental para responder a las nuevas prioridades y necesidades de fortalecimiento institucional que han surgido durante la fase de ejecución del Programa.
2. Por ejemplo, parte de los recursos humanos y de la propuesta programática se han redirigido a apoyar la transición institucional del Ministerio de Ambiente, a adaptar el Sistema de Información Ambiental (SIA) a la nueva institucionalidad y a mejorar los procesos de planificación de la gestión costera.
3. Esta respuesta ha sido factual y no ha tenido un correlato que se exprese en ajustes a la matriz de resultados. Ante esto, la evaluación en conjunto con la unidad de coordinación y en consulta con las partes interesadas, han desarrollado una propuesta de actualización que se ajuste a esta realidad y que pueda orientar la ejecución técnica en el periodo que resta de implementación (ver sección 6. Recomendaciones).

|  |
| --- |
| **Hallazgo 2. El diseño del programa se alineó al objetivo de fortalecimiento de la gestión del Estado y el área de acción transversal de cambio climático de la estrategia del BID con Uruguay para el periodo 2016-2020.** |

1. El diseño del Programa responde satisfactoriamente a las prioridades establecidas en la primera actualización de la [Estrategia Institucional 2010-2020](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Actualizaci%C3%B3n-de-la-Estrategia-Institucional-2010-2020.pdf) del BID para América Latina y el Caribe. Se alinea con los desafíos de desarrollo asociados al fortalecimiento de la capacidad del Estado y el establecimiento de marcos institucionales propicios, junto con incorporar aspectos transversales como hacer frente al cambio climático y apoyar a las instituciones estatales para “mejorar el volumen, la calidad, la oportunidad y la accesibilidad de los servicios suministrados a la población” ([BID, 2020, p. 7](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Actualizaci%C3%B3n-de-la-Estrategia-Institucional-2010-2020.pdf)).
2. Con la [Segunda Actualización de la Estrategia Institucional de BID](https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1350314980-471) del año 2020, el Programa ha continuado siendo consistente, específicamente es coherente con los objetivos alcanzar mayor transversalización del cambio climático y la sostenibilidad ambiental, así como aumentar la capacidad institucional y fortalecer el Estado de Derecho.
3. A nivel nacional la estrategia del BID con Uruguay 2016-2020 propone trabajar en tres pilares: a impulsar la productividad y la competitividad; b. Promover la equidad y la inclusión social; y c. Fortalecer la gestión del sector público ([BID, 2020](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Evaluacion-del-Programa-Pais-Uruguay-2016-2020.pdf)).
4. El Programa responde al tercer pilar. Concretamente a su área prioritaria 8 “Mayor eficiencia en las instituciones públicas” y su objetivo estratégico 8.1 “Fortalecimiento de los sistemas de gestión”.
5. El marco de resultados de la [actual estrategia del BID con el país](https://www.idbinvest.org/sites/default/files/2021-12/Uruguay%20Estrategia%20de%20Pa%C3%ADs%20del%20BID%202021-2025.pdf) que abarca el periodo 2021 – 2025, plantea nuevas y distintas prioridades, ante las cuales la respuesta del Programa sería más débil. No obstante, a pesar de no estar incluido taxativamente en sus objetivos estratégicos, dicho instrumento de planificación plantea como parte de sus áreas de dialogo y temas transversales, que “se seguirá acompañado al gobierno uruguayo en temas relacionados con seguridad hídrica y en la creación del Ministerio de Medio Ambiente” ([BID, 2021, p. 23](https://www.idbinvest.org/sites/default/files/2021-12/Uruguay%20Estrategia%20de%20Pa%C3%ADs%20del%20BID%202021-2025.pdf)). Evidenciando de esta forma la elevada relevancia del Programa tanto para el BID como para el Estado uruguayo.

# **3.2 Coherencia**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 3. El Programa se encadena coherentemente con las iniciativas anteriores financiadas con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.** |

1. Entre los años 2007 y 2013 se ejecutó con fondos del BID el “Programa de Modernización de la Institucionalidad para la Gestión y Planificación Ambiental”. Este buscaba lograr una gestión ambiental eficiente través del fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de las principales instituciones a cargo de la gestión ambiental del país. Luego, en el periodo 2013 – 2019, también con fondos del Banco, se implementa el “Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y de la Gestión Ambiental” que tenía como objetivo apoyar el desarrollo de la gestión ambiental en Uruguay mediante el fortalecimiento y la integración de las funciones de gestión ambiental del MVOTMA.
2. El Programa evaluado ha seguido la misma línea, engranándose armónicamente las con iniciativas anteriores financiadas con fondos del BID.
3. Concebir al Programa como una iniciativa de continuidad de fases anteriores, es bien valorado por los agentes clave, pues dicha coherencia ha permitido ir consolidando y profundizando en etapas sucesivas el proceso de fortalecimiento que la institucionalidad ambiental en Uruguay requiere.
4. La creación del Ministerio de Ambiente en 2022, trajo nuevos retos y supone desafíos de fortalecimiento de cara el futuro. Acomodar la ejecución del Programa en curso al nuevo contexto institucional y preparar, en línea con los marcos programáticos y prioridades del BID y el Estado uruguayo, una eventual nueva fase de financiación, requerirá de un proceso de reflexión interna que permita identificar las brechas de fortalecimiento y proyectar de para el siguiente quinquenio una estrategia que se engrane coherentemente con la realizado desde 2007 a la fecha.

|  |
| --- |
| **Hallazgo 4. Se han materializado alianzas con otras instituciones del Estado uruguayo. Propiciar sinergias con otros proyectos de financiamiento externo no ha sido parte las acciones emprendidas por el Programa.** |

1. El Ministerio de Ambiente en sus labores cotidianas debe vincularse con distintas instituciones de la sectorialidad pública del Estado Uruguayo. En el marco de la ejecución técnica del Programa esta dinámica se ha mantenido.
2. Más allá de lo establecido por la normativa del Estado Uruguayo, entre las articulaciones pesquisadas por la evaluación, destacan: la vinculación establecida con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) para el desarrollo de esquemas de certificación a productores ganaderos; los diálogos multiactor e intersectoriales establecidos para la elaboración de planes de gestión integrado de recursos hídricos en el seno de las comisiones de cuenca y los necesarios nexos que han de establecerse con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial para la integración de la evaluación ambiental en los instrumentos locales de Ordenamiento Territorial.
3. Con proyectos de financiación externa, a diferencia de lo que ocurre con las instituciones estatales, la vinculación no está normada ni protocolizada; el establecimiento de sinergias requiere de un esfuerzo de identificación, facilitación de los espacios de coordinación, catalización de su materialización y de seguimiento de los acuerdos alcanzados.
4. El Programa, más allá de actuaciones puntuales lideradas por los consultores para apalancar algún apoyo específico, no ha impulsado acciones deliberadas orientadas a establecer relaciones de complementariedad con otras iniciativas, corriendo el riesgo de replicar esfuerzos y desaprovechar potenciales oportunidades.

# **3.3 Diseño del Programa**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 5. La definición del problema de intervención, sus causas, efectos y su traducción a la matriz de resultados no está taxativamente expuesto en el documento de formulación del Programa. Esta situación no implica la imposibilidad de identificar la teoría de cambio que subyace de la formulación realizada.** |

1. Si bien en el documento de formulación del Programa se describen antecedentes de contexto que plantean desafíos de gestión para el entonces MVOTMA, no queda claro de qué manera la matriz de resultados diseñada es la expresión de una propuesta de solución a la contextualización entregada.
2. La prescindencia en la utilización de herramientas analíticos (tipo árbol de problemas, análisis de motricidad – dependencia, teorías de cambio u otro), es uno de los principales elementos que dificulta la tarea identificar el problema de intervención, las causas, los efectos y las barreras a las cuales la lógica causal construida estaría dando respuesta.
3. En una primera aproximación, esta situación genera la impresión de que el Programa estuviera diseñado con una estructura similar a la de un plan operativo; donde se propone un catálogo de acciones y los plazos para ejecutarlas.
4. Sin embargo, tal como se presentó en la sección 1.3, profundizando el análisis del documento del Programa y su ejecución a medio término, ha sido posible reconstruir la teoría de cambio que subyacería de su diseño, entregando un marco analítico y facilitando la comprensión de la coherencia de la cadena de resultados formulada (productos- resultados-objetivos).

|  |
| --- |
| **Hallazgo 6. El proceso de transición de la institucionalidad ambiental hacia el Ministerio de Ambiente y el cambio en la administración del Estado han actuado como condicionantes de la pertinencia de algunos de los componentes plasmados en la matriz de resultados.** |

1. Tal como se menciona en la sección de relevancia, el diseño original de la matriz de resultados ha estado tensionado por el contexto. Las condicionantes más motrices han sido la creación del Ministerio de Ambiente y el cambio en la administración del Estado ocurrido en el año 2020.
2. La conformación del Ministerio ha impactado a la matriz de la siguiente manera:

* Los objetivos, resultados y productos e indicadores que hacen mención a la DINAMA, se vinculan a una institución que ya no existe y es necesario cambiar su redacción.
* El producto 1.3 *Plan* estratégico *de sostenibilidad de recursos humanos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). que incorpore mecanismos de financiamiento, de la formulación original del Programa* quedó obsoleto y fue desestimado el comité estratégico del Programa previa aprobación del BID.

1. Con nueva administración, hubo cambios en las prioridades. Estos repercuten en el diseño del Programa de la siguiente manera:

* *El Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas -*producto 1.2-, dejó de ser prioritario para el Ministerio. Los esfuerzos institucionales y presupuestarios del Programa destinados a este producto se han reorientado de facto hacia el apoyo del proceso de transición ministerial (ver sección 3.4 eficacia), sin que aún esa modificación se vea reflejada en la lógica de intervención del Programa; sería favorable hacerlo (ver sección 6. Recomendaciones);
* La ampliación de la zona de amortiguación de la cuenca del Río Santa Lucia y la delimitación la zona buffer de la cuenca del Río Negro, han sido acciones descartadas y/o postergadas por la institucionalidad.
* La promoción de prácticas de base agroecológicas en predios productivos ha dejado de ser central, el foco se ha cambiado por el establecimiento de esquemas de certificación de prácticas sostenibles.

1. Esta última situación tendrá repercusiones en la viabilidad de cumplir con algunas metas de indicador y desarrollar íntegramente cuatro productos. Estos son:

* El indicador 1 Área *de zona de amortiguación que actúa en la reducción de cargas al cuerpo receptor*. del resultado 2.1 *Reducción en las cargas contaminantes de origen difuso en cuencas prioritarias;*
* El indicador 1 *Sensoramiento remoto integrado en el sistema de monitoreo y control del cumplimiento de las zonas buffer implantado (relacionar producto 2.2 y 1.4)* del Producto *2.1 Incorporación del sensoramiento remoto como herramienta para el monitoreo y control ambiental;*
* El producto 2.2 Zonas *de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas* y el indicador 1 asociado *Sistema de control de zonas de amortiguación desarrollado y en funcionamiento en las cuencas de Santa Lucia, Rio Negro y Laguna de Sauce.*
* El producto 2.3 *Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para* mejorar *la eficacia de la retención de contaminantes* y el indicador 1 vinculado *Plan Estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado.*
* Los productos 2.6 y 2.7 *Diseño e inicio de implantación de estrategia de promoción de incorporaciones tecnológicas y prácticas de base agroecológicas en predios productivos y Sistema de auditorías aplicado a predios lecheros y desarrollo de estrategia y procedimientos para otros sectores agropecuarios relevantes* respectivamente.

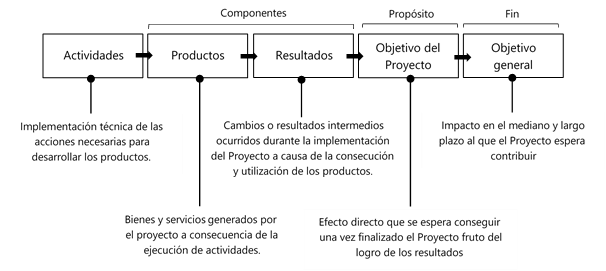
1. A las afectaciones descritas, se le suman otros productos e indicadores que estarían sujetos a modificaciones y que no necesariamente guardan relación con los cambios en el contexto político e institucional. Estos se revisan en las siguientes páginas del informe.

|  |
| --- |
| **Hallazgo 7. La matriz de resultados presenta debilidades menores en su lógica vertical y falencias de mayor envergadura en su lógica horizontal.** |

1. La matriz de resultados diseñada presenta debilidades en su lógica vertical o causal y también en su lógica horizontal.

**Lógica vertical**

1. De acuerdo al documento de formulación del Programa, su lógica causal se fue estructurada en cuatro niveles de jerarquía, a saber: un objetivo general, dos objetivos específicos, cinco resultados, y veintidós productos. A estos se debieran sumar, aunque no están especificadas en el Prodoc, las actividades asociadas al desarrollo de cada producto.
2. Tal como se expone en el cuadro 7, la metodología para la construcción de matrices de resultados indica que cada nivel debiera contribuir a la consecución del siguiente, y cada uno de estos contar con un resumen narrativo acorde con su jerarquía (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2020; Banco Mundial, 2012; Sansom, 2011; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2005).



Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 7. Estructura de la lógica causal.**

1. Considerando la estructura y las descripciones incluidas en el diagrama, se realizó un análisis sintético de los componentes, el propósito y el fin del Proyecto.
2. El objetivo general “Contribuir a la mejora de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental, a través del fortalecimiento del Ministerio de Ambiente y en el marco del PANDS y los planes de acción de cuenca” responde adecuadamente a lo que la metodología de construcción de matriz de resultados indica: entregar una descripción de la solución a un problema de nivel superior al cual el Programa espera contribuir (CEPAL, 2005).
3. Los objetivos específicos, 1. *Fortalecer las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del Ministerio de Ambiente*; y 2. *Fortalecer la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario*, dan cuenta, acertadamente, de los efectos directos el Programa espera alcanzar una vez finalizada su ejecución.
4. A nivel del componente. el logro de los resultados 1.1 *mejora de la calidad y disponibilidad de la información ambiental para la toma de decisiones estratégicas*; 1.2 *mejora de la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental*; 1.3 *incremento en las funciones de control y evaluación*, efectivamente serían tributarios del cumplimiento de su respectivo objetivo.
5. Los resultados 2.1 *Reducción de las cargas de contaminantes en las tres cuencas prioritarias* y el 2.2 *Generación de herramientas para la promoción de prácticas ambientalmente sostenibles del sector agropecuario*, aunque es comprensible su formulación en el marco de la necesidad de articularse con su objetivo, las características de sus resúmenes narrativos los hacen asemejarse más a un indicador de efecto en el caso del resultado 2.1 y a un producto en lo que respecta al resultado 2.2, alejándose del objetivo de fortalecimiento institucional que subyace de la lógica causal.
6. La jerarquía correspondiente a los productos, presenta variadas debilidades en sus descripciones, es decir, no expresan claramente cuáles son los bienes y servicios que el Programa espera generar y tampoco queda claro a cuáles de los resultados esperados está asociado cada uno. Sin embargo, sometidos a un examen de buena fe y comprendiendo que se insertan en una lógica causal ya conocida, estas debilidades serían menores y no afectarían sustancialmente la coherencia interna de la matriz.

**Lógica horizontal**

1. Se formularon indicadores asociados a productos, resultados y objetivo general; no así para objetivos específicos. Esto último es una falencia, pues inhibe la posibilidad de medir, dentro de los márgenes que entrega la matriz de resultados, el o los efectos directos a los que el Programa espera contribuir.
2. Los indicadores de productos, aunque tienen la capacidad de entregar información sobre la cantidad y temporalidad de los bienes y servicios esperados, la mayoría no cumplen cabalmente con todos los criterios de SMART[[7]](#footnote-7), específicamente con los estándares de especificidad y viabilidad. Buenos ejemplos de esta constatación son los siguientes:

* IOV 1.8.1 *Sistema de información para el monitoreo y control continuo de efluentes y emisiones incluyendo la funcionalidad de sistema de alerta de vertidos fuera del régimen y generación de indicadores de calidad ambiental y de gestión implementada*;
* IOV 1.12.1 *Mejora de la calidad de los procesos de evaluación y seguimiento ambiental de emprendimientos clase C definidos e implementados, incluyendo aplicación de herramienta de verificación de información predictiva;*
* IOV 2.2.1 *Plan Estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado; y el*
* IOV 1.6.1 *Número de cuencas con estaciones hidrométricas rehabilitadas y automatizadas para mejorar la calidad de información*

1. Como se observa, estos indicadores son poco específicos, pues no describen exactamente qué es lo que se quiere medir, agrupan variables y/o cometen, según (Sansom, 2011), el desacierto de explicitar el efecto que se espera de su consecución. El IOV 1.6.1, además sería inalcanzable, puesto que los recursos necesarios para lograrlo, aunque se desconocen, se estima que escaparían de las posibilidades presupuestarias del Programa.
2. A nivel de resultados, con la excepción de los asociados al resultado 1.2, los indicadores están bien diseñados. Sin embargo, son insuficientes para medir la cantidad y calidad de los cambios en el mediano plazo esperados a causa del aprovechamiento y/o uso de los productos generados por el Programa; requisitos indispensables para una buena formulación de indicadores de resultados (Cepal, 2005; AECID, 2001; NORAD, 1993).
3. Las observaciones de la evaluación a cada uno los indicadores de resultados, se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 8. Observaciones de la evaluación a los indicadores de resultado**.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultado 1.1** Mejora de la calidad y disponibilidad de la información ambiental para la toma de decisiones estratégicas | | | |
| **Indicador** | **Unidad de medida** | **Meta** | **Comentario** |
| IOV R 1.1.1 Incremento de variables de calidad de agua y aumento en frecuencia del monitoreo de los ecosistemas acuáticos. | * Número de variables. * Frecuencia de medición de clorofila | * 50 * Diaria | * El indicador da cuenta del aprovechamiento de los bienes y servicios generados por algunos productos Programa, pero no estaría generando información suficiente como para medir la “Mejora de la calidad y disponibilidad de la información ambiental (…) |
| **Resultado 1.2.** Mejora de la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental | | | |
| IOV R 1.2.1 Decreto y establecimiento de instrumento de cobro de tarifas de autorizaciones y permisos ambientales.  IOV R 1.2.2 Mecanismo del cobro implementado utilizando e Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA). | * Número de Decretos de poder Ejecutivo aprobados. * US$ ingresan al FONAMA | * 1 decreto * 1.500.000 USD | * El IOV R 1.2.1 es un indicador de producto, no tiene la capacidad de medir cambios. * El IOV R.1.2.2 es un indicador de resultado, sin embargo, no tiene productos asociados, más allá del indicador anterior. |
| **Resultado 1.3** Incremento de la eficacia en las funciones de control y evaluación | | | |
| IOV R 1.3.1 % de caudal vertido con control en línea (tiempo real) vs el total del caudal vertido de los sujetos de control | * % | * 80% | * Es un buen indicador. Sin embargo, al igual de lo ocurrido para el IOV R 1.1.1, es insuficiente para medir el cumplimiento de su resultado y consolidar los aportes del uso de otros productos incluidos en la lógica causal. |
| **Resultados 2.1.** Reducción en las cargas contaminantes de origen difuso en cuencas prioritarias | | | |
| IOV R 2.1.1 Área de zona de amortiguación que actúa en la reducción de cargas al cuerpo receptor. | * Hectáreas | * 80000 ha | * Su formulación se planteó como un indicador proxi de reducción de cargas difusas que cumple con las características de un indicador de resultado. Sin embargo, la meta de este indicador fue formulada bajo el supuesto que las áreas de amortiguación de expandirían, lo cual no ocurrirá. |
| **Resultado 2.2.** Generación de herramientas para la promoción de prácticas sostenible | | | |
| IOV 2.2.1 Número de predios agropecuarios que implementan medidas de reducción de cargas contaminantes y prácticas sostenibles en las tres cuencas. | * Numero de predios | 100 | Este es un buen indicador de resultado. Para que tenga perspectivas de alcanzarse debe ajustarse la meta y asociarse a un sistema de esquemas de certificación. Cambios que se propondrán como modificación al producto 2.6 y 2.7 de la matriz de resultados del Programa. |

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a agentes clave e informes semestrales del Programa.

1. Respecto al indicador de impacto formulado (o de objetivo general) *Porcentaje de muestras fósforo total (*Pt*)< 0,070mg PT/L en las tres cuencas priorizadas al aña 2030,* Además de ser insuficiente, los informantes clave indican que son bajas las posibilidades de lógralo, sin embargo, la evaluación ha observado que la meta estaría en línea con los estándares de calidad del agua establecido por el Estado Uruguayo a través de del Decreto 253/79 publicado el año 1979 y actualizado con las modificaciones de años posteriores.
2. Las deficiencias identificadas en la lógica vertical y horizontal y las implicancias en la matriz de resultados que han tenido los cambios en el contexto (tratados en el hallazgo anterior), son un factor que ha afectado el desempeño del Programa; complejizan la tarea de lograr una gestión basada den resultados, dificultan el seguimiento técnico y las tareas asociadas a la rendición de cuentas.
3. Con la finalidad corregir esta situación, la evaluación recomendará una serie de ajustes a nivel de productos e indicadores cuyo detalle se puede observar en la sección 6. A continuación, se presenta un listado con el resumen de la situación de los productos respecto a la propuesta de ajuste realizada:

**Cuadro 9. Situación de los productos respecto a la propuesta de ajuste.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No de Prod.** | **Situación** | **No de Prod.** | **Situación** |
| 1.1 | Sin ajustes | 1.12 | Propuesta de ajuste a los hitos 1 y 2 |
| 1.2 | Propuesta de ajuste al producto e indicadores | 1.13 | Propuesta de ajuste a indicador 2 |
| 1.3 | Desestimado | 1.14 | Propuesta de ajuste a indicador |
| 1.4 | Sin ajustes | 2.1 | Sin ajustes |
| 1.5 | Sin ajustes | 2.2 | Propuesta de ajuste a producto e indicadores |
| 1.6 | Propuesta de ajuste a indicadores | 2.3 | Propuesta de ajuste a producto |
| 1.7 | Sin ajustes | 2.4 | Propuesta de ajuste a indicador |
| 1.8 | Sin ajustes | 2.5 | Propuesta de ajuste a indicador |
| 1.9 | Sin ajustes | 2.6 | Propuesta de ajuste al producto e indicadores |
| 1.10 | Sin ajustes | 2.7 | Propuesta de ajuste al producto e indicadores |
| 1.11 | Sin ajustes | 2.8 | Sin ajustes |

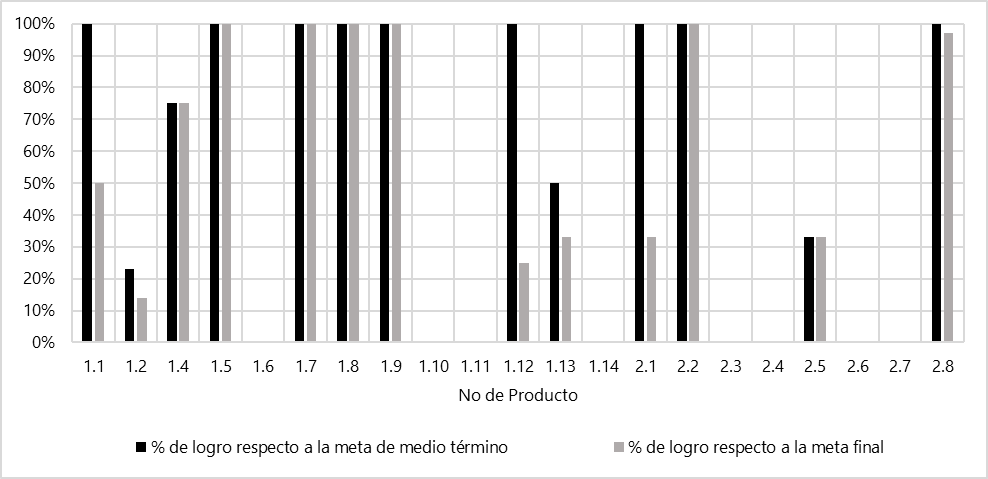
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a agentes clave e informes semestrales del Programa.

# **3.4 Eficacia**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 8. El desarrollo de algunos productos presenta retrasos; se espera que, en la mayoría de los casos, mediante una aceleración de su ejecución y/o de una reformulación de productos, indicadores e hitos, esta situación sea subsanada durante el periodo que resta de implementación del Programa.** |

1. Como se mencionó en la sección 3.3, de los 22 productos comprometidos en la formulación del Programa, uno, el 1.3 *Plan estratégico de sostenibilidad de recursos humanos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). que incorpore mecanismos de financiamiento*, ha sido desechado porque la institución al cual iba dirigido, la DINAMA, ha sido disuelta con la creación del Ministerio del Ambiente.
2. De los 21 productos restantes, 5 de estos ya han logrado la meta final esperada, entre ellos 1 que requiere un ajuste a la descripción de su indicador.
3. De los 16 productos restantes, 4 tienen una ejecución acorde a los estipulado a medio término, y 12, si se compara su avance con lo planificado para ese mismo periodo, presentan retrasos (Grafico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de logro de productos respeto a las metas de medio término y final



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a agentes clave e informes semestrales del Programa.

1. Tal como se presenta en el cuadro 10 de la siguiente página, el estado actual y la proyección de la consecución de los productos respecto a las metas finales del Programa y las acciones necesarias a emprender para lograrlo, es la siguiente:

* Cinco productos ya han sido alcanzados;
* Cinco productos están bien aspectados y, según la información recolectada desde fuentes primarias y secundarias, se prevé que las metas sean alcanzadas antes que finalice la implementación del Programa;
* Siete productos están previstos que se alcancen, pero requerirán de ajustes a sus indicadores e hitos para aquello ocurra;
* Tres productos no se alcanzarán y, dado que de facto los recursos destinados para su desarrollo han sido utilizados en otras labores que el contexto demandaba, será necesario reformularlos;
* Un producto requiere de ajuste y priorización si se espera que se logre cumplir con lo planificado (cuadro 6).

**Cuadro 10. Resumen de avance y proyecciones de los productos del Programa**.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Producto** | **% de logro**  **EMT** | **% de logro Final** | **Proyección** |
| 1.1. Capacidad de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible a nivel departamental (…). | 100% | 50% | Previsto que se alcance |
| 1.2. Seguimiento de planes ambientales. | 23% | 14% | No se alcanzará |
| 1.4. Programa de evaluación de la calidad de los recursos hídricos (…) | 75% | 75% | Previsto que se alcance |
| 1.5. Capacidades analíticas de MA para el seguimiento y evaluación de cianobacterias y plaguicidas. | 100% | 100% | Alcanzado |
| 1.6. Red hidrométrica fortalecida para mejorar la calidad de información. | 0% | 0% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 1.7. Modelos predictivos integrados para cuencas/calidad aire que generan escenarios (…). | 100% | 100% | Alcanzado |
| 1.8. Sistema de información para el monitoreo y control continuo de emisiones (…). | 100% | 100% | Alcanzado |
| 1.9. Integración de procesos de fiscalización a partir de información generada (…) | 100% | 100% | Alcanzado |
| 1.10. Implantación del Registro Nacional de Laboratorios Ambientales. | 0% | 0% | Previsto que se alcance |
| 1.11. Sistema de atención de denuncias ambientales fortalecido en olores y plaguicidas. | 0% | 0% | Previsto que se alcance |
| 1.12. Mejora de la calidad de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) | 100% | 25% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 1.13. Diseño e implementación técnica de instrumentos de política (económico-ambientales) | 50% | 33% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 1.14. integración de la evaluación ambiental en los instrumentos de Ordenamiento Territorial | 0% | 0% | Requiere ajustar y agilizar para alcanzarse |
| 2.1. Incorporación del sensoramiento remoto como herramienta para el monitoreo y control ambiental | 100% | 33% | Previsto que se alcance |
| 2.2. Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas. | 100% | 100% | Alcanzado con los ajustes incluidos |
| 2.3. Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación (…). | 0% | 0% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 2.4. Control integrado de fuentes difusas implementado en primera fase para la cuenca del Rio Santa Lucia. | 0% | 0% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 2.5. Comisiones de Cuencas fortalecidas. | 33% | 33% | Previsto que se alcance con ajustes |
| 2.6. Diseño e inicio de implantación de estrategia de promoción de incorporaciones tecnológicas (…). | 0% | 0% | Requiere ajustes para alcanzarse |
| 2.7. Sistema de auditorías aplicado a predios lecheros y desarrollo de estrategia y procedimientos (…). | 0% | 0% | Requiere ajustes para alcanzarse |
| 2.8. Capacitación y concientización de técnicos, profesionales y productores (…) | 100% | 97% | Previsto que se alcance |

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a agentes clave e informes semestrales del Programa.

1. El detalle de los logros, la descripción de los avances realizados en el desarrollo de cada uno de los productos del Programa y los comentarios asociados, se observan en el cuadro 11 insertado en las páginas que vienen a continuación.

**Cuadro 11. Detalle de avance de indicadores e hitos por producto.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Productos** | **Indicadores** | **Unidad de medida** | **Meta EMT**  **Final** | **Logro EMT** | **% de avance EMT**  **FINAL** | **Descripción del avance y/o comentarios** |
| 1.1 Capacidad de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible a nivel departamental y de cuenca consolidada. | Programa de ordenamiento territorial de la cuenca del Rio Santa Lucia y de la cuenca media del R. Negro (Región Centro) aprobados a través de decreto presidencial y en vigencia. | Programa de Ordenamiento Territorial | 1  2 | 1 | 100%  50% | * El programa de la cuenca media del Río Negro (Región Centro) ya está aprobado a través del [Decreto 325/023.](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2023/decretos/10/mvot_207.pdf) El plan de la cuenca del Río Santa Lucia está elaborado; según agentes clave el instrumento tiene buenas perspectivas de ser aprobado antes que termine la ejecución del Programa. |
| 1.2 Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas) | Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas) Implementado y validado a través de informes de avance de los planes disponibles al público. | Numero de Informes anuales | 11  14 | 2 | 23%  14% | * Se estimó que los recursos humanos financiados por el Programa para el desarrollo de este producto concentren sus esfuerzos en el apoyo al diseño y conceptualización de la nueva estructura organizacional. Acción priorizada por sobre el seguimiento al PNADS y los planes de cuenca. |
| 1.4 Programa de evaluación de la calidad de los recursos hídricos rediseñados e implantados para mejorar la integridad ecosistémica. | Programa de evaluación de la calidad de los recursos hídricos rediseñado e implantados generando información para indicadores biológicos y matrices de suelos. | Avance % | 100%  100% | 75% | 75%  75% | * Para dar seguimiento el indicador se elaboró una matriz descriptiva del porcentaje de avance. Según indican agentes clave, al momento de la EMT el avance alcanzaba el 75%. Entre otros logros se constatan: Elaboración de planes de monitoreo de cuencas; Desarrollo e implementación de protocolos para monitoreo de terceros, automatismos y sensoramiento remoto; ingreso y transmisión de datos de empresas incorporadas al SIA, entre otros |
| Hito 1: Caudales ambientales establecidos en cuencas prioritarias. | Caudal ambiental | 2  2 | 0 | 0%  0% | * Se ha elaborado, discutido y validado la guía metodológica de medición del caudal ambiental. Su aprobación requiere de acto administrativo que escapa del control del Programa. |
| Hito 2: Funcionalidad y procedimientos para incorporar información generada por terceros incorporados al sistema. | Procedimiento | 1  1 | 1 | 100%  100% | * La incorporación de información generada por terceros se encuentra protocolarizada y en funcionamiento. |
| 1.5 Capacidades analíticas de DINAMA para el seguimiento y evaluación de cianobacterias y plaguicidas. | Mejores capacidades analíticas del MA para el seguimiento y evaluación de cianobacterias y plaguicidas a través de la ampliación del número de nuevos parámetros (plaguicidas y toxinas) validados analíticamente en matrices ambientales | Número de analitos y número de toxinas | 52  52 | 68 | +100%  +100% | * Se han elaborado dos protocolos (7008UY y 7009UY) que permiten analizar 4 toxinas. * Se actualizó el protocolo 8089UY del 2019 ampliando en 4 la cantidad de plaguicidas que este protocolo contemplaba * Se elaboró el protocolo, el 8090UY, que incluye 60 plaguicidas adicionales. |
| 1.6 Red hidrométrica fortalecida para mejorar la calidad de información. | Número de cuencas con estaciones hidrométricas rehabilitadas y automatizadas para mejorar la calidad de información. | Número de cuencas | 2  2 | 0 | 0%  0% | * Se realizó una evaluación para identificar las brechas de cumplimiento de los estándares sugeridos por la Organización Meteorológica Mundial (OMM). * Se elaboraron términos de referencia para la realización de obras de infraestructura en sitos priorizados en cuenca del Río Negro y en menor cantidad para las cuencas de Laguna El Sauce y Santa Lucia. * La meta del indicador se formuló sin conocer los costos de las instalaciones y las necesidades de cada cuenca. |
| 1.7 Modelos predictivos integrados para cuencas/calidad aire que generan escenarios para instrumentar tomas de decisión. | # de cuencas con modelos predictivos integrados para cuencas/calidad del aire que generan escenarios para instrumentar la toma de decisión[[8]](#footnote-8). | Número de cuencas | 2  3 | 3 | 100%  100% | * Calidad de agua: Hay 3 modelos predictivos integrados (cuencas del Río San Salvador, del Río Negro, y del Santa lucia) y 1 en proceso (Laguna El Sauce) que se prevé alcanzar antes del cierre del Proyecto. * Calidad de aire: Existe la capacidad de modelar con el uso del software AirViro. Sin embargo, la cantidad de cuencas no una unidad de medida adecuada, es necesario establecer zonas específicas que no necesariamente coinciden con la superficie de cuencas o subcuencas. |
| 1.8 Sistema de información para el monitoreo y control continuo de emisiones (efluentes y emisiones) incluyendo la funcionalidad de sistema de alerta de vertidos fuera del régimen. | Sistema de información para el monitoreo y control continuo de efluentes y emisiones incluyendo la funcionalidad de sistema de alerta de vertidos fuera del régimen y generación de indicadores de calidad ambiental y de gestión implementada. | Numero de sistemas automatizados. | 1  1 | 1 | 100%  100% | * Se elaboró y puso en marcha un sistema receptor y visualizador de datos que está operativo hace un año. |
| Hito 1: Plataforma de comunicación de monitoreo empresas -DINAMA implantada y operativa | Cantidad de Plataformas de comunicación implementada y operativa | 1  1 | 1 | 100% | * La plataforma esta implementada y operativa. |
| 1.9 Integración de procesos de fiscalización a partir de información generada por autocontrol, monitoreo continuo de vertidos y sensoramiento remoto. | Sistema integrado de fiscalización a partir de información generada por autocontrol, monitoreo continuo de vertidos y sensoramiento remoto | Cantidad de sistemas integrados de fiscalización | 1  1 | 1 | 100%  100% | * El sistema está operativo y funcionando. |
| 1.10 Implantación del Registro Nacional de Laboratorios Ambientales | Laboratorios ambientales registrados bajo el Registro Nacional de Laboratorio Ambiental según requisitos de la ISO/EC 1725. | Número de laboratorios | 15  40 | 0 | 0%  0% | * En octubre de 2023 se publicó la [Resolución 989/023](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/institucional/normativa/resolucion-n-989023-registro-nacional-laboratorios-ambientales) de registro de laboratorios. Hay más de 40 laboratorios que trabajan actualmente con el ministerio. Se estima que se alcance la meta |
| 1.11 Sistema de atención de denuncias ambientales fortalecido en olores y plaguicidas. | Sistema de atención de denuncias ambientales fortalecido en olores y plaguicidas medido a través del porcentaje del total de denuncias vinculadas a olores y plaguicidas resueltas | Porcentaje de denuncias resueltas | 0%  40% | 0% | -  0% | * Actualmente el sistema de atención atiende la totalidad de las denuncias. Sin embargo, no se han desarrollado los protocolos de atención sobre olores y plaguicidas. |
| Hito 1 Protocolos operativos de actuación aprobados mediante Resolución DINAMA | Numero de Protocolos | 1  1 | 0 | 0%  0% | * No se han elaborado los protocolos para plaguicidas y olores. Se está en proceso y se esperar cumplir con la meta |
| 1.12 Mejora de la calidad de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) | Mejora de la calidad de los procesos de evaluación y seguimiento ambiental de emprendimientos clase C definidos e implementados, incluyendo aplicación de herramienta de verificación de información predictiva. | Número de procedimientos implantados | 1  4 | 1 | 100%  25% | * Se ha desarrollado y publicado el [Plan Nacional de Gestión de Residuos](https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/PNGR_Libro_Completo.pdf). |
| Hito 1. Procedimientos detallados para participación, consulta temprana y seguimiento ambiental participativo en el marco de EIA: año 2 | Documentos de Procedimientos | 1  1 | 0 | 0%  0% | * Este hito se espera que se logré en el marco de la actualización del [decreto 349](https://www.impo.com.uy/diariooficial/2005/10/03/6) del año 2005 y su necesaria alineación con el acuerdo de Escazú. |
| Hito 2. Requisitos mínimos de calidad para la realización y revisión de EIAs establecidos para al menos 10 tipologías de actividades - año 4. | Requisitos | 10  10 | 2 | 20%  20% | * Se ha avanzado en la elaboración de lineamientos para elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para la [instalación y operación de plantas de compostaje](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/lineamientos-para-elaboracion-del-estudio-impacto-ambiental-plantaciones) y de [Plantaciones Forestales](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/lineamientos-para-elaboracion-del-estudio-impacto-ambiental-plantaciones). |
| 1.13 Diseño e implementación técnica de instrumentos de política (económico-ambientales) para la mejora de la calidad ambiental | Diseño e implementación técnica de instrumentos económicos de carácter fiscal (residuos y agroquímicos) para la mejora de la calidad ambiental. | Número de documentos | 4  6 | 2 | 50%  33% | * El decreto 366/021 incorpora exoneraciones tributarias a las enmiendas orgánicas, fertilizantes orgánicos y fertilizantes organominerales * La guía metodológica de seguros y garantías esta desarrollada. * Actualmente se está trabajando en la guía para agroquímicos. |
| Hito 1. Metodología para el análisis costo beneficio de planes de cuencas en base a valorización de servicios ecosistémicos: Año 3, | Metodología | 1  1 | 0 | 0%  0% | * La metodología para el análisis costo-beneficio no se había desarrollado al momento de la evaluación. Según informantes clave durante el tiempo de ejecución del Programa su elaboración dejó de ser prioritaria. |
| Numero de planes de acción de cuencas con medidas evaluadas económicamente (a partir de una valorización de servicios ecosistémicos). | Numero de análisis económico. | 0  1 | 0 | -  0% |
| Hito 1 Guía metodológica y procedimientos para el análisis de aplicaciones de seguros y garantías. |  | 0  1 | 1 | 100%  100% | * La guía metodológica esta desarrollada. |
| Hito 2 primera fase de implantación de seguros y garantías. | Fase de implantación | 0  1 | 1 | -  0% | * La primera fase de implantación de escapa del alcance decisional del Programa. |
| 1.14 integración de la evaluación ambiental en los instrumentos de Ordenamiento Territorial | Número de departamentos implementan instrumentos de ordenamiento territorial que integran los resultados de Evaluación Ambiental Estratégica | Departamentos | 3  5 | 0 | 0%  0% | * La incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los instrumentos de ordenamiento territorial está estipulada en la ley y por lo tanto se da por descontado que está integrada en todos los instrumentos y en la totalidad de los departamentos. En este sentido el indicador no sería valido para verificar un avance. |
| 2.1 Incorporación del sensoramiento remoto como herramienta para el monitoreo y control ambiental | Sensoramiento remoto integrado en el sistema de monitoreo y control del cumplimiento de las zonas buffer implantado (relacionar producto 2.2 y 1.4). | Numero de sistemas | 1  1 | 1 | 100%  100% | * El sensoramiento remoto se encuentra integrado al sistema. |
| Hito 1. Sistema de monitoreo de clorofila basado en sensoramiento remoto calibrado en dos cuencas. | Sistema calibrado | 2  2 | 1 | 50%  100% | * El sistema está elaborado para las tres cuencas y calibrado solo para la cuenca del Río Negro. Se espera llegar a la meta al final del Programa. |
| 2.2 Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas. | Sistema de control de zonas de amortiguación desarrollado y en funcionamiento en las cuencas de Santa Lucia, Rio Negro y Laguna de Sauce. | % predios bajo control sistemático de zonas amortiguación. | 65%  80% | 100% | +100%  +100% | * Actualmente se realiza seguimiento a la totalidad de los predios dentro de la zona de amortiguación vigente. Dado que la ampliación de la zona de amortiguación de la cuenca del Río Santa Lucia y el establecimiento de la zona de amortiguación en el Rio Negro han sido descartadas y/o postergadas, se sugiere ajustar el indicador a las zonas buffer vigentes. |
| Hito 1. Resoluciones que establecen las zonas de amortiguación: | Numero de resoluciones | 0  2 | 0 | -  0% | * Dado que la ampliación de la zona de amortiguación de la cuenca del Río Santa Lucia y el establecimiento de la zona de amortiguación en el Rio Negro han sido descartadas y/o postergadas, se sugiere desechar estos hitos del indicador. |
| Cuenca de Santa Lucia (ampliación de acuerdo al Plan de 2da Generación)- año 1; Rio Negro – año 2. (\*). | 0  2 | 0 | -  0% |
| 2.3 Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes | Plan Estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado. | Plan | 0  1 | 0 | -  0% | * Se ha avanzado en la elaboración y está previsto que se alcance terminar planes de manejo para las zonas riparias de las Plan Estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado. 3 cuencas priorizadas cuenca. |
| 2.4 Control integrado de fuentes difusas implementado en primera fase para la cuenca del Rio Santa Lucia. | Porcentaje predios bajo control integrado de fuentes difusas en primera fase para la cuenca del Río Santa Lucia (\*) | % predios de la cuenca del Rio Santa Lucia. | 30%  40% | Por determinar | Por  determinar | * Se propondrá modificar el indicador a un porcentaje de la ejecución de la estrategia de control diseñada. |
| Hito 1. Estrategia de control diseñada para todas las cuencas - año 2. | Documento de estrategia | 1  1 | 1 | 100%  100% | * Estrategia elaborada. Aun fata lograr acuerdo interno en el ministerio y con otras partes interesadas. |
| 2.5 Comisiones de Cuencas fortalecidas. | Número de planes operativos anuales para las Comisiones de Cuencas de las tres cuencas prioritarias. | Planes | 3  3 | 1 | 33%  33% | * Se ha aprobado el integrado de recursos hídricos para la cuenca del Río Negro y se está avanzado en la elaboración de planes para las otras cuencas. |
| 2.6 Diseño e inicio de implantación de estrategia de promoción de incorporaciones tecnológicas y prácticas de base agroecológicas en predios productivos. | Estrategia de promoción de tecnologías y prácticas de base agroecológica elaborada | Documento de estrategia | 1  1 | 0 | 0%  0% | * Desde la formulación a la implementación del programa cambio la prioridad. Los consultores financiados por el BID han estado trabajando en esquemas estatales de certificación sostenible de tambos, no afectando sustancialmente los objetivos que perseguían el producto. |
| Hito 1: Relevamiento de las tecnologías y prácticas agroecológicas a nivel de predios en las Cuencas Prioritarias (línea base (áreas, prácticas y % de participación de mujeres - Año 2. | Sin especificar | Sin especificar | Por determinar | Por determinar |
| Hito 2: Desarrollo de estrategia para la implementación de tecnologías y prácticas agroecológicas. | % de avance de la estrategia agroecológica | Sin especificar | Por determinar | Por determinar |
| 2.7 Sistema de auditorías aplicado a predios lecheros y desarrollo de estrategia y procedimientos para otros sectores agropecuarios relevantes. | % de predios lecheros de 300+ vacas en la cuenca del Rio Santa Lucia que realizan sistema de auditorías. | % de predios que realizan sistema de auditoría | 25%  45% | 0% | 0%  0% | * Las auditorias están incluidas en los esquemas de certificación desarrollados. Dada esta situación se propondrá fusionar el producto 2.6 con el 2.7. |
| 2.8 Capacitación y concientización de técnicos, profesionales y productores para promover la adopción de prácticas productivas sostenibles. | Capacitación y concientización de técnicos, profesionales y productores para promover la adopción de prácticas productivas sostenibles. | Número de beneficiarios/as | 200  300 | 291 | +100%  97% | * El desarrollo de este producto no ha respondido a un proceso de formación sistemático Se han apoyado procesos de formación del personal del Ministerio y difundido en productores prácticas sostenibles |

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a agentes clave e informes semestrales del Programa.

|  |
| --- |
| **Hallazgo 9. Si bien el programa presenta retrasos de ejecución en sus productos, se observan señales positivas del aporte del Programa a la superación de algunas de las barreras identificadas en la teoría de cambio e indicios que indican su contribución al fortalecimiento de las capacidades individuales e institucionales del Ministerio de Ambiente.** |

1. A pesar que el desarrollo de productos presenta algunos retrasos, la ejecución del Programa le ha permitido al Ministerio de Ambiente comenzar superar las barreras identificadas como las que estarían impidiendo avanzar en la senda del cambio que subyace de la matriz de resultados formulada[[9]](#footnote-9).
2. El avance se observa principalmente a nivel de cambios en el corto plazo y en menor medida en la consolidación de resultados intermedios. A continuación se presenta, a modo ayuda memoria, un extracto de la teoría de cambio reconstruida en la sección 1.3.

**Cuadro 12. Extracto de la teoría del cambio reconstruida por la evaluación.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Resultados intermedios o cambios en el mediano plazo** | | | |
| 3. Incrementada la eficacia y oportunidad en el desarrollo de las en las funciones del Ministerio de Ambiente. | | 4. Productores/as presentes en las cuencas prioritarias implementan prácticas sostenibles | |
| 1. Fortalecida la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental del Ministerio de Ambiente. | | 2. Las decisiones estratégicas se toman basadas en planes y en información ambiental actualizada y de calidad. | |
| **Cambios en el corto plazo** | | | |
| 7. Diseño y/o mejoramiento de protocolos de procesos de evaluación de impacto ambiental. | 8. Diseño e implementación técnica de instrumentos económicos de carácter fiscal | | 9. Esquemas de certificación para la producción sostenible en tambos diseñados e implementados. |
| 4. Generación, recolección, sistematización y socialización de información y datos útiles para la evaluación de la calidad ambiental y el control de la contaminación | 5. Desarrollo y aplicación herramientas para el monitoreo, control y fiscalización de la contaminación y la evaluación de la calidad ambiental. | | 6. Planes, programas y/o procesos de planificación y/o ordenamiento territorial diseñados y/o robustecidos. |
| 3. Programa de apoyo a la transición institucional y la sostenibilidad del Ministerio de Ambiente. | | | |
| 2. Programa de capacitación y concientización a técnicos, profesionales y productores diseñado e implementado | | | |
| 1. Aumentada la cantidad y la calidad de profesionales que trabajan en el Ministerio de Ambiente. | | | |
| **Barreras** | | | |
| Las capacidades individuales e institucionales no están lo suficientemente desarrolladas y fortalecidas como para dar respuesta a los desafíos de gestión que el Ministerio de Ambiente enfrenta. | | | |

1. En la superación de la barrera, a nivel del fortalecimiento de las capacidades individuales, el Programa ha aportado con la dotación de 62 recursos humanos calificados y diversos (cambio en el corto plazo 1); capacidades técnicas adicionales al staff ministerial que, según informantes clave, hubiese sido inviable de contratar sin que existiera el financiamiento proveniente del Préstamo (Apéndice 2. Listado con los perfiles profesionales de los consultores parte del equipo del programa).
2. Con el personal contratado se aumenta la cantidad y se fortalece la calidad de los profesionales que trabajan en el Ministerio de Ambiente, constituyéndose en una contribución sustancial para desplegar la integridad de la teoría de cambio presentada.
3. En términos del desarrollo de las capacidades individuales, la evaluación constata que no se ha contemplado el diseño e implementación un programa de capacitación y concientización a técnicos, profesionales y productores (cambio en el corto plazo 2 y producto 2.8), los espacios de formación han sido puntuales (financiamiento de la asistencia a seminarios, congresos, talleres, etc.) y no responden a un proceso sistemático y direccionado por el Programa.
4. A nivel institucional, el trabajo realizado entre los/as funcionarios/as del Ministerio y los/as profesionales aportados con fondos del Programa, también está generando cambios.
5. La instauración de un proceso de apoyo a la transición institucional y la sostenibilidad del Ministerio (cambio en el corto plazo 3), ha comenzado a tributar al fortalecimiento de la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental del Ministerio (resultado intermedio 1) y transversalmente a los otros cambios en el mediano plazo identificados.
6. El aporte consistió, por decisión de la Dirección General de Secretaría, en que dos de los consultores del Programa apoyaron el diseño de la nueva estructura y la conceptualización estratégica ministerial. Está ya entró en vigencia y está siendo utilizada, es más, la planta de funcionarios/as se ha ampliado y se estima que alrededor de 40 de las personas financiadas por el Préstamo cambien de estatus (38 pasarán ser parte permanente del Ministerio de Ambiente y 2 se incorporarán al Ministerio Vivienda y Ordenamiento Territorial).
7. Junto a lo anterior, se está logrando a través de distintas realizaciones, generar, recolectar y sistematizar datos útiles (cambio en el corto plazo 4) y desarrollar herramientas para el monitoreo, control y fiscalización y la evaluación de la calidad ambiental (cambio en el corto plazo 5). Entre las realizaciones que respaldan esta constatación, destacan:

* El avance de un 75% de un programa de evaluación de la calidad de los recursos hídricos
* La elaboración de una guía metodológica de estimación del caudal ambiental
* Implementación de procedimientos para incorporar al sistema información generada por terceros
* La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la red hidrométrica y la generación de informes estadísticos periódicos sobre el caudal hídrico;
* El desarrollo de un sistema integrado de fiscalización
* La integración de sensoramiento remoto al sistema de monitoreo y control.
* La puesta en marcha un sistema de información para el monitoreo y control continuo de efluentes y emisiones.
* El diseño (no así implementación) de estrategia de control de fuentes difusas para la cuenca del Río Santa Lucia.
* El desarrollo de 3 modelos predictivos integrados (cuencas del Río San Salvador, del Río Negro, y del Santa lucia) y 1 en proceso (Laguna El Sauce)
* La elaboración y publicación de la Resolución 989/023 mandata la instauración de un registro nacional de laboratorios ambientales.
* La elaboración y/o actualización de protocolos que permiten analizar 68 nuevas variables (incluyendo toxinas y plaguicidas)

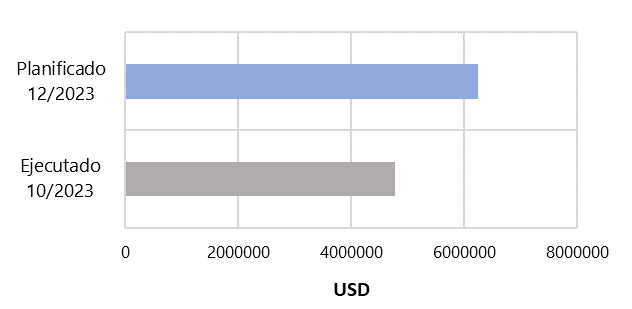
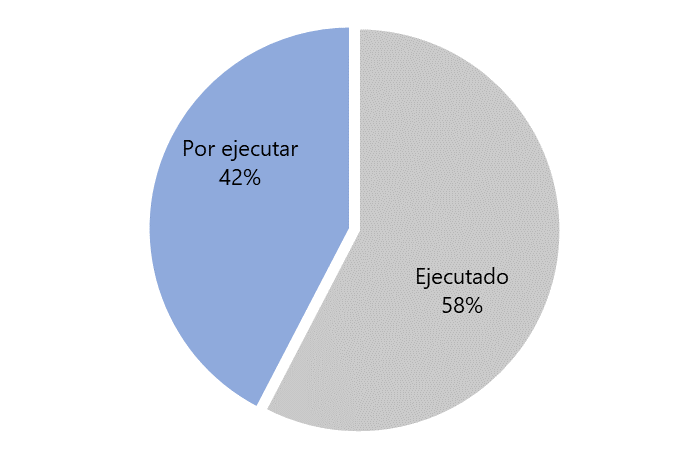
1. En cuanto a la formulación y fortalecimiento de planes, programas y/o impulso de procesos de planificación y/u ordenamiento territorial (cambio en el corto plazo 6), la materialización es menor a lo esperado.
2. A medio término está pendiente el diseño e implantación de un mecanismo que permita la integración oportuna de la evaluación ambiental estratégica en los instrumentos de ordenamiento territorial y se está en etapas intermedias de la elaboración de planes de manejo para la conservación de áreas riparias.
3. Mejor desempeño presenta la elaboración de los planes de ordenamiento territorial de la cuenca media del Río negro (región centro) y del Santa Lucia. El primero ya está elaborado y segundo elaborado y aprobado a través de una resolución ministerial.
4. Situación similar ocurre con los planes integrados de recursos hídricos; para la cuenca del Río Negro ya está formulado y existen buenas perspectivas de alcanzar a terminar los planes para las otras dos cuencas priorizadas.
5. El cambio en el corto plazo 7 (Diseño y/o mejoramiento de protocolos de procesos de evaluación de impacto ambiental*)*, también se ha ido materializando. En el marco de la ejecución del Producto 1.12 del programa se ha concretado la elaboración de lineamientos de estudios de impacto ambiental para la instalación y operación de plantas de compostaje y de Plantaciones Forestales; y se ha avanzado en el diseño de procedimientos detallados para participación, consulta temprana y seguimiento ambiental participativo.
6. Como contribución al diseño e implementación técnica de instrumentos económicos de carácter fiscal (cambio en el corto plazo 8), a medio término, se ha elaborado una guía metodológica para el análisis de seguros y garantías, incorporado exoneraciones tributarias a las enmiendas orgánicas y fertilizantes orgánicos y organominerales a través del decreto 366/021 y, actualmente, se trabaja en una propuesta para agroquímicos.
7. Finalmente, el diseño e implementación de esquemas de certificación para la producción sostenible en tambos, entendido como el cambio al corto plazo 9, muestra avances significativos. El diseño está terminado y se está en fases iniciales de implementación. Los desafíos son que el INALE, institución que finalmente será la encargada de gestionar los esquemas, logre autonomía en todas las etapas de su implementación e intentar desarrollar un mecanismo que incentive a los productores a certificarse.
8. Considerando el resumen de realizaciones recién presentado, la evaluación estima que el desarrollo de productos le está permitiendo al Programa superar las barreras identificadas y encontrarse bien encaminado en la senda cambio. Se prevé que, de no mediar inconvenientes mayores y realizando los ajustes correspondientes, existen buenas perspectivas de se logren los resultados intermedios y se avance hacia el impacto esperado.

# **3.4 Eficiencia**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 10. A octubre de 2023 el Programa presenta una ejecución presupuestaria del 58% del total del presupuesto y del 76% respecto a lo planificado para diciembre de 2023.** |

1. Los retrasos en el ámbito programático tienen un correlato en la ejecución financiera. A octubre de 2023 el Proyecto había ejecutado 4.775.656 USD, equivalente al 58% del total presupuestado (8.286.082 USD) y a un 76 % de lo planificado en el documento de formulación para fines de 2023 (6.246.538 USD). Brecha en torno al 26% que ha mantenido su comportamiento desde el inicio del Programa (gráficos 2 y 3 –página siguiente-).

**Gráfico 2. Porcentaje de ejecución financiera respecto al total presupuestado (a) y Ejecución financiera acumulada v/s planificada a diciembre de 2023 (b)**



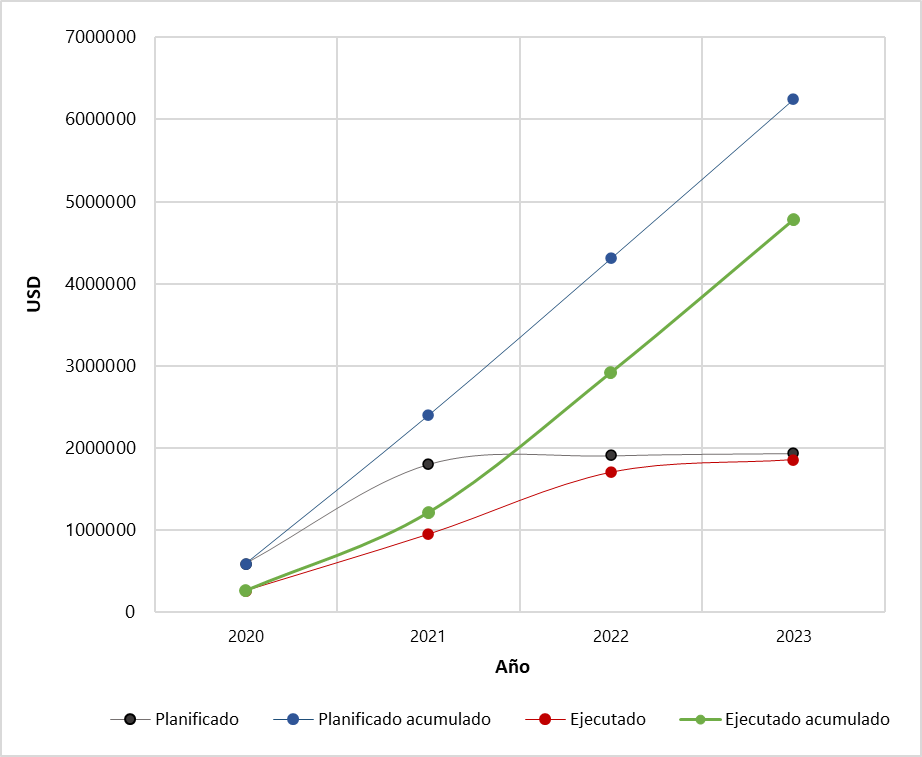
**a**.

**b**.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el equipo del Programa.

1. Las razones más influyentes que explicarían esta situación son: a) Las restricciones a la movilidad y reunión impuestas para enfrentar a la crisis sanitaria del COVID-19 en el 2020 y 2021 impidieron el despliegue de actividades y por consiguiente afectaron las inversiones planificadas; b) El acuerdo de cooperación entre el Ministerio y el PNUD (entidad encargada de la gestión de recursos financieros) tardó más de lo esperado; recién en junio de 2020 se materializó, restringiendo las posibilidades de ejecución durante el primer semestre de ese año;; c) Ese mismo año, el 2020, el Estado establece una limitaciones de utilización del crédito fiscal, ocasionando una merma en las posibilidades de contratación de consultores.
2. Superadas estas condicionantes de contexto, el Programa entra en una fase de aceleración del gasto, logrando establecer un ritmo que ha tendido a equiparar lo presupuestado originalmente para el 2022 y 2023 con lo ejecutado en ese mismo periodo. No obstante, ha manteniendo un delta de subejecución de arrastre proveniente de los años anteriores. (gráfico 3).

**Gráfico 3. Historia de ejecución presupuestada y materializada acumulada y por año.**



Brecha de ejecución del 26%

Tendencia al ajuste

Subejecución condicionada por el contexto

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el equipo del Programa.

1. De cara el futuro, el Programa presenta nevos restos de ejecución, los identificados por la evaluación son los siguientes:

* **Reasignación de fondos por cambio de estatus de consultores:** a partir del año 2024, 40 de los consultores financiados con recursos del Préstamo pasarán por ley a ser funcionarios públicos cuyos salarios provendrán del presupuesto de la Nación, liberando aproximadamente 76.000 USD anuales al Programa[[10]](#footnote-10) que serán necesarios de reasignar.
* **Cerrar la brecha de subejecución:** a los montos que quedarán disponibles, se suma la brecha ejecución presupuestaria de arrastre. Considerando que al Programa le restan 12 meses para su cierre, la evaluación, en concordancia con expresado por los agentes clave, estima que ejecutar el 42% del presupuesto del Programa (3.510.426 USD) en un solo año no es factible.

1. Considerando estos antecedentes, la evaluación, en conjunto con las modificaciones a la matriz de resultados, recomienda al Ministerio de Ambiente solicitar al BID una extensión de al menos 18 meses (ver sección 6. Recomendaciones).

|  |
| --- |
| **Hallazgo 11. La modalidad de ejecución basada en la contratación intensiva de personal a tiempo completo ha sido apropiada para el cumplimiento de las necesidades de fortalecimiento del Ministerio de Ambiente en general, virtuosa para el aseguramiento del anclaje de las capacidades humanas, un aporte continuidad de los procesos impulsados desde fases anteriores y funcionales a la sostenibilidad del Programa.** |

1. El Programa ha contratado y mantiene como parte del equipo del Programa a 64 consultores/as en total considerando la (profesionales a tiempo completo cargados financieramente a los distintos productos del Programa).
2. Los/as consultores/as son los encargados de desarrollar los productos, pero además tienen responsabilidades adicionales vinculadas a otras tareas del Ministerio que, según informantes clave, son igualmente importantes.
3. Desde la perspectiva de las necesidades institucionales, el apoyo del personal contratado con fondos del Préstamo al cumplimento de los objetivos y las labores cotidianas de las distintas direcciones ha sido fundamental y constituyen una contribución al fortalecimiento del Ministerio.
4. En su mayoría, los consultores contratados no son nuevos en la institución, han ido renovando esta modalidad de vinculación laboral desde los proyectos anteriores; una ventaja, pues no requieren de un periodo de inducción y adaptación a la dinámica ministerial y aseguran continuidad de procesos ya en marcha.
5. La disponibilidad de consultores también ha facilitado el proceso de transición institucional, pues han sido recursos humanos que han estado comprometidos a apoyar la creación del nuevo ministerio y algunos de ellos (38) disponibles para formar parte del staff de funcionarios que lo integrarán a partir del 2024, dejando una capacidad instalada permanente en la institución.
6. Ahora bien, si el análisis se restringiera solo a comparar la cantidad de profesionales y el tiempo invertido con el cumplimiento a medio término de solamente los productos estipulados en el documento de formulación, esta modalidad no pareciera ser la más eficiente. Sin embargo, la opción alternativa de tercerizar la ejecución, impediría contar con el valor agregado que los consultores permanentes entregan.

|  |
| --- |
| **Hallazgo 12. El mecanismo de cofinanciación ha asegurado una materialización aparejada a la ejecución presupuestaria del Programa.** |

1. A medio término, la cofinanciación materializada alcanzaba 1.298.055 USD, equivalente al 27% del presupuesto total ejecutado, porcentaje igual al aporte local comprometido durante la formulación y la firma del Préstamo.
2. El Ministerio comprometió el pago de los impuestos de que devengan de la ejecución presupuestaria como cofinanciamiento del Programa; mecanismo que asegura una materialización aparejada a los gastos incurridos con fondos del BID.

# **3.6 Monitoreo y evaluación**

|  |
| --- |
| **Hallazgo 13. El Programa carece del diseño y puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación (SME) robusto.** |

1. Si se concibe a los SME como: una herramienta de implementación permanente, continua y sistemática de procesos, procedimientos y prácticas, que tienen como principal objetivo, generar información relevante y de calidad para la toma de decisiones de los distintos actores involucrados en la gestión, implementación y operación, con la finalidad de generar conocimiento dirigido a mejorar y optimizar la calidad, eficiencia y efectividad de los resultados, así como los efectos e impactos a obtener producto de la implementación de una iniciativa ([USAID, 2018](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TBS9.pdf); [Pasquetti y Salas C, 2016](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluaci%C3%B3n-Hacia-la-mejora-continua-de-la-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf)), la evaluación constata que el Programa ha carecido de uno que responda a estas características.
2. Esta debilidad, no obsta a que las funciones básicas de seguimiento se hayan realizado y que el Programa cuente con herramientas que permitan planificar y rendir cuentas periódicas a la entidad financiadora.
3. La evaluación ha elaborado un listado con los componentes mínimos que debiera tener un SME para cumplir con sus funciones. Se presentan a continuación junto a una pequeña valoración de lo observado para el Programa:

* **Estructura de gestión**. El Programa cuenta con una estructura para el monitoreo y evaluación; se consideró un puesto específico para asumir esta responsabilidad. Sin embargo, en los hechos, este perfil cumple también con otras funciones en el Ministerio, que le demandan una alta dedicación horaria, mermando las posibilidades temporales de desplegar un SME que reúna las características descritas al inicio de esta sección.
* **Instancias de coordinación.** El equipo del Programa realiza reuniones de coordinación y planificación periódicas y ajustadas a las necesidades de seguimiento técnico. Además, considera encuentros con el comité estratégico, siendo esta última instancia necesaria de fortalecer en cuanto a la periodicidad de los encuentros.
* **Instrumentos de planificación.** La matriz de resultados, los Planes Operativos Anuales (POA) y las planificaciones de actividades (PEP) son los instrumentos utilizados para la planificación.

Como se mencionó en la sección 3.5 Diseño del Programa, algunos productos han sufrido cambios de facto que aún no se han reflejado en la matriz de resultados, además presenta debilidades en la formulación de algunos indicadores y presenta algunas deficiencias en su lógica horizontal, aspectos que agregan dificultad al seguimiento del Programa.

* **Herramientas para el seguimiento técnico.** El Programa desarrollado las siguientes herramientas:
* Formulario para el seguimiento trimestral de los consultores: esta herramienta es un buen insumo para la unidad de coordinación porque le permite estar al tanto del trabajo realizado por las personas contratadas con fondos del Préstamo, sin embargo, no aporta información relevante sobre el avance de los indicadores producto y resultado.
* Reuniones trimestrales con los/as responsables de producto: instancia para discutir avances y retrocesos en torno a cada uno de los productos. Estos espacios han sido bien valorados por los agentes clave y es una buena práctica identificada por la evaluación, no obstante, en los meses previos a la evaluación ha sido dificultoso convocarlos, perdiendo paulatinamente de continuidad.
* Informes semestrales de avance: instrumento de rendición de cuentas al BID donde se explicita el estado de las artes del Programa.
* Evaluaciones: el Programa contempla dos evaluaciones, una de medio término y otra final.
* **Monitoreo de efectos.** No se han desarrollado herramientas permitan observar el estado de avance de los efectos intermedios, finales y de largo plazo esperados por el Programa. Esta debilidad se explica en parte por la ausencia en la matriz de resultados de indicadores asociados a los objetivos específicos.
* **Espacio virtual.** La información generada por el Programa (resoluciones, decretos, planes, guías, estudios y diversas fuentes de verificación de actividades y productos, entre otras) no se almacena en un espacio virtual organizado, depurado, categorizado y de fácil acceso, dificultando el intercambio de información y documentación entre el equipo y las partes interesadas del Programa.

# **Sostenibilidad**

|  |
| --- |
| **A medio término se observan señales de sostenibilidad de los productos y resultados que está consiguiendo el Programa.** |

1. Los consultores que pasarán a formar parte del staff ministerial permanente, es una señal inequívoca de continuidad del proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales. También, la trayectoria que han acumulado trabajando en el Ministerio y el conocimiento que estas personas tienen del Programa, ofrece la oportunidad mantener y profundizar una línea de trabajo coherente con ya realizado, además de optimizar el uso y aprovechamiento de los productos orientados al fortalecimiento institucional que se han generado con el apoyo financiero del BID.
2. Los distintos instrumentos de política pública elaborados -y por elaborar- quedarán anclados en el Ministerio. Igualmente, las herramientas de generación, recolección, sistematización y socialización de información y datos, así como y los mecanismos y protocolos instaurados para el monitoreo, control y fiscalización de la contaminación y la evaluación de la calidad ambiental. Todos productos que formarán parte de la institución y estarán disponibles para su utilización en el Ministerio.
3. Para mejorar las posibilidades de sostenibilidad, junto con realizar los esfuerzos por materializar los productos pendientes, será esencial poner la mirada en el futuro. Proyectar las necesidades de fortalecimiento con miras al siguiente quinquenio, estimar sus costos asociados y explorar posibles fuentes de financiamiento.
4. Asimismo, sería conveniente reflexionar sobre los riesgos asociados a eventuales cambios en la administración de Estado u otros de tipo (ambiental, económico, social y/o productivo) y establecer las respectivas medias de mitigación.

# **4. CONCLUSIONES**

* 1. Considerando los principales hallazgos asociados a las preguntas y criterios de la presente evaluación, es posible presentar las siguientes conclusiones:
* **Conclusión 1 (Relevancia).** El diseño e implementación del Programa presenta una alta relevancia. La estrategia de intervención está en línea con las prioridades estratégicas del Ministerio de Ambiente y el Banco Interamericano de Desarrollo, entregando una respuesta satisfactoria de las necesidades fortalecimiento institucional. La elevada relevancia, forja un escenario favorable para asegurar buenos niveles de interés y participación de las partes interesadas.
* **Valoración:** altamente satisfactoria
* **Conclusión 2 (Coherencia).** El Programa se articuló coherente con las iniciativas anteriores financiadas con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo**.** Un factor de éxito, pues ha permitido consolidar y profundizar en etapas sucesivas el proceso de fortalecimiento que la institucionalidad ambiental de Uruguay requiere.

La generación de relaciones de complementariedad con otras iniciativas de financiamiento externo, en un aspecto a fortalecer; permitiría asegurar la no replicación de esfuerzos y amplificar el potencial de efectividad y eficiencia tanto del Programa como de los otros proyectos de apoyo al Ministerio de Ambiente.

* **Valoración:** satisfactoria
* **Conclusión 3 (Eficacia).** El Programa presenta retrasos justificados en su ejecución técnica. Esta situación no ha obstado a que el trabajo desarrollado entre los/as y funcionarios/as del Ministerio y las capacidades individuales instaladas con fondos del préstamo, se esté traduciendo en un fortalecimiento institucional sustantivo. Planes, programas, guías metodológicas, instrumentos de fomento a la producción sostenible, sistemas de información, protocolos, entre otros productos le están permitiendo al Ministerio estar mejor preparado para enfrentar los desafíos de gestión que enfrenta.
* **Valoración:** satisfactoria
* **Conclusión 4 (Eficiencia).** A un año del cierre planificado, se presenta una ejecución presupuestaria del 58% del total del presupuesto y del 76% respecto a lo planificado para diciembre de 2023. La subejecución se explica mayormente por condicionantes de contexto al inicio (años 2020-2021) que estuvieron fuera del control inmediato del Programa. Resueltas estas restricciones, el Programa entra una fase de aceleración del gasto, logrando establecer un ritmo que ha tendido a equiparar lo presupuestado anualmente.

La estructura organizacional del equipo del Programa, aunque es bastante grande en comparación con los productos comprometidos y requiere esfuerzos de gestión considerables, ha sido apropiada para el cumplimiento de las necesidades de fortalecimiento del Ministerio de Ambiente en general, virtuosa para el aseguramiento del anclaje de las capacidades humanas, un aporte continuidad de los procesos impulsados desde fases anteriores y funcional la sostenibilidad del Programa.

* **Valoración:** satisfactoria
* **Conclusión 5 (Diseño del Programa).** El problema de intervención, sus causas, efectos y su traducción a la matriz de resultados no está taxativamente expuesto en el documento de formulación del Programa, dificultando la comprensión integral de su lógica causal. Además, la matriz de resultados muestra inconsistencias en su lógica vertical y horizontal.

Estas debilidades no han sido un obstáculo insalvable para el equipo del Proyecto; el conocimiento acabado que tienen de la institución y las trayectorias personales vinculadas la gestión de préstamos del BID han actuado en favor de una correcta interpretación de la lógica que subyace del diseño del Programa.

* **Valoración:** moderadamente insatisfactoria
* **Conclusión 6 (Monitoreo y evaluación).** El Programa ha carecido de un sistema de monitoreo y evaluación robusto. Condición que no ha impedido que las funciones básicas de seguimiento se hayan realizado y que el Programa cuente con herramientas que permitan planificar y rendir cuentas periódicas a la entidad financiadora.
* **Valoración:** moderadamente satisfactoria
* **Conclusión 6 (Sostenibilidad).** La evaluación concluye que el Programa tiene buenas perspectivas de sostenibilidad de las capacidades individuales y organizacionales. A medio término se ha asegurado la continuidad a más de la mitad (40) de los consultores contratados y las distintas herramientas, mecanismos, protocolos e instrumentos de política pública en general ya están y quedarán anclados a la institucionalidad una vez que el Programa acabe con su ejecución.
* **Valoración:** altamente probable

# **5. LECCIONES APRENDIDAS**

* 1. La evaluación ha recuperado las siguientes lecciones aprendidas:
* **Lección aprendida 1.** Los sucesivos enlaces programáticos de los Préstamos del BID han permitido exitosamente proyectar al largo plazo y la vez en fases acotadas, los cambios institucionales que se desean alcanzar.
* **Lección aprendida 2.** La utilización de modelos analíticos de problemas y posibles soluciones durante la formulación del Programa hubiese facilitado la compresión del diseño y la lógica de intervención elaborada.
* **Lección aprendida 3.** El diseño final de la matriz de resultados debió considerar criterios de factibilidad temporal, financiera y humana, además de un análisis de su coherencia interna y una valoración realista de su viabilidad técnica.
* **Lección aprendida 4.** Los fondos provenientes de este y los otros préstamos y la creación del Ministerio de Ambiente han propiciado un entorno favorable (administrativo, institucional, político, normativo y presupuestario) que respalda el impulso y la continuidad de los procesos de fortalecimiento de capacidades promovidos por el Programa.
* **Lección aprendida 5.** Considerar un equipo del tamaño y con la variedad de perfiles que detenta, está permitiendo, además de desarrollar los productos contemplados por el Programa, apoyar al Ministerio de Ambiente en tareas que no necesariamente están estipuladas en marco de resultados pero que igualmente se orientan al fortalecimiento de la institución.
* **Lección aprendida 6.** Adecuar algunos productos procurando no alejarse programáticamente de los objetivos del Programa fue una respuesta acertada a un contexto institucional variable.

# **6. RECOMENDACIONES**

6.1 La evaluación considera oportuno realizar las siguientes recomendaciones:

* **Recomendación 1.** considerando las condicionantes de contexto iniciales y los excedentes que se generarán a causa del cambio estatus de 40 de los consultores contratados, se recomienda, con el fin de asegurar el desarrollo de los productos comprometidos y la ejecución de la totalidad del presupuesto, extender el periodo de ejecución del Programa por al menos 18 meses.
* **Recomendación 2.** Dados los cambios de facto y formales, las nuevas circunstancias institucionales y las debilidades identificadas en algunos indicadores, se recomienda realizar modificaciones a la matriz de resultados e incorporar dos productos nuevos a su estructura. El destalle se presenta a continuación:

|  |  |
| --- | --- |
| **Modificaciones** | |
| **Diseño original** | **Ajustes propuestos** |
| **Producto 1.2** Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas). | **Producto 1.2** Apoyo a la transición institucional y la sostenibilidad del Ministerio de Ambiente. |
| **IOV 1**. Numero de informes anuales | **IOV 1.** Nueva estructura organizativa diseñada y aprobada.  **IOV 2.** Plan de implementación y fortalecimiento  **IOV 3**. Propuesta de cobro de tarifas de autorizaciones y permisos ambientales diseñada |
| **Producto 1.6** Red hidrométrica fortalecida para mejorar la calidad de información. | **-** |
| **IOV 1.** Número de cuencas con estaciones hidrométricas rehabilitadas y automatizadas para mejorar la calidad de información. | **IOV 1.** Numero de cuencas con planes de fortalecimiento de la red hidrométrica diñados y presupuestados (3) -Por confirmar-  **Hito 1.** Número de cuencas que cuentan con un diagnóstico de sus necesidades de fortalecimiento (3)  **IOV 2**. Informes estadísticos e indicadores de estado actualizados y publicados (9 – tres por años a partir del 2022) |
| **Producto 1.12** Mejora de la calidad de los procesos de evaluación de impacto ambiental (EIA) | **-** |
| **Hito 1.** Procedimientos detallados para participación, consulta temprana y seguimiento ambiental participativo en el marco de EIA  **Hito 2.** Requisitos mínimos de calidad para la realización y revisión de EIAs establecidos para al menos 10 tipologías de actividades - año 4. | **Hito 1:** Guía de Participación Publica Temprana elaborada.  **Hito 2.** Requisitos mínimos de calidad para la realización y revisión de EIAs establecidos para al menos 8 tipologías de actividades |
| **Producto 1.13** Diseño e implementación técnica de instrumentos de política (económico-ambientales) para la mejora de la calidad ambiental | **-** |
| **IOV 2**. Numero de planes de acción de cuencas con medidas evaluadas económicamente (a partir de una valorización de servicios ecosistémicos. | Desechar indicador 2 |
| **1.14** integración de la evaluación ambiental en los instrumentos de Ordenamiento Territorial | - |
| **IOV 1.** Número de departamentos implementan instrumentos de ordenamiento territorial que integran los resultados de Evaluación Ambiental Estratégica | **IOV. 1.** Número de departamentos (5) que reciben capacitación.  **Hito. 1.** Diseño de plan que permita la integración oportuna de la evaluación ambiental estratégica en los instrumentos de ordenamiento territorial |

|  |  |
| --- | --- |
| **Producto 2.2** Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas. | **Producto 2.2** Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para dos cuencas. |
| **Indicador 1.** Sistema de control de zonas de amortiguación desarrollado y en funcionamiento en las cuencas de Santa Lucia, Rio Negro y Laguna de Sauce.  **Hito 1.** Resoluciones que establecen las zonas de amortiguación:  **Hito 2.** Cuenca de Santa Lucia (ampliación de acuerdo al Plan de 2da Generación)- año 1; Rio Negro – año 2. (\*). | **Indicador 1.** Sistema de control de zonas de amortiguación desarrollado y en funcionamiento para las cuencas del Río Santa Lucia y Laguna del Sauce.  Desechar los hitos 1 y 2 |
| **Producto 2.3** Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes | **2.3** Desarrollo de planes estratégicos (3) con pautas de manejo y conservación de áreas riparias para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes. |
| **IOV 1.** Plan Estratégico (1) con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado. | **IOV 1.** Planes Estratégicos (3) con pautas de manejo de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes aprobado**.** |
| **Producto 2.4** Control integrado de fuentes difusas implementado en primera fase para la cuenca del Rio Santa Lucia. | **-** |
| **IOV 1,** Porcentaje de predios bajo control integrado de fuentes difusas en primera fase para la cuenca del Río Santa Lucia (\*). | **IOV 1,** Porcentaje de implementación de la estrategia de control de fuentes difusas (por definir %) |
| **Producto 2.5** Comisiones de Cuencas fortalecidas. | - |
| **IOV 1.** Número de planes operativos anuales para las Comisiones de Cuencas de las tres cuencas prioritarias. | **IOV 1.** Planes integrados de recursos hídricos diseñados para las tres cuencas prioritarias |
| **Producto 2.6** Diseño e inicio de implantación de estrategia de promoción de incorporaciones tecnológicas y prácticas de base agroecológicas en predios productivos.  **Producto 2.7** Sistema de auditorías aplicado a predios lecheros y desarrollo de estrategia y procedimientos para otros sectores agropecuarios relevantes. | **Fusionar productos:**  **Producto 2.6** Diseño e implementación de esquemas de certificación estatal para productores ganaderos. |
| **IOV 1 (P2.6)** Estrategia de promoción de tecnologías y prácticas de base agroecológica elaborada  **Hito 1 (P2.6)** Relevamiento de las tecnologías y prácticas agroecológicas a nivel de predios en las Cuencas Prioritarias (línea base (áreas, prácticas y % de participación de mujeres - Año 2.  **Hito 2 (2.6)** Desarrollo de estrategia para la implementación de tecnologías y prácticas agroecológicas.  **IOV 1 (P2.7)** % de predios lecheros de 300+ vacas en la cuenca del Rio Santa Lucia que realizan sistema de auditorías. | **Indicado 1.** Propuesta de mecanismos de incentivos a productores/**as**  **Indicador 2.** Plan de transferencia de capacidades a INALE para la ejecución autónoma de todas las fases del proceso de certificación**.**  **Indicador 3.** Numero de predios que inician el proceso de certificación  **Hito 1.** Esquemas de certificación diseñados y en régimen |

|  |  |
| --- | --- |
| **Productos nuevos propuestos** | |
| **Producto nuevo a.** Adaptación del Sistema de Información Ambiental (SIA) a la nueva institucionalidad ambiental. | **IOV 1**. SIA rediseñado y actualizado. |
| **Producto nuevo b.** Mejora de los procesos de planificación de la gestión costera | **IOV 1**. Estrategia de mejora de los instrumentos y los procesos de planificación de la gestión costera diseñada. |

* **Sugerencia.** Junto a las modificaciones a nivel de producto, se sugiere valorar la posibilidad de realizar también un ajuste de indicadores a nivel de resultados[[11]](#footnote-11). La evaluación, a modo de ejemplo, propone los siguientes indicadores adicionales a los ya formulados en el diseño original del Programa:

|  |  |
| --- | --- |
| **Resultados** | **Indicadores adicionales propuestos a modo de ejemplo** |
| **Resultado 1.1** Mejora de la calidad y disponibilidad de la información ambiental para la toma de decisiones estratégicas. | **IOV a.** Aumento en el uso y manejo de la información disponible para toma de decisiones estratégicas de los/as funcionarios del Ministerio (Instrumento propuesto: Encuesta de capacidades, aptitudes y prácticas -CAP-)  **IOV b.** Aumento en el número de consultas en el observatorio nacional ambiental u otras plataformas de información del Ministerio de Ambiente. |
| **Resultado 1.2.** Mejora de la sustentabilidad de los servicios de gestión ambiental. | **IOV a.** Recursos financieros adicionales (fiscales y externos) movilizados para el Ministerio de Ambiente.  **IOV b.** % de cobertura de los puestos contemplados en la nueva estructura organizacional |
| **Resultado 1.3** Incremento de la eficacia en las funciones de control y evaluación. | **IOV a.** Reducción del tiempo de la respuesta institucional (en días, semanas o meses) a emprendimientos sometidos a procedimientos EIA.  **IOV b**. Aumento en la capacidad del personal de Ministerio en el manejo de procedimientos de EIA (instrumento: encuesta CAP).  **IOV c.** Aumento de las capacidades institucionales de análisis y evaluación de riesgos ambientales y de constitución de garantías y seguros ambientales (instrumento: encuesta CAP).  **IOV d.** Aumento en el nivel de satisfacción con los procesos e instrumentos administrativos para la gestión ambiental en los que se ven involucrados. |
| **Resultados 2.1.** Reducción en las cargas contaminantes de origen difuso en cuencas prioritarias. | **IOV a.** % de reducción de cargas contaminantes en las cuencas prioritarias.  **IOB b.** % de cumplimiento de los objetivos de calidad definidos en la cada cuenca prioritaria |
| **Resultado 2.2.** Generación de herramientas para la promoción de prácticas sostenible. | **IOV. a.** Aumento de los conocimientos y nivel de sensibilización de los productores destinatarios sobre la importancia de establecer sistemas de producción sostenible (Instrumento: Encuesta CAP).  **IOV. b.** Cantidad de productores que cuentan con la tramitación completa del esquema de certificación. |

* **Recomendación 3.** En el marco de implementación del nuevo producto fusionado 2.6, d*iseño e implementación de esquemas de certificación estatal para productores ganaderos*”, se recomienda robustecer el trabajo de fortalecimiento de capacidades en INALE para que pueda lograr una ejecución autónoma de todas las fases del proceso y considerar el desarrollo de mecanismos de incentivos a productores/as.
* **Recomendación 4.** Entre las acciones asociadas al producto 1.2 *Apoyo a la transición institucional y la sostenibilidad del Ministerio de Ambiente*, se recomienda diseñar una estrategia de salida orientada a alcanzar y/o consolidar los procesos y productos, asegurar la sostenibilidad de los efectos del Programa y proyectar las necesidades de fortalecimiento y financiamiento con miras al siguiente quinquenio.
* **Recomendación 5.** Para esta y/o futuras iniciativas se recomienda que los productos asociados a procesos de formación contemplen el diseño de planes de capacitación formulados a partir de un diagnóstico de las capacidades necesarias de fortalecer en los grupos beneficiarios.
* **Recomendación 6.** Regularizar las sesiones y fortalecer al comité estratégico como instancia de deliberación técnica y estratégica.
* **Recomendación 7.** Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación del Programa -homologable a otros proyectos externos- que esté orientado a robustecer el seguimiento de productos e indicadores, el almacenamiento y acceso de información, la rendición de cuentas, sistematización de lecciones aprendidas y la gestión del conocimiento.

# **BIBLIOGRAFÍA**

Agenciade los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2018. Sistema de monitoreo y evaluación. Orientaciones para su Implementación. Recuperado: <https://n9.cl/8an7c>

USAID, 2020. Elementos básicos para elaborar una matriz de marco lógico. Recuperado de: <https://n9.cl/sszpj>

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2001. Metodología de gestión de proyectos de la Cooperación española. Recuperado de: <https://n9.cl/cgywq>

Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD)**.** (1993). Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos. Recuperado de: <https://n9.cl/p6zrg>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010. Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020. Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas. Recuperado de: <https://n9.cl/izbku>

BID, 2019. Marco de Política de Evaluación del BID. Oficina de Evaluación y Supervisión. Recuperado de : <https://n9.cl/7n04b>

BID, 2020. Segunda actualización de la Estrategia Institucional. Soluciones de desarrollo que aceleran el crecimiento y mejoran vidas. Recuperado de: <https://n9.cl/y4j0v>

BID, 2021. Estrategia del grupo BID con el país 2021–2025. Rescatado de: <https://n9.cl/c8dfd>

BID, 2021. Evaluación de Programa País. Uruguay 2016-2020. Recuperado de: <https://n9.cl/alw3w>

Banco Mundial. 2004. Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Washington, Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones. Grupo de Programas de Gestión de Conocimientos y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación. Recuperado de: <https://n9.cl/zjc3qa>

Comisión Económica Para América Latina y El Caribe(CEPAL). 2005. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Recuperado de: <https://n9.cl/52v5>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), 2019. Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://n9.cl/ytmdpo>

[Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2019](https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf). Mejores criterios para una mejor evaluación Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. Recuperado de: [https://n9.cl/8cory](https://n9.cl/8cory%20)

Pasquetti C. y Salas C. (eds.), 2016. Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Hacia la Mejora Continua de Planificación Estratégica y la Gestión pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro Nacional de Planeación Estratégica, Uruguay. Recuperado de: <https://n9.cl/3ta18q>

Sansom, K, 2011. An introduction to the logical framework. Guide 6. WEDC Publications. Recuperado de: <https://n9.cl/xm801b>

# **APÉNDICES**

# **Apéndice 1. Listado de agentes clave consultados**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Nombre** | **Cargo/responsabilidad** |
| 1 | Robert Bouvier | Ministro de Ambiente |
| 2 | Eduardo Andrés | Director Nacional de DINACEA |
| 3 | Viviana Pesce | Directora Nacional de DINAGUA |
| 4 | Diego Iglesias | Director General de Secretaría |
| 5 | Rosario Lucas | DINACEA- Gerente de Área (i) de Evaluación de Impacto Ambiental |
| 6 | Marisol Mallo | DINACEA- Gerente de Área (i) Información, Planificación y Calidad Ambiental |
| 7 | Juan Pablo Peregalli | DINACEA- Gerente de Área (i) Control y Desempeño Ambiental |
| 8 | Natalia Barboza | DINACEA- Directora de División (i) Laboratorio Ambiental |
| 9 | Juan Arciet | DGS- Gerente de área (i) Gobierno Digital |
| 10 | Luis Anastasia | DINACEA- Director de División (i) de EIA y Licencias Ambientales |
| 11 | Rodolfo Chao | DINAGUA- Director (i) de la División Servicio Hidrológico |
| 12 | Amalia Panizza |  |
| 13 | Ana Laura Mello | DINABISE- Jefa de Departamento (i) de Protección de la Biodiversidad |
| 14 | Luis Reolon | DINACEA- Director de División (i) Calidad Ambiental |
| 15 | Magdalena Hill |  |
| 16 | Lizert de Leon |  |
| 17 | Laura Bonomi | DINACEA- Directora de División (i) Mejora del Desempeño Ambiental y Denuncias |
| 18 | Virginia Fernández | DINACEA – Directora de División (i) Información Ambiental |
| 19 | Ana Álvarez | MVOT- DINOT- |
| 20 | Karen Tierney | Coordinadora general |
| 21 | Gabriela Larrañaga | Coordinadora técnica |
| 22 | Laura Resbani | Responsable financiera |
| 23 | Michel Daguenet | Responsable de planificación, seguimiento y evaluación |
| 24 | Marsha Marroche | Administrativa |
| 25 | Daniel Vignale | Asesor del Director de DINACEA |
| 26 | Paolo De Salvo | Especialista BID |

# 

# **Apéndice 2. Perfil de los/as consultores/as contratados por el Programa.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Producto** | **Perfil** |
| 1 | 1.1 | Consultor en ordenamiento Territorial |
| 2 | 1.1 | Consultor Local en Ordenamiento Territorial |
| 3 | 1.2 | Consultor para apoyo al Plan Nacional y Planificación estratégica |
| 4 | 1.4 | Consultor Senior en calidad de agua |
| 5 | 1.4 | Consultor en Evaluación Ambiental Integrada |
| 6 | 1.4 | Consultor en monitoreo |
| 7 | 1.4 | Consultor en monitoreo |
| 8 | 1.4 | Consultor Técnico en monitoreo |
| 9 | 1.5 | Analista de Laboratorio |
| 10 | 1.5 | Analista de Laboratorio |
| 11 | 1.6 | Asistente Técnico en evolución y monitoreo hidrológico |
| 12 | 1.6 | Asistente Técnico en evolución y monitoreo hidrológico |
| 13 | 1.6 | Consultor en el área hidrología/hidráulica para fortalecer funciones de evaluación y monitoreo hidrológico |
| 14 | 1.7 | Consultor Junior en Emisiones Vehiculares y Movilidad Sostenible y Calidad de Aire |
| 15 | 1.7 | Profesional en Modelación Calidad Agua |
| 16 | 1.7 | Asistente en modelación calidad de agua |
| 17 | 1.8 | Consultor Desarrollo Java |
| 18 | 1.8 | Consultor en Desarrollo informático |
| 19 | 1.8 | Desarrollador PHP |
| 20 | 1.8 | Consultor en Infraestructura de Servidores y Redes de Datos |
| 21 | 1.8 | Desarrollador Full stock |
| 22 | 1.8 | Consultor para gestión de proyectos informáticos |
| 23 | 1.8 | Asistente Técnico en Informática para Atención al Usuario |
| 24 | 1.9 | Consultor para fortalecer los procesos de control ambiental |
| 25 | 1.9 | Consultor para fortalecer los procesos de control ambiental |
| 26 | 1.9 | Consultor Senior en control de actividades |
| 27 | 1.10 | Consultor para la implementación del registro de laboratorios |
| 28 | 1.11 | Consultor para fortalecer los procesos de atención de denuncias y control de actividades |
| 29 | 1.12 | Profesional senior en evaluación de impacto ambiental |
| 30 | 1.12 | Junior en Gestión Costera |
| 31 | 1.12 | Licenciado en Biología |
| 32 | 1.12 | Profesional senior en evaluación de impacto ambiental |
| 33 | 1.12 | Ing. Civil hidráulico ambiental |
| 34 | 1.12 | Junior en costas |
| 35 | 1.12 | Consultor Junior en Actualización de Información Autorizaciones Ambientales |
| 36 | 1.12 | Consultor en Participación Ciudadana |
| 37 | 1.12 | Estudiantes Avanzados de Ingeniería para Evaluación de Impacto Ambiental |
| 38 | 1.12 | Consultor en Participación Ciudadana |
| 39 | 1.12 | Consultor Ing. Especialista en EIA |
| 40 | 1.12 | Consultor en Participación Ciudadana |
| 41 | 1.13 | Economista |
| 42 | 1.13 | Asesoría jurídica |
| 43 | 2.1 | Consultor en gestión de la información |
| 44 | 2.1 | Consultor Senior en sensoramiento remoto para el Observatorio Ambiental |
| 45 | 2.1 | Consultor en Teledetección y SIG |
| 46 | 2.1 | Consultor para observatorio ambiental |
| 47 | 2.2 | Consultor para control de los Planes de Cuenca |
| 48 | 2.2 | Consultor para control de los planes de cuenca |
| 49 | 2.2 | Consultor para control de los planes de cuenca |
| 50 | 2.3 | Consultor para definir estrategia de mejoría de ecosistemas |
| 51 | 2.3 | Consultor para definir estrategia de mejoría de ecosistemas |
| 52 | 2.4 | Asesor jurídico |
| 53 | 2.5 | Consultor en Geología con especialización en aguas subterráneas |
| 54 | 2.5 | Consultor en Evaluación Ambiental Integrada- Laguna del Sauce |
| 55 | 2.6 | Asistente técnico para gestión de información de planes de mejora y certificaciones |
| 56 | 2.6 | Consultor en el área económica-financiera para el desarrollo de mecanismos de contribución y beneficio |
| 57 | 2.7 | Consultor Ingeniero Hidráulico Ambiental |
| 58 | 2.7 | Consultor Ingeniero Agrónomo |
| 59 | 2.7 | Consultor Ingeniero Agrónomo |
| 60 | UCP | Coordinadora Técnica |
| 61 | UCP | Responsable de Seguimiento y Evaluación |
| 62 | UCP | Consultor en Planificación Estratégica |

# **Apéndice 3. Matriz de evaluación**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Relevancia** | | | |
| **Pregunta 1. ¿En qué medida el diseño y los resultados de medio término y esperados al cierre del Programa continúan siendo relevantes para las prioridades del Ministerio del Ambiente?** | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Sub pregunta 1.1** ¿El diseño y sus ajustes responden a las prioridades y necesidades actuales de fortalecimiento del Gobierno Uruguayo y el Ministerio del Ambiente? ¿Se ha producido algún cambio en la relevancia del Programa desde su formulación (adopción de nuevas políticas, planes o programas)? | **Criterios de Juicio:**   * Armonía y relevancia del diseño del Programa y sus ajustes con las prioridades del MA. * Capacidad de adaptación del diseño del Programa ante un eventual cambio contexto político, institucional y/o normativo.   **Indicadores:**   * Nivel de coherencia del diseño del Programa con el PNAD y otros instrumentos de política pública. * Disipaciones del diseño del Programa * Cambios en el contexto que condicionan la relevancia del Programa * Medidas tomadas ante eventuales cambios de contexto * Modificaciones realizadas a la lógica vertical del Programa. * Pertinencia, oportunidad, número y calidad de cambios efectuados. * Percepción de agentes clave de la evaluación respecto a la adaptación del Programa a los cambios de contexto. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Matriz de resultados y sus ajustes * Informes semestrales * PNAD * Nuevas políticas, leyes, normas, etc. * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Coherencia** | | | |
| **Pregunta 2. ¿Qué tan bien se ha complementado el Programa con otras iniciativas implementadas en el país?** | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Sub pregunta 2.1** ¿En qué medida las actividades del Programa se han complementado con otras intervenciones existentes en el país? ¿Se observan oportunidades para la generación de nuevas alianzas? | **Criterios de Juicio:**   * Aporte a las relaciones de complementariedad materializadas y potenciales a la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa.   **Indicadores:**   * Cantidad, calidad y efectos de alianzas materializadas y/o potenciales con otras iniciativas existentes en el país. * Pertinencia y oportunidad de sinergias generadas * Nivel de escalamiento de efectos de las acciones de complementariedad generadas * Evidencias de acuerdos para el aprovechamiento de sinergias, alianzas y asociaciones. * Percepción de agentes clave de la evaluación a las alianzas generadas. | Revisión de documentación  Entrevistas | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Informes semestrales * Convenios firmados   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Personal de BID * Otros |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Eficacia** | | | |
| **Pregunta 3.** **¿En qué medida el Programa ha logrado cumplir con la entrega de sus productos comprometidos y contribuido a cumplir con los objetivos esperados?** | | | |
| Subpreguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Subpregunta 3.1 – objetivo del Programa** ¿En qué medida la ejecución del Programa está contribuyendo a la mejora de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental, a través del fortalecimiento del Ministerio de Ambiente (MA), y en el marco del Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible (PANDS) y los planes de acción de cuenca? | **Criterios de Juicio:**   * Contribución Programa al fortalecimiento del Ministerio del Ambiente para mejorar de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental de Uruguay.   **Indicadores:**   * Grado de cumplimiento de los principales supuestos que guiaron el diseño de la operación. * Estado de avance de los indicadores de objetivo. * Tributación de la implementación de los 2 componentes programáticos (actividades, productos y metodologías) al objetivo del Programa. * Valoración de partes interesadas funcionarios/as y autoridades del Estado, UEP, BID, organizaciones socias u otros. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * PNAD * Planes de acción de cuencas * Matriz de resultados * Informes semestrales * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Informes de consultorías * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división * Consultores/as * Personal de BID * Otros |
| **Subpregunta 3.2 – Objetivo específico 1.** ¿Está constituyendo el Programa al fortalecimiento de las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del Ministerio del Ambiente? | **Criterios de juicio:**   * Contribución del Programa al fortalecimiento de las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del Ministerio del Ambiente.   **Indicadores:**   * Nivel de ejecución y oportunidad de actividades asociadas a los 13 productos asociados al objetivo específico 1. * Cumplimiento de indicadores del objetivo específico 1 del Programa. * Estado de avance, calidad y funcionalidad de los 13 productos asociados al objetivo específico 1. * Grado de cumplimiento de los principales supuestos que guiaron el diseño de la operación. * Comparación de los avances del Programa con respecto a lo establecido en la matriz de resultados vigente para cada uno de los productos. * Nivel de ejecución de POAs * Motores, oportunidades, barreras u otros factores que han o pueden condicionar la consecución del objetivo y los productos del componente 1. * Idoneidad de las metodologías utilizadas. * Valoración (positiva o negativa) de partes interesadas de los productos y efectos conseguidos a medio término. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * PNAD * Matriz de resultados * Planes Operativos Anuales (POA) * Informes semestrales * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Informes de consultorías * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división * Consultores/as * Personal de BID * Otros |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Subpregunta 3,3 – Objetivo específico 2.** ¿El Programa está aportando al fortalecimiento de la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario? | **Criterios de Juicio:**   * Contribución del Programa al fortalecimiento de la gestión integrada de cuencas prioritarias con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario.   **Indicadores:**   * Nivel de ejecución y oportunidad de las actividades asociadas a los 8 productos asociados objetivo específico 2. * Comparación de los avances del Programa con respecto a lo establecido en la matriz de resultados vigente para cada uno de los productos. * Cumplimiento de indicadores del objetivo específico 2 del Programa. * Estado de avance, calidad y funcionalidad de los 8 productos asociados al objetivo específico 2 del Programa. * Grado de cumplimiento de los principales supuestos que guiaron el diseño de la operación. * Nivel de ejecución de POAs * Motores, oportunidades, barreras u otros factores que han o pueden condicionar la consecución del objetivo y los productos del componente 2. * Idoneidad de las metodologías utilizadas. * Valoración (positiva o negativa) de partes interesadas de los productos y efectos conseguidos a medio término. | Revisión de documentación  Entrevistas    Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * PNAD * Planes de acción de cuencas * Matriz de resultados * Planes Operativos Anuales (POA) * Informes semestrales * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Informes de consultorías * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división * Consultores/as * Personal de BID * Otros |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Eficiencia** | | | |
| **Pregunta 4. ¿El Programa se ha ejecutado de manera eficiente en función de los recursos financieros, humanos, logísticos y temporales disponibles?** | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Sub pregunta 4.1** ¿La estructura institucional/organizacional del programa ha contribuido a lograr una gestión eficiente y basada en resultados? | **Criterios de Juicio:**   * Valoración de factores favorables y desfavorables de la estructura institucional/organizacional del Programa respecto a la consecución de resultados.   **Indicadores:**   * Pertinencia de la estructura organizativa del Programa * Desempeño de la unidad de coordinación del Programa. * Cumplimiento de responsabilidades del MA como organismo ejecutor. * Funcionalidad, adecuación, oportunidad, eficiencia y eficacia de los mecanismos de ejecución programática y financiera * Desempeño de la estrategia y esquema de ejecución de la operación. * Aporte a la eficiencia de los procesos de licitación, contratación, adjudicación y adquisición. * Idoneidad del organigrama del Programa. * Existencia y utilidad de protocolos de articulación entre los actores. * Percepción de los/as gestores/as del Programa respecto al funcionamiento de la estructura diseñada. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Contrato de préstamo y anexos * Reglamento Operativo del Programa (ROP) * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Plan de adquisiciones * Informes semestrales * Auditorias * Organigrama del Programa * Informes financieros * Normas generales de préstamos del BID * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Gerentes de área * Directores/as de división * Personal de BID * Personal PNUD Uruguay y otros. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Sub pregunta 4.2** ¿Los mecanismos, arreglos institucionales, y procedimientos de gestión técnica y financiera han contribuido u obstaculizado a la consecución oportuna y calidad de los resultados y objetivos del Programa? | **Criterios de Juicio:**   * Valoración de los mecanismos, arreglos institucionales, procesos y procedimientos técnicos y operativos dispuestos.   **Indicadores:**   * Pertinencia de la estrategia utilizada hasta el momento para la implementación de la operación * Funcionalidad, adecuación y eficiencia de los mecanismos de coordinación del MA, el BID y el PNUD. * Percepción de los/as gestores/as e instituciones respecto al funcionamiento y utilidad de la gestión del Programa. * Eventuales ajustes realizados a mecanismos y procedimientos implementados. * Apropiación del personal del Programa y otros agentes de los procedimientos implementados. * Valoración y nivel de apropiación del personal del Programa de los procedimientos implementados | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Contrato de préstamo y anexos * Reglamento Operativo del Programa (ROP) * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Plan de adquisiciones * Informes semestrales * Organigrama del Programa * Informes financieros * Normas generales de préstamos del BID * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Gerentes de área * Directores/as de división * Personal de BID * Personal PNUD Uruguay y otros. |
| **Sub pregunta 4.3** ¿Los recursos humanos, financieros y operativos han estado disponibles oportunamente y han sido suficientes y apropiados para implementar la estrategia del Programa en los tiempos planificados y con calidad? | **Criterios de Juicio:**  Oportunidad y suficiencia de las recursos humanos, financieros y operativos dispuestos**.**  **Indicadores:**   * Comparación entre recursos (humanos, financieros, técnicos y operativos), plazos y productos. * Nivel de avance de ejecución del presupuesto v/s el logro de las metas físicas * Suficiencia financiera para lograr las metas de cada producto de la matriz de resultados. * Alineación de la ejecución financiera agregada y los desembolsos respecto a la planificación original. * Grado de exclusividad de los recursos humanos del Programa en relación a otras tareas institucionales (porcentaje de tiempo dedicado al Programa). * Efectos la reestructura ministerial y de la aplicación del art. 52 de la ley de rendición de cuentas el organigrama y los productos comprometidos por el Programa. * Percepción de los/as gestores/as e instituciones socias respecto a la disponibilidad y oportunidad de recursos financieros y humanos. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Contrato de préstamo y anexos * Reglamento Operativo del Programa (ROP) * Plan de Ejecución del Programa (PEP) * Plan de adquisiciones * Ley de rendición de cuentas * Informes semestrales * Informes financieros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división * Consultores/as * Personal de BID y otros |
| **Subpregunta 4.4 - Cofinanciación**. ¿Se ha materializado la cofinanciación prevista? ¿Cómo ha afectado el nivel de materialización de la cofinanciación -inferior o superior al esperado— a los resultados del Programa? | **Criterios de Juicio:**   * Contribución de la cofinanciación a los resultados y objetivos del Programa   **Indicadores:**   * Evidencia de financiación comprometida y materializada. * Deficiencias y aciertos en la gestión de la cofinanciación del Programa. * Monto de recursos adicionales aportados y/o apalancados por el Programa * Efectos de posibles déficits en la cofinanciación. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Contrato de préstamo y anexos * Reglamento Operativo del Programa (ROP) * Informes financieros * Normas generales de préstamos del BID * Documentos de respaldo de cofinanciación.   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Gerentes de área y otros |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Diseño de la matriz de resultados** | | | | |
| **Pregunta 5. ¿El diseño original y los ajustes realizados a la matriz de resultados son consistentes y realizables con los fondos y el tiempo disponible? ¿Es necesario realizar ajustes?** | | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | | Fuentes |
| **Subpregunta 5.1.** ¿La lógica de intervención del Programa es coherente? ¿En qué medida los objetivos y componentes del Programa son claros, practicables y viables en el período de tiempo previsto y los recursos disponibles? | **Criterios de Juicio:**   * Grado de coherencia de la lógica vertical y horizontal original y ajustada del Programa   **Indicadores:**   * Calidad de indicadores, metas, fuentes de verificación y supuestos (lógica horizontal) * Coherencia interna de la cadena de resultados del Programa (lógica vertical) * Factibilidad temporal y presupuestaria de ejecutar y alcanzar las metas de la matriz de resultados original y ajustada. * Valoración del equipo del Programa y el BID respecto al diseño original y ajustado del Programa. | Revisión de documentación  Taller UEP | | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Matriz de resultados y sus ajustes * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Personal del BID |
|  | | | | |
| **Criterio: Monitoreo y evaluación** | | | | |
| **Pregunta 6. ¿El monitoreo y evaluación diseñado e implementado ha contribuido a la gestión, calidad y rendición de cuentas del Programa?** | | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes | |
| **Subpregunta 6.1 - Monitoreo y evaluación (MyE).** ¿El plan de MyE y su implementación han sido eficientes y han contribuido a la gestión y rendición de cuentas del Programa?; ¿Se ha utilizado la información del sistema de MyE de manera adecuada para tomar decisiones oportunas y fomentar el aprendizaje durante la ejecución del Programa? | **Criterios de Juicio:**  Calidad, utilidad y contribución del MyE a la gestión y rendición de cuentas del Programa**.**  **Indicadores:**   * Evidencia de la existencia y aplicación de un sistema de M&E. * Contribución de los mecanismos de MyE a la toma de decisiones operativas, estratégicas y de gestión. * Sistematización de información con niveles de desagregación adecuados. * Metas e indicadores apropiados para los objetivos y productos del Programa. * El SME permite diseminar aprendizajes, acceder a información oportuna y de calidad. * Valoración de los mecanismos y herramientas de monitoreo generados e implementados durante el Programa. * Disponibilidad y calidad de las fuentes de verificación y reportes realizados. * Percepción de las partes interesadas respecto al funcionamiento y calidad de los mecanismos internos/externos de rendición de cuentas. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Matriz de resultados y sus ajustes * Informes semestrales * Plan de MyE * Otros   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Personal del BID | |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Sostenibilidad** | | | |
| **Pregunta 7. ¿A medio término, se observan señales de sostenibilidad a institucional y financiera?** | | | |
| Sub preguntas de evaluación | Indicadores / Criterios de Juicio | Métodos | Fuentes |
| **Subpregunta 7.1.** ¿Se observan señales en la institucionalidad nacional, publica que den cuenta que Programa tendrá continuidad una vez que la financiación cese? | **Criterios de Juicio:**   * Apropiación de funcionarios y autoridades del Ministerio de Ambiente y anclaje institucional de las capacidades individuales (conocimientos, aptitudes y prácticas), institucionales (sistemas, modelos, planeación, soportes informáticos, infraestructura, otro), y de entorno (política pública y planeación estratégica) desarrolladas, propuestas y/o fortalecidas por el Programa.   **Indicadores:**   * Evidencia de voluntad y compromiso de las autoridades y funcionarios a nivel nacional * Signos de cambios transformacionales con potencial de durabilidad. * Voluntad y capacidad de réplica y escalabilidad de las partes interesadas. * Existencia de mecanismos institucionalizados para sostener las capacidades desarrolladas, propuestas y/o fortalecidas por el Programa. * Probabilidad de replicación autónoma de las capacidades promovidas y desarrolladas por el Programa. * Opinión de los agentes clave respecto a la voluntad y compromiso institucional para la continuidad del Programa. | Revisión de documentación  Entrevistas  Taller con UEP | **Fuentes Secundarias:**   * Documento del Programa (PP) * Informes semestrales * Informes de consultorías * Documentos de respaldo de anclaje institucional.   **Fuentes Primarias:**   * Unidad ejecutora del Programa * Comité estratégico * Gerentes de área * Directores/as de división * Consultores/as * Personal de BID * Otros |

# **Apéndice 4. Instrumentos de recolección de información**

**Protocolo integrado de entrevistas en profundidad**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Título del Programa:** Fortalecimiento de la Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente | | | | |
| **Objetivo de la entrevista:** Valorar y contrastar información cualitativa relativa a los criterios, preguntas y sub preguntas de evaluación del Programa. | | | | |
| **Tiempo de Duración:** 30– 45 minutos | **Entrevistadores:** Germán Luebert | | | |
| **Observación 1:** Con la finalidad de lograr un dialogo fluido, el lenguaje utilizado se adecuará a los agentes clave entrevistados, las preguntas se contextualizarán y estarán apoyadas por material de referencia. | | | | |
| **Observación 2:** No se aplicarán todas las preguntas a los agentes. Se seleccionaron algunas del presente listado en función de las responsabilidades, áreas temáticas y la información que maneje la persona entrevistada. | | | | |
| **Agente clave[[12]](#footnote-12)** | | **EP** | **FE** | **FB** |
| **Criterio: Relevancia** | | | | |
| Tomando en cuenta el contexto nacional y las prioridades estratégicas y políticas del Estado uruguayo en general y el Ministerio del Ambiente en Particular ¿Piensa que los objetivos y estrategias del Programa son pertinentes? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿En qué medida la creación del Ministerio del Ambiente afectó la relevancia del diseño e implementación del Programa? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿Piensa que es necesario realizar algún ajuste en el diseño orientado a mejorar la alienación del Programa con las prioridades del Ministerio de Ambiente? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| **Criterio: Coherencia** | | | | |
| ¿Identifica relaciones de complementariedad -potenciales y/ materializadas- con las que el Programa podría hacer sinergia? | | ⦁ | ⦁ |  |
| ¿De qué manera estas alianzas cumplen una función multiplicadora y/o aportan a eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa? | | ⦁ | ⦁ |  |
| **Criterio: Eficacia** | | | | |
| ¿Cuáles han sido para usted los principales resultados y efectos derivados de la ejecución del Programa? ¿Qué aspectos destacaría? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| Desde su perspectiva ¿De qué manera el Programa está contribuyendo a la mejora de la gestión de la calidad y sostenibilidad ambiental? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿En qué medida el Programa ha aportado al fortalecimiento de las funciones de planificación estratégica, evaluación, control y monitoreo ambiental del Ministerio del Ambiente? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| Según su opinión: ¿Cuál es el aporte concreto del Programa al fortalecimiento de la gestión integrada de cuencas prioritarias -con énfasis en la disminución de cargas contaminantes de origen agropecuario-? ¿Cuál es su valoración respecto a la calidad y las posibilidades de réplica? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| Según su opinión y tomando en consideración su experiencia en la ejecución del Programa ¿Cuáles han sido los puntos fuertes y débiles que han permitido (o no) el logro a de los indicadores y productos formulados? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿Han ocurrido resultados no planificados? ¿Los podría describir y valorar? | | ⦁ | ⦁ | ⦁ |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Criterio: Eficiencia** | | | |
| ¿Los recursos financieros dispuestos por el Programa, han sido suficientes para alcanzar los resultados planificados con buena calidad? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿Ha habido adecuaciones presupuestarias? ¿Cuáles? ¿Por qué? | ⦁ |  | ⦁ |
| Según su opinión, ¿los procedimientos y recursos humanos han estado disponibles y han sido los suficientes y apropiados para implementar la estrategia del Programa oportunamente y con calidad? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿La estructura institucional/organizacional del Programa ha contribuido a lograr una gestión eficiente y basada en resultados? ¿Existe claridad en las funciones y roles que debe cumplir cada integrante? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿Cuál es su opinión respecto al cumplimento de responsabilidades del Ministerio de Ambiente como organismo ejecutor? | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿Cuáles han sido los principales desafíos en relación con la gestión y administración del Programa? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿Cómo valora los mecanismos de coordinación establecidos entre el BID, el Ministerio de Ambiente y el PNUD? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿La cofinanciación comprometida se ha materializado de acuerdo con lo planificado? ¿Qué dificultades identifica? ¿Los eventuales retrasos en la cofinanciación, han perjudicado la ejecución técnica del Programa? | ⦁ |  |  |
| ¿Ha habido demoras en la ejecución financiera y técnica? ¿Cuáles son las causas de estas demoras? ¿Ha habido capacidad de resolver eventuales inconvenientes? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿Los mecanismos, arreglos institucionales y procedimientos de gestión técnica y financiera contribuyen a la consecución de los resultados y objetivos del Programa? ¿Qué elementos destacaría? ¿Qué aspectos reforzaría? | ⦁ |  | ⦁ |
| **Criterio: Diseño de la Matriz de Resultados** | | | |
| ¿Considera que es factible temporal y presupuestariamente de ejecutar y alcanzar las metas estipuladas en la matriz de resultados original y/o ajustada? ¿Propondría algún cambio? ¿Cuáles? | ⦁ |  | ⦁ |
| **Criterio: Monitoreo y evaluación (MyE)** | | | |
| ¿De qué manera el Programa ha implementado el plan de MyE elaborado? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿El sistema de MyE ha recogido la información de manera sistemática, utilizando metodologías apropiadas? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿El sistema de MyE ha facilitado la gestión técnica y operativa del Programa? | ⦁ |  | ⦁ |
| ¿Qué fortalezas y debilidades identifica en el sistema de MyE? | ⦁ |  | ⦁ |
| **Criterio: Sostenibilidad** | | | |
| ¿Se han tomado acciones orientadas a asegurar la sostenibilidad de la iniciativa? ¿Cuáles? ¿Está conforme? ¿Plantearía algo distinto? | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿Qué actividades y productos generados por el Programa se mantendrán una vez que la financiación cese? | ⦁ | ⦁ |  |
| ¿Qué actividades y efectos generados por el Programa NO se mantendrán una vez que el acompañamiento cese? ¿Por qué? | ⦁ | ⦁ |  |
| ¿Identifica riesgos que puedan poner en peligro la sostenibilidad de la iniciativa? ¿Cómo se han gestionado los riesgos y tomado medidas de mitigación? | ⦁ | ⦁ | ⦁ |
| ¿Considera que hay condiciones institucionales en el Estado para continuar con los procesos impulsados por el Programa? | ⦁ | ⦁ | ⦁ |

1. Información rescatada del anexo único del contrato de préstamo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Los términos de referencia entregan un listado exhaustivo de necesidades informativas. Estas han sido incorporadas en su totalidad en la matriz de evaluación a modo de pregunta, sub pregunta, criterio de juicio y/o indicador de subpregunta (Apéndice 3. Matriz de evaluación). [↑](#footnote-ref-2)
3. Los criterios de evaluación coinciden con las recomendaciones realizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019), En función de los requerimientos de la contraparte, la evaluación propone sumar a estos criterios dos adicionales: diseño la matriz de resultados y monitoreo y evaluación. [↑](#footnote-ref-3)
4. Producto 1.2 Seguimiento de planes ambientales (Plan Ambiental Nacional y planes de acción de cuencas) [↑](#footnote-ref-4)
5. Producto 2.2 Zonas de amortiguación implantadas y control operativo para las tres cuencas; Producto 2.3 Desarrollo de Plan estratégico con pautas de manejo de zonas de amortiguación y conservación de áreas riparias a nivel de predios para mejorar la eficacia de la retención de contaminantes. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sensoramiento remoto integrado en el sistema de monitoreo y control del cumplimiento de las zonas buffer implantado (relacionar producto 2.2 y 1.4). [↑](#footnote-ref-6)
7. SMART: específicos, medibles, alcanzables o viables, realistas y acotados en el tiempo [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. Durante el desarrollo de este hallazgo se utilizará la TdC como marco analítico y los productos incluidos en la matriz de resultados se considerarán como realizaciones que tributan a la materialización de los cambios en el corto plazo. [↑](#footnote-ref-9)
10. Al momento de la evaluación, aún no había claridad de la fecha que el cambio de status de materializaría. Según informantes clave institucionales es muy probable que sea a partir de enero de 2024. [↑](#footnote-ref-10)
11. La evaluación a pesar de identificar falencias en el resumen narrativo de algunos resultados ha desestimado la posibilidad de proponer cambios y/o incorporar nuevos resultados, puesto que, dado que se ampliarían las modificaciones sustanciales propuestas, podría generaría una carga de gestión adicional y ralentizar el proceso de aprobación. [↑](#footnote-ref-11)
12. EP: Equipo del Programa FE: funcionarios/as del Estado; FB: funcionarios/as del BID. [↑](#footnote-ref-12)