**Mayo**

13

**Evaluación de Medio Término del Proyecto**

**FMAM 3519**

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

**DOCUMENTO FINAL**

Elaborado por:

Clemencia Vela Witt

**Ficha del Proyecto**

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

**Agradecimientos**

La consultora agradece a todas aquellas personas que directa o indirectamente apoyaron con su tiempo y esfuerzo el proceso de evaluación, proporcionando información verbal o documentada, organizando reuniones para las entrevistas y presentación final así como la logística para las visitas al campo.

Agradece a los funcionarios de las Entidades gubernamentales de Argentina y Uruguay, en especial a la SAyDS (Ariel López), DINAMA (Jorge Rucks), MVOTMA (Silvia Aguinaga y Luis Reolón). A delegados uruguayos a las Comisiones CARP (Daniel Montiel) y CTMFM (Julio Cesar Suarez), al Secretario Tecnico de la CARP (Ricardo Alberto Faleto). Así mismo, a los funcionarios de las Unidades Nacionales de ejecución del proyecto, en especial a Marco Vermaasen (Argentina) y Mónica Guchin (Uruguay). Adicionalmente agradece al personal de las oficinas de PNUD en especial a José Vicente Troya (Oficial de Aguas Internacionales, Panamá), Susan McDade (Coordinadora Residente, Uruguay), Aldo José García (Representante Residente Adjunto, Uruguay), Flavio Scasso (Analista de Programa Medio Ambiente, Uruguay), Daniel Tomasini (Coordinador Ambiente y Desarrollo Sostenible, Argentina), Matías Mottet (Analista de Programa Medio Ambiente, Argentina). También agradece a Percy Nugent ex-coordinador de la (URCP).

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

Finalmente, quiere felicitar a todos y cada uno de los participantes en el proyecto y en las labores de recuperación de la calidad de agua del rio de la Plata, quienes con mucha mística de trabajo y compromiso están exitosamente llevando adelante acciones para lograr los objetivos a corto y largo plazo del proyecto como son la creación de la institucionalidad necesaria para el monitoreo y control coordinado del RLP para proveer un agua con la calidad adecuada para la vida de la población de los dos países cuya vida está íntimamente ligada al Rio de la Plata, la sustentabilidad de sus sistemas productivos y la conservación de la biodiversidad ligada a sus ecosistemas.

**ACRONIMOS**

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

**CONTENIDO**

SECCION I

Executive Summary 7

Brief description of project Context and purpose of the evaluation

Main conclusions, recommendations and lessons learned

Summary table of scores on this assessment

Resumen ejecutivo 11

Breve descripción del proyecto

Contexto y propósito de la evaluación

Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

Tabla resumen de las calificaciones obtenidas en esta evaluación

SECCION II

1. Introducción 15

Propósito de la evaluación

Cuestiones claves tratadas

Metodología de la evaluación

Estructura de la evaluación

2. El proyecto y su contexto de desarrollo 18

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

Problemas que el proyecto pretende abordar

Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto

Actores

Resultados esperados

3. *Resultados* 21

**3.1 *Formulación del proyecto*** 21

Conceptualización/diseño **(\*)**:

La apropiación nacional y participación de actores en el diseño **(\*):**

Replicabilidad:

**3.2 *Implementación del Proyecto*** 24

Enfoque de Implementación (\*):

Monitoreo y Evaluación (M&E) (\*):

La Participación de los Actores (\*):

Planificación Financiera:

Modalidades de la ejecución e Implementación:

**3.3 *Progreso en el logro de resultados*** 38

4. Conclusiones y recomendaciones 51

5. Lecciones aprendidas 55

6. Anexos al reporte de evaluación 56

Anexo 1: Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2: Agenda e itinerario

Anexo 3: **Lista de personas entrevistadas**

Anexo 4: Lista de documentos revisados

# Anexo 5: Cofinanciamiento

Anexo 6: **Capitulo XII Tratado del Rio de la Plata**.

Anexo 7: **Ejemplos de flujo y conexión entre actividades del proyecto**

Anexo 8: **Formulario de revisión de las Oficinas del PNUD/FMAM**

1. **EXECUTIVE SUMMARY**

* **Breve descripción del proyecto**

1. The Río de la Plata and its Maritime Front (RPMF) is one of the leading fluvio-marine systems in the world, connecting the Río de la Plata Basin (the second largest basin in South America and fourth largest worldwide) to the Atlantic Ocean. The RPMF contains globally significant biodiversity, but it is threatened by substantial urban, agricultural and industrial pollution
2. Pollution is caused by social and economic activities located along the coastal areas of both countries that generate urban agricultural and industrial pollution. Therefore, the FREPLATA II (GEF Id 3519) project seeks to reduce and prevent this pollution by *“Reducing and preventing land-based pollution in the Rio de la Plata/Maritime Front through implementation of the FREPLATA´s I Strategic Action Program”* Thus,FREPLATA II, aims to facilitate the implementation of actions to reduce and prevent pollution from land-based sources. Because it is a dynamic system, pollutants are transported by river’s currents, vertical advection of water, winds, tides, sediment dispersal and organisms that ingest them. Red areas, with high concentration of pollutants, have been already identified as well as potential dead zones and frequent incidents of algae blooms. If no action is taken these problems would tend to increase with potential detriment to the environmental quality and human health (although impacts on human health have not been reported yet). For the above reasons, this project is considered a priority.
3. The FREPLATA II project is a continuation of the GEF’s FREPLATA I (GEF ID 613), carried out between May 1999 and December 2008. It was a bi-national project pioneer in the region whose results were: i) a major collection of information culminating in the generation of a trans boundary diagnostic (TDA), which concluded that control of land pollution in the coastal zone of the two countries is a priority, ii) the design of a Strategic Action Program (SAP) as a joint venture of the two countries and two National Action Programs (NAPA) that complement it; and iii) the formation of an ad hoc binational network of municipalities (RIIGLO) that brought together high-level actors, including representatives of nine ministries, navy, coast guard, provincial authorities and the private sector.
4. In a way, the FREPLATA II project was regarded as the transition from the planning process FP I to the implementation of the SAP in FPII by establishing intersectoral mechanisms, institutional frameworks, communication channels and capacity building for the implementation of a comprehensive ecosystem management

* **Context and purpose of the evaluation**

1. This report corresponds to the Mid Term Evaluation (MTE) of the GEF’s 3519 Project *"Reduction and Prevention of Pollution from Land Sources in the Rio de la Plata and its Maritime Front through implementation of the Strategic Action Program FREPLATA"*. It has been prepared by the evaluator Clemencia Vela Witt, as a result of a field mission to the cities of Buenos Aires and Montevideo, from 8 to 12 April, 2013, during which interviews and field visits (Annex 2) took place. The evaluator was contracted by the UNDP’s office in Uruguay according to agreed Terms of Reference (Annex 1).
2. As defined in the Terms of Reference, the MTE is intended to provide a review of the progress of implementation of the project, identify potential problems in the design, review achievements of project products / outcomes and to determine the progress toward achieving the objectives and expected results of the project.
3. This MTE is important for the identification of barriers and obstacles faced by the implementation up to the time of the evaluation, as well as for determining the lessons learned and opportunities for improvements offered by the project. This MTE is a key input to improve, refocus and strengthen aspects of implementation for the project’s completion. In this context one of the purposes of the evaluation was to analyze the fulfillment of the objectives and outputs of the project in relation to the Detailed Work Plan and the respective Annual Work Plans.

* **Main conclusions, recommendations and lessons learned**

1. Relevance.- It is considered that the project is highly relevant and pertinent to the GEF’s Focal Area of International Waters IW and its strategic program - SP2 because it focuses on reducing coastal pollution generated by land-based activities , to reverse the increasing pollution caused by large nutrient and chemicals discharges that have generated critical areas in the river.
2. The project is highly relevant for the Region of Río de la Plata as it is coherent and responds to the River Plate Treaty signed by Argentina and Uruguay in 1973, the objectives of which include managing pollution problems. It also responds to the regional and national plans that were just proposed to implement the Regional Strategic Action Program and the National Plans developed in the Freplata’s I project, and which are focused on solving transnational pollution problems. Additionally, the proposal was supported and endorsed by the main authorities of the two countries.
3. Similarly, it is consistent with other initiatives and national or local projects of the two countries, which purpose is to mitigate pollution problems (In Argentina there are projects to reduce pollution of the Matanzas Creek basin and of the city of Buenos Aires, there are investments to treat sewage and develop cleaner production activities (P + L) and in Uruguay there is the Environmental Protection Act).
4. The project is also consistent with the United Nations Action Programme (UNDAF 2010-2014) that focuses on reaching the Millennium Development Goals (MDGs) among which environmental protection is considered as a main concern.
5. Effectiveness.- The evaluation detected the interest of the authorities for the project and the dedicated work of its participants. However, progress in achieving the overall goal is still weak because the effectiveness to reach the various outcomes has been variable. There are important outputs of high technical level products, and there are also important outputs on the pilot project; however, there is a significant weakness within the different results in achieving the expected objectives particularly at the binational level of decision makers. Making a colloquial comparison, it is like having high quality ingredients for a cake but t is still required to have the skills to combine them and bake them to get the cake, which in this case would correspond to the development of coordination processes as well as the legal and institutional basis for its sustainability.
6. Efficiency.- There is a significant delay in project implementation. A few months before its completion, project has only reached a 43% of its objectives and has obtained only 3% of co-financing.
7. Lessons learnt.- The Main lessons learned are:
   * 1. **it is necessary to shield projects from diplomatic crisis** among countries, especially of projects directed to produce mutual benefit (as is the health of the inhabitants). During the project preparation both countries took the decision to shield the project and this phase culminated successfully;
     2. **the political interest of the decision makers is essencial for the success of a project** when a high level of participation is required as it is the case of the present Project. This interest is closely tied to an understanding of the technical process;
     3. In a complex administrative structure, such as that proposed for the Project, **it is essential to clearly define roles, responsibilities of the various parties** (regional and national coordinators) and to establish communication channels among national authorities to prevent supremacy of either party yet avoid unnecessary delays by an excessive bureaucracy;
     4. On projects that have to generate processes of interaction, it is essential to promote joint discussions among the parties such as through workshops;
     5. In the implementation of binational or multi-country projects it is important to maintain a sole Project Document to develop a common vision of the final objectives. It is advisable to define the characteristics of the countries and sub-activities within each of the major results and proposed activities**, and if the Pro Doc is translated to the native language, the translation must have the same text**. The present project has faced many execution problems because on top of the official Pro Doc (signed by GEF), they produced two additional Pro Docs (one for each country), with the additional inconvenience that the English version differs from its translations in critical managerial issues, which contributed to the estrangement of a binational approach.

* **Summary of Scores assigned in this evaluation**

1. According to the TORs, and considering the evaluation results the following Table 1 provides the scores assigned to the project.

Table 1. Summary of scores assigned to the Project

|  |  |
| --- | --- |
| Relevance | **AS** |
| Effectiveness | **MU** |
| Efficiency | **MU** |
| Conceptualization / Design (\*): | **MS** |
| Stakeholder involvement in the design (\*): | **MS** |
| Implementation Approach (\*): | **MU** |
| Monitoring and Evaluation (M & E) (\*): | **MU** |
| The participation of stakeholders during implementation | **S** |
| Progress in achieving outcomes and objectives | **MU** |

\* According to the TORs the rating categories are: Highly Satisfactory (HS): Satisfactory (S), Moderately Satisfactory (MS), Moderately Unsatisfactory (MU), Unsatisfactory (U), Highly Unsatisfactory (HI). Detailed information on each of the topics is included in paragraphs indicated with asterisks in parentheses. The ratings were assigned by the evaluator in consideration of the elements discussed in those texts.

**2. RESUMEN EJECUTIVO**

* **Breve descripción del proyecto**

1. El Río de la Plata y su frente marítimo (FMRP) es uno de los sistemas fluviales más importantes del mundo (el segundo en Sud América y el cuarto a nivel mundial de aquellos que desembocan en el Atlántico)[[1]](#footnote-1). Su frente marítimo (FMRP) contiene biodiversidad de importancia mundial; sin embargo está amenazada por la contaminación de las aguas del Rio de la Plata.
2. La contaminación es causada por las actividades sociales y económicas localizadas en las zonas costeras de ambos países que generan contaminación urbana, agrícola e industrial. Por tanto el proyecto FMAM FREPLATA II busca facilitar la implementación de acciones para reducir y prevenir la contaminación ocasionada por fuentes terrestres. Como el sistema es muy dinámico, los contaminantes son transportados por las corrientes del río, por la advección vertical de columnas de agua, por los vientos, mareas y por dispersión de los sedimentos y por organismos vivos que los ingieren. Ya se han detectado zonas rojas con altas concentración de contaminantes, potenciales zonas muertas e incidentes frecuentes de floraciones de algas y si no se toman medidas estos problemas tenderán a incrementar con posibles detrimentos en la calidad ambiental y en la salud humana aunque esto último no haya sido reportado aun. Por tanto, este proyecto es considerado prioritario.
3. El proyecto FREPLATA II constituye la continuación del proyecto FMAM FREPLATA I (ID FMAM 613), ejecutado entre mayo 1999 y Diciembre 2008, el cual fue un proyecto binacional pionero en la región cuyos resultados fueron: i) el relevamiento de importante información que culminó en la generación de un diagnostico transfronterizo (ADT) y el cual concluyó que el control de la contaminación terrestre en la zona costera de los dos países es prioritario; ii) el diseño de un Programa de Acción Estratégica (PAE) conjunta de los dos países y de Programas Nacionales de Acción complementarios (PNA); y iii) también logró conformar una red ad hoc binacional de municipalidades (RIIGLO) y aglutinar actores de alto nivel, incluyendo nueve ministerios, la marina, guardas costeros, autoridades provinciales y al sector privado.
4. En cierta forma al proyecto FREPLATA II se lo consideraba como la transición del proceso de planificación de FP I al de implementación del PAE en FPII (mediante la generación de mecanismos intersectoriales, estructuras institucionales, canales de comunicación y desarrollo de capacidades para la implementación de un manejo integral ecositemico).

* **Contexto y propósito de la evaluación**

1. Este informe corresponde a la *Evaluación de Medio Término (EMT) del Proyecto FMAM* 3519 **“**Reducción y Prevención de la Contaminación de Origen Terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”, preparado por la evaluadora Clemencia Vela Witt como resultado de una misión a las ciudades de Buenos Aires y Montevideo, entre el 8 y el 12 de abril de 2013, en la que se realizaron entrevistas y visitas de campo (Anexo 2). La evaluadora fue contratada por la oficina del PNUD en Uruguay para realizar esta evaluación con base en los términos de referencia acordados (Anexo 1).
2. Tal como se define en los Términos de Referencia, la EMT tiene como fin proporcionar una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño, revisar los logros en la concreción de sus productos y determinar el progreso hacia el logro del objetivo y los resultados esperados del proyecto.
3. Esta evaluación es importante para identificar barreras y obstáculos en la ejecución realizada hasta el momento, así como lecciones aprendidas y potencialidades de mejoras que ofrece el proyecto. Esta EMT será un insumo clave para mejorar, reorientar o fortalecer aspectos de la implementación hacia la finalización del proyecto. En este contexto uno de los propósitos de la evaluación es analizar el cumplimiento de los objetivos y productos del proyecto en relación con el Plan Detallado de Trabajo y los respectivos Planes de Trabajo Anuales.

* **Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas**

1. Relevancia.- Se considera que el proyecto es altamente **relevante y pertinente** con el Área Focal del FMAM Aguas Internacionales, y su programa estratégico IW - SP2 pues se enfoca en la reducción de contaminación costera generada en tierra, para revertir la creciente contaminación ocasionada por altas descargas de nutrientes y substancias químicas que han generado zonas críticas en el rio.
2. El Proyecto tiene una alta coherencia para la Región del Rio de la Plata pues es coincidente y responde al *Tratado del Rio de la Plata* firmado entre Argentina y Uruguay en 1973 y entre cuyos objetivos consta atender su contaminación. También responde a Planes Regionales y Nacionales, ya que justamente fue propuesto para implementar el Programa de Acción Estratégico Regional y sus respectivos Planes Nacionales elaborados en el proyecto Freplata I y los cuales están enfocados en atacar problemas de contaminación transnacionales. Adicionalmente, su propuesta tuvo el aval de las principales autoridades nacionales de los dos países.
3. A la par es coherente con otras iniciativas y proyectos nacionales o locales de los dos países dirigidos a mitigar los problemas de contaminación (En Argentina proyectos para descontaminar la cuenca del riachuelo Matanzas y de la ciudad de Buenos Aires e inversiones para tratar aguas servidas y desarrollar actividades de producción más limpia (P+L) y en Uruguay la legislación como la Ley de Protección Ambiental).
4. El proyecto también es coherente con el Programa de acción de Naciones Unidas UNDAF 2010-2014 cuyo enfoque es el cumplimiento de los objetivos del milenio (MDGs) entre los que se encuentra la protección ambiental.
5. Efectividad.- Durante la evaluación se detectó un alto interés de las autoridades por el proyecto y un trabajo decidido de sus participantes. Sin embargo, el avance en la consecución del objetivo general es aún débil debido a que la efectividad en la consecución de los distintos resultados ha sido variable. Se encuentran productos técnicos de alto nivel que servirían de importantes insumos, también se encuentran una importante efectividad de los proyectos piloto; sin embargo, se encuentra importantes debilidades en la consecución de los procesos de institucionalización y sensibilización de tomadores de decisión, en especial a nivel binacional, dentro de los distintos resultados. Haciendo una comparación coloquial se podría decir que se cuentan con insumos de buena calidad para elaborar un pastel pero se necesita combinarlos con habilidad para hornearlo exitosamente, lo que en este caso correspondería al desarrollo de procesos de coordinación así como las bases legales e institucionales para que sean permanentes.
6. Eficiencia.- Se detecta un importante retraso en las actividades del proyecto. A pocos meses de su conclusión se detecta un 43% de ejecución y un bajo co- financiamiento (3%).
7. Lecciones aprendidas.- Las principales lecciones aprendidas son:
   * 1. **que es necesario blindar a los proyectos** y trabajos de provecho mutuo (como es la salud de los pobladores) de situaciones de crisis diplomáticas de los dos países. Durante la preparación del proyecto se tomó esta decisión acertada y esta fase culmino exitosamente;
     2. **que el interés político de los tomadores de decisión es fundamental para el éxito de un proyecto que requiere un alto nivel de participación,** y en temáticas como la del presente proyecto, este interés está fuertemente ligado **a la comprensión de los procesos técnicos,**
     3. que en una estructura administrativa compleja como la planteada para el proyecto **es fundamental la clara definición de papeles, competencias de las distintas partes** (coordinador regional y coordinadores nacionales) **así como los canales de comunicación con las autoridades nacionales** para evitar supremacía de ninguna de las partes pero a la vez evitar retrasos innecesarios por una exceso peso burocrático;
     4. en proyectos que tienen que generar procesos de interacción es fundamental promover la discusión conjunta de las partes mediante talleres de intercambio; y
     5. en proyectos binacionales o de varias naciones es conveniente mantener un solo Documento de Proyecto para contar con una visión común de los objetivos finales perseguidos. Es preferible definir las particularidades de los países como sub actividades dentro de cada uno de los resultados y grandes actividades propuestas**, y si se decide traducir el Pro Doc a la lengua materna, la traducción debe tener el mismo texto que el original**. El presente proyecto, ha enfrentado serios problemas gerenciales porque a más de haber elaborado Pro Doc oficial (firmado por el FMAM), produjeron dos Pro Docs adicionales no oficiales (uno para cada país) que adicionalmente presentan el inconveniente de que la traducción al Español difiere del original en aspectos críticos de gestión, lo cual coadyuvó al distanciamiento del enfoque binacional.

* **Tabla resumen de calificaciones obtenidas en esta evaluación**

1. De conformidad a los TdR, y considerando los resultados obtenidos, en la tabla 1 se proporciona las siguientes calificaciones.

Tabla 1. Resumen de las calificaciones asignadas en la evaluación

|  |  |
| --- | --- |
| Relevancia | **AS** |
| Efectividad | **MI** |
| Eficiencia | **MI** |
| Conceptualización/diseño (\*): | **MS** |
| Participación de actores en el diseño (\*): | **MS** |
| Enfoque de Implementación (\*): | **MI** |
| Monitoreo y Evaluación (M&E) (\*): | **MI** |
| La participación de los actores durante la ejecución | **S** |
| Progreso en el logro de resultados y objetivos | **MI** |

\* Según los TdR las categorías de calificación son: **Altamente Satisfactorio (AS):** **Satisfactorio (S);** **Moderadamente Satisfactorio (MS);** **Moderadamente Insatisfactorio (MI);** **Insatisfactorio (I)****; Altamente Insatisfactorio (AI)[[2]](#footnote-2).** Información detallada sobre cada uno de los temas calificados se encuentran en los párrafos señalados con asteriscos entre paréntesis. Las calificaciones fueron asignadas por la evaluadora en consideración de los elementos discutidos en estos textos.

**SECCION II**

**1. Introducción**

***1. Propósito de la evaluación y Cuestiones claves tratadas***

1. La presente evaluación se enmarca en las políticas de Evaluación y Monitoreo del FMAM, la cuales requieren que todos los proyectos financiados por el FMAM cuenten con una evaluación independiente de Medio Término y una Evaluación Final. Los propósitos del FMAM al requerir evaluaciones a sus proyectos son: i) promover la transparencia y evaluar el grado de cumplimiento del proyecto; ii) sintetizar lecciones que puedan ayudar a mejorar la implementación de la segunda fase del proyecto y en la selección, diseño e implementación de futuras intervenciones del FMAM; iii) proveer información sobre asuntos que sean recurrentes en el portafolio del PNUD y que requieran atención; iv) evaluar la contribución de los resultados para la consecución general de beneficios globales. Adicionalmente, para el PNUD, de ser posible, estas evaluaciones tienen el objetivo de conocer si la ejecución del proyecto es compatible con otros principios del PNUD tales como reducción de la pobreza, gestión de riesgos, derechos humanos o género.
2. Objetivos específicos de la evaluación para el proyecto son contar con una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño, revisar los logros en la concreción de sus productos y determinar el progreso hacia el logro del objetivo y los resultados esperados del proyecto. Propósitos adicionales de la evaluación son identificar lecciones aprendidas y plasmarlas en recomendaciones de mejoramiento.
3. Los principales criterios de evaluación establecidos por el FMAM son: ***Relevancia, Eficacia*** *(calidad) y* ***Eficiencia*** en la utilización de Fondos para la consecución de los beneficios globales y locales esperados. Complementariamente, busca determinar si se han desarrollado o están en proceso de desarrollarse los medios para asegurar la ***Sostenibilidad*** de los logros que se alcancen con el proyecto. La evaluación se enfoca en las distintas fases del proyecto: diseño, implementación y sostenibilidad futura.
4. Esta evaluación ha sido realizada tomando en consideración que la audiencia principal son las Agencias Ejecutoras (SAyDS y MVOTMA), la Agencia Implementadora (oficinas PNUD en Uruguay y Argentina), las Comisiones Binacionales (CARP y CTMFM), las Unidades Nacionales de coordinación del proyecto y los actores involucrados, en vista de que las recomendaciones emitidas deberán ser implementadas por uno o varios de estos actores.
5. El documento de evaluación contiene una primera parte que constituye un resumen ejecutivo y una segunda parte en la que se tratan a más detalles los distintos elementos analizados durante la evaluación.

***2. Metodología de la evaluación***

1. La evaluadora realizó la evaluación con base en una metodología que incluyó: i) la revisión y análisis de documentos provistos por las oficinas del PNUD y de las Unidades Nacionales de coordinación del proyecto; ii) visita a las zonas del proyecto (del 8 al 12 de abril de 2013) (Anexo 2), y iii) entrevistas personales en la oficina del PNUD, funcionarios del SAyDS, MVOTMA, ejecutores del proyecto, representantes de gobiernos locales y participantes (Anexo 3). Para el levantamiento de información, la evaluadora tomó como guía una matriz de preguntas. El propósito de las entrevistas y visita de campo fue la de involucrar a los participantes en el proceso evaluativo y de conseguir triangulaciones de información proveniente de distintas fuentes. La evaluación tuvo la limitación de tener una visita de misión sumamente reducida que no le permitió observar algunos productos importantes o procesos administrativos y manejo de datos, por tanto las entrevistas y documentos informes adquirieron una gran preponderancia. Una segunda limitante fue que la misión coincidió cuando la URCP ya estaba desmantelada y días antes de la misión había renunciado la asistente administrativa, por tanto, la entrega de información fue retaceada. Para la evaluación se tuvieron que compensar estas deficiencias mediante entrevistas virtuales, que si bien no son ideales permitieron realizar triangulaciones para enriquecer el panorama integral.
2. Una vez concluida la visita a la región, el día 12 de abril del 2013, se realizó una reunión final en las oficinas del CTMFM en la Ciudad de Montevideo con la asistencia de los presidentes de las delegaciones de Uruguay ante la CARP y CTMFM, la coordinadora nacional del proyecto en Uruguay y oficiales de la oficina del PNUD Uruguay y Panamá. Para esta reunión la evaluadora preparó una presentación como instrumento de referencia de discusión y para mostrar un resumen de los hallazgos y recomendaciones preliminares. Nuevamente, esta reunión tuvo la limitante de la ausencia de los comisionados de Argentina. De todas maneras, el presente informe recoge los comentarios y sugerencias expresados durante esta reunión.
3. La evaluación de medio término se concentra principalmente en el período de implementación del proyecto a partir de su inicio (diciembre 2009) hasta la fecha de evaluación (abril de 2013 o cierres financieros a diciembre 2012). Sin embargo, cuando se consideró relevante para una mejor comprensión del proceso de diseño y su efecto en el proceso de implementación y para basar sus recomendaciones en el contexto de todas las actividades y acciones realizadas también incursionó en un análisis de los documentos del proyecto Freplata I y los documentos generados durante la preparación del presente proyecto.
4. La evaluadora tomó en cuenta la terminología y lineamientos definidos por el FMAM y que están incluidos en los Términos de Referencia pertinentes a la evaluación. De igual manera, conforme a los TdR, se realizó un análisis integral del proyecto y sus resultados, considerando los criterios de relevancia, eficacia y eficiencia, impacto, sostenibilidad.
5. Se resalta que el alcance de la evaluación no llegó al nivel de constituir una auditoría financiera, una evaluación gerencial, laboral o de capacidades técnicas profesionales, así como tampoco constituye una evaluación de beneficios sociales, tenencia de tierras, o seguridad nacional.

***3. Estructura de la evaluación***

1. La Evaluación de medio término del Proyecto FMAM No. 3519 *“Reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico de FREPLATA”* fue realizada por la evaluadora ecuatoriana Clemencia Vela Witt especialistas en ecología y ambiente, aguas internacionales, administración de áreas naturales, conservación de recursos naturales y desarrollo institucional. Correspondió a la evaluadora definir la modalidad de trabajo, coordinar con las Unidades Nacionales el cronograma de sus insumos, la preparación del plan de trabajo y las versiones borrador y final del documento de EMT, el cual, como se dijo previamente, fue el resultado de la misión a las ciudades de Buenos Aires y Montevideo entre el 8 al 12 de abril de 2013.
2. La evaluadora fue contratada por la oficina del PNUD en Uruguay para realizar esta evaluación con base en los términos de referencia acordados (Anexo 1). Si bien existió una estrecha colaboración con la oficina de PNUD en Argentina, la oficina del PNUD de Uruguay constituyó el punto focal para la EMT del proyecto. La programación de la agenda de la misión, la logística de transportación y la coordinación de las entrevistas fue coordinada con las Unidades Nacionales ejecutoras.
3. Durante la misión la consultora trabajo en estrecha interacción con miembros de los equipos ejecutores del proyecto.

**2. El proyecto y su contexto de desarrollo**

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

1. El compromiso de ejecución entre los Gobiernos de Uruguay y Argentina con el PNUD fue firmado en septiembre del 2009[[3]](#footnote-3), la implementación del proyecto inició en Noviembre 2009[[4]](#footnote-4), pero la contratación del coordinador regional inició en Agosto del 2010 y el taller de inicio del proyecto se realizó al año de iniciado el proyecto (en noviembre del 2010[[5]](#footnote-5)). También hubo retraso en la designación / contratación de los coordinadores nacionales (mayo 2011).
2. Al momento de la firma del compromiso se estimaba que las actividades propuestas en el proyecto se podrían implementar en 48 meses (4 años entre noviembre 2009 – noviembre 2013)[[6]](#footnote-6). Además del retraso en su inicio, en la práctica, numerosos cambios de autoridades y problemas en los arreglos internos de la gestión del proyecto han generados retrasos importantes en la ejecución, por lo que el proyecto difícilmente podría concluir en la fecha de cierre.
3. En el compromiso de ejecución se estableció que las actividades individuales de cada país serían implementadas a través de las oficinas de PNUD de Uruguay y Argentina respectivamente, que las actividades regionales serían implementadas a través del PNUD Uruguay y que las agencias ejecutoras del proyecto serian el MVOTMA en Uruguay y SAyDS en Argentina.
4. El costo total del Proyecto previsto es de US$18,020 M de los cuales US $3 M corresponden a la donación del FMAM (US$ 0,150M para la preparación del proyecto a través de un PDFB, y US$2,85 M para la ejecución del proyecto). Los restantes US$15,020M corresponderían al cofinanciamiento. En la práctica, hasta la fecha de la evaluación el monto de cofinanciamiento es muy inferior al propuesto. Se ha logrado conseguir un total de 0,45 M (equivalente al 3,2%), y que sumado a un cofinanciamiento aprobado para los próximos meses llega a US$ 0,95 (equivalente a 6,48%). Este cofinanciamiento incluye aportes en efectivo y en especies. Del presupuesto donado por el FMAM a Diciembre del 2012 se ha gastado un total de US$1,211 M que equivalen a 42% de la donación.

**Problemas que el proyecto pretende abordar**

1. Los principales problemas que afectan al Río de la Plata descritos en el ADT son: i) la contaminación con grandes descargas de nutrientes; ii) la contaminación con metales pesados que se acumulan en los sedimentos de zonas específicas y sus columnas de agua relacionadas.; iii) contaminación de flora y fauna marina, incluyendo la contaminación de peces comestibles (donde sí se han encontrado evidencias de metales pesados), por procesos de bioacumulación que eventualmente podría estar afectando a la población humana que los consume; y iv) impactos por la contaminación en hábitats críticos y zonas de reproducción de peces (que coinciden con las zonas de acumulación de sedimentos contaminados). Otro problema importante es la débil o inexistente adaptación ante los procesos de cambio climático, que entre otras cosas puede generar inundaciones que afectarían a las poblaciones de las riberas[[7]](#footnote-7).
2. La contaminación proviene de las descargas de las aguas negras de los centros poblados (incluyendo las dos ciudades más grandes de Argentina y Uruguay), las descargas industriales (como de curtiembres, agroindustria y galvanoplastia), producción agropecuaria intensiva y los dragados que generan el levantamiento de sedimentos y por tanto la liberación de contaminantes.
3. A pesar de los avances realizados en el proyecto FREPLATA I a través del cual se generó un diagnóstico de calidad de agua, un mapeo legal e institucional inicial y se estableció una coordinación ad-hoc interinstitucional binacional, se sigue considerando que entre las causas de la problemática se encuentran:
4. Debilidades institucionales de ambos países, vacíos legales que dificultan una coordinación a nivel binacional entre distintos sectores y con involucramiento del sector privado (por ejemplo programas costeros son descoordinados y fragmentados pues son ejecutados independientemente por distintas autoridades), y la inexistente institucionalidad de los procesos de coordinación adhoc generados durante FREPALA I (Los GTA y la RIIGLO creados en FREPLATA I no fueron institucionalizados y por tanto no fueron permanentes, con excepción del CIN de la OPDS que fuera incluido en la jefatura del gabinete). Si bien en los países si existen algunos instancias de interacción interministerial, estos no constituyen una plataforma de diálogo intersectorial multidisciplinaria que permita respuestas integradoras a los problemas transfronterizos;
5. la inexistencia de monitoreos compatibles o con estándares uniformizados entre distintas organizaciones encargadas del tema;
6. inexistencia de un monitoreo permanente en aguas comunes; e
7. inexistencia de un sistema de información compatible e integrador de las bases de datos provenientes del monitoreo que realizan distintas instituciones, y por tanto dificultad de contar con instrumento para la toma de decisiones con una visión global de las dinámicas.

1. Estas debilidades son muy importantes pues se requeriría de una coordinación efectiva y eficiente a alto nivel para obtener respuestas binacionales para controlar la contaminación, para generar un fortalecimiento de las autoridades locales que aún son débiles y para involucrar al sector privado generador de la contaminación.
2. Se reconoce que existen leyes para el tratamiento de las aguas negras y de residuos industriales tendientes a reducir la contaminación de fuentes terrestres; sin embargo, su implementación es deficiente, en especial a nivel de municipalidades / intendencias por sus debilidades para controlar e involucrar a pequeñas y medianas empresas (PyMEs) cuya contribución a la contaminación es importante por su alto número y el tipo de contaminantes que descargan.

**Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto**

1. Objetivo a más largo plazo definido en el PAE y en el Pro Doc: *"****Contar con agua segura que sea saludable para la salud humana y sus usos recreacionales y para el desarrollo de la biota acuática****”*
2. Objetivo General del proyecto: ***“Avanzar hacia la sustentabilidad de los usos y recursos del Río de la Plata/Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico (PAE) referentes a la reducción y prevención de la contaminación de origen terrestre***”
3. Resultados Esperados: Para la consecución del objetivo general, el proyecto propone producir cuatro grandes Resultados:

Se ha implementado reformas institucionales y fortalecerlas a nivel binacional y nacional, como fueran planteadas en el PAE, para abordar los problemas ambientales transfronterizos.

Se ha fortalecido capacidades y herramientas para prevenir y mitigar la contaminación y promover una mayor colaboración entre los sectores público y privado, especialmente a nivel de los gobiernos locales.

Se ha implementado un conjunto de actividades piloto que contribuyen a la reducción de contaminantes prioritarios.

Se ha establecido un Programa de Monitoreo y Evaluación (MyE) y un Sistema de Información para apoyar a los tomadores de decisión y manejo del FMRP.

1. Si bien está planificado lograr estos resultados mediante la ejecución de una serie de actividades independientes, estas son complementarias entre sí puesto que los resultados se conectan entre sí a distintos niveles (binacional – nacional - local).

**3. Resultados de la evaluación**

***3.1. Formulación del proyecto***

**Conceptualización/diseño** **(\*)**:

1. El enfoque general del diseño fue coherente y apropiado para avanzar en la implementación del Programa de Acción Estratégica (PAE), el cual fue diseñado y aprobado por actores clave durante el FREPLATA I y a partir del diagnóstico técnico de la problemática de contaminación.
2. El diseño del proyecto incluye la utilización del *Marco Lógico* (ML), el cual no fue modificado durante la implementación. El texto descriptivo de los resultados es bastante extenso y detallado, e incluye información que justifica su inclusión en el proyecto, provee datos del contexto y de la línea base de partida e incluso en muchos casos provee información sobre las actividades que deberían realizarse y su alcance. A pesar de ello, el diseño del proyecto presenta algunos problemas en la misma redacción del texto de los resultados, en su compatibilización con el Marco Lógico (ML) y en la secuencia o flujo de acciones. Estos problemas dificultan su comprensión y reducen su utilidad como herramienta guía para la ejecución del proyecto. Durante la evaluación se hacen evidentes los efectos de las debilidades del diseño en la implementación y en la medición de su avance, en especial con relación al fortalecimiento institucional.
3. Más específicamente, las debilidades detectadas al ML son:

El texto de la descripción de los resultados presenta valiosa información sobre el contexto, actividades propuestas y la justificación para implementarlas; sin embargo, tiene un cierto grado de dispersión que dificulta interpretar exactamente lo propuesto.

No se presentan indicadores para el objetivo final del proyecto *“Agua saludable para la salud de la población, usos recreacionales y desarrollo de la biota acuática”* (PAE Eco QO)[[8]](#footnote-8) o del objetivo general del proyecto *“Avance en la sostenibilidad de los usos y recursos del RLP”* que deberían ser indicadores de la calidad del RLP. En su lugar se proponen indicadores descritos dentro del texto de algunos Resultados; por ejemplo, para el objetivo general se considera como meta la generación de protocolos para EIA, en tanto que esta meta está incluido como indicador para el Resultado 1 dentro del texto del Pro Doc. Igualmente, las metas 2 y 3 del objetivo general se encuentran descritas en el texto para el Resultado 4. Estos traslapes debilitan la lógica del proyecto y al ML como guía de trabajo. Además, la ausencia de indicadores para los objetivos generales del proyecto impide visualizar el avance de la globalidad del proyecto.

* + 1. El uso indiscriminado de terminología genera confusiones. Por ejemplo, algunos indicadores de cumplimiento de los resultados se expresan como actividades (Resultado 1.1 Creación de un GTA). Los indicadores son indistintamente indicadores de cumplimiento (productos) y resultados.
    2. Las metas de cumplimiento (target) no se refieren a todas las actividades propuestas y descritas en el texto del Pro Doc y en algunos casos el texto no proveen mayor información a la contenida en los indicadores de los resultados (por ejemplo en Resultado 1.2 no se hace referencia a la coordinación con el Programa CIC, a otros proyectos GEF y a IW learn; adicionalmente el establecimiento de mecanismos de coordinación va más allá que la firma de acuerdos). Por tanto da lugar a distintas interpretaciones para el cumplimiento y se presta para generar conflictos entre las partes ejecutoras.
    3. La numeración de los resultados descritos en el texto no siempre coinciden con la numeración en la matriz del ML lo cual dificulta inicialmente su comprensión (por ejemplo los resultados 1.3, 1.4 y 1.5 del texto respectivamente corresponden a 1.4, 1.5 y 1.3 de la matriz) o la descripción del texto enfoca una temática en dos resultados que luego son compilados en uno solo dentro del ML (por ejemplo 2.2 y 2.3 del texto corresponderían a resultados 2.4 del ML). Adicionalmente, relacionado con esta falta de claridad se encuentran problemas en el reporte del PIR que reporta acciones en casilleros que no corresponden (por ejemplo acciones de APP en resultado 2.1)
    4. Si bien en el texto del Pro Doc acertadamente se señala la conexión entre distintos resultados (ej. 1.3 del ML con 2.2), la interpretación de estas conexiones no siempre son fáciles. Hubiera sido conveniente contar con un esquema del flujo del proyecto que señale tales conexiones.
    5. A pesar de que se trata de un proyecto binacional no era pertinente elaborar tres Pro Docs. (el binacional y dos nacionales)[[9]](#footnote-9) pues agrega un elemento de confusión. Era suficiente contar con el Pro Doc oficial (que da la información macro) y, en aspectos puntuales de cada país, establecer metas específicas para cada uno de ellos. De tal suerte que se hubiera mantenido la unidad y lógica de que los resultados a nivel regional, nacional y local son responsabilidad de todos.

**Apropiación nacional y participación de los actores en el diseño** **(\*):**

1. La idea del proyecto tuvo una importante apropiación nacional de los gobiernos. La idea inicial del proyecto se inició a partir del compromiso binacional de aplicar el Programa de Acción Estratégica (PAE) generado en el proyecto FREPLATA I y, según lo expresa el Pro Doc, a partir de la necesidad expresada por las Comisiones Binacionales (CARP y CTMFM) de reforzar la institucionalidad binacional para avanzar hacia la meta final de protección ambiental del Río de la Plata.
2. El FMAM otorgó financiamiento para la preparación del Pro Doc y, según se ha reportado, el diseño de la propuesta estuvo liderado por ambos países y por las oficinas de PNUD de los países. Para ello, según fuera reportado, durante las fases de preparación se realizaron talleres participativos tanto en Uruguay como en Argentina en los cuales participaban delegados de ambos países. Los talleres de diseño incluyeron a organismo del ámbito nacional, provincial y departamentos (gobiernos locales) y sociedad civil (empresarios, ONGs, etc), en tal sentido **la idea original de proyecto tuvo una importante apropiación gubernamental**.
3. En la fase preparatoria también se involucraron actores que habían participado previamente del FREPLATA I (por ejemplo intendencias y SOHMA en Uruguay, y APRA y OPDS en Argentina, que emitieron cartas de apoyo al proyecto).
4. El proceso de diseño se dio durante la crisis diplomática entre los dos países ocasionados por actividades en el rio Uruguay; pero según fuera reportado, existió el acuerdo entre las partes de que este conflicto no podía extenderse al Rio de la Plata y por tanto funcionaron con normalidad al igual que otras instancias de competencia del RP (ej. los grupos ambientales del MERCOSUR). Una interpretación adicional es que ambos países tenían el incentivo de demostrar que les interesaba el manejo ambiental del río pues al estar en un juicio abierto en la Corte Internacional de Justicia, un comportamiento contra el ambiente podía eventualmente ser usado por la otra parte como argumento en el Juicio.
5. En contraste con la apropiación de la idea del proyecto y del proceso de consulta, se podría decir que **la preparación del documento del proyecto (Pro doc) no tuvo la misma apropiación**. Para la elaboración del documento el PNUD contrató consultores, claro está con el aval de los gobiernos. La contratación estuvo a cargo de la oficina de Uruguay con la participación de PNUD de Argentina.
6. En esta etapa, y a partir del Pro Doc oficial, se elaboraron dos documentos paralelos que contenían el Pro Doc traducido al español y que cada cual contenía las partes concernientes a cada país. **Un grave problema generado con esta práctica fue las diferencias en el contenido entre el Pro Doc Oficial y sus traducciones, que si bien no son oficiales, han generado confusiones y eventualmente serios problemas de base en la implementación**, por ejemplo en lo concerniente al papel del PNUD en la implementación. Por este motivo la participación de actores en el diseño es considerada Moderadamente Insatisfactorio. Una vez elaborado el Pro Doc se contrataron consultores adicionales para que apoyen en la facilitación con los países y se valide el proceso y conseguir la firma de endoso. En este punto, según fuera reportado, la aprobación por parte de las autoridades fue problemática. Aparentemente hubieron dificultades para conseguir la firma del gobierno argentino, pues no había acuerdo con el diagnóstico político institucional y porque no estaban de acuerdo con las estrategias de gestión. En Argentina, en un proceso de un mes, el documento fue revisado y consultado para facilitar la consecución del aval. Durante esta revisión se adecuó algunas secciones a los programas de gestión vigentes, se revisaron algunos indicadores (no el ML ni el presupuesto), se completó información de antecedentes en el diagnóstico, se eliminaron procedimientos de gestión que se consideraron inviables para que los actores institucionales pudieran asumirlos y en las justificaciones se eliminó texto que resultara conflictivos a las partes. La CDC designó un colaborador para participar en la última fase del proceso, quien aportó documentos antecedentes elaborados en Freplata I que no habían estado disponibles al público. En Uruguay este proceso de revisión fue realizado independientemente al de Argentina, y según se reporta, aunque se dio la firma, una vez iniciada la implementación se expresaron quejas sobre el documento.
7. Un elemento adicional que disminuyó la apropiación nacional fue el cambio en Uruguay del personal gubernamental que estuvo presente durante el proceso de generación del Pro Doc, de manera que para los entrantes al proyecto, el Pro Doc constituía un elemento externo.

**Replicabilidad:**

1. El proceso de diseño del proyecto es replicable en el sentido de constituir la continuidad de un proyecto previo con resultados de alto contenido técnico y luego de haber generado importantes espacios de coordinación. La modalidad de elaboración del Pro Doc debería ser parcialmente replicable y en su lugar ofrece oportunidades de aprendizajes en el sentido de que amerita emplear mayor tiempo, si fuera necesario, para elaborar un documento de proyecto sólido y así prevenir problemas durante la ejecución.
2. Las acciones y resultados del proyecto también ofrecen opciones importantes de replicabilidad, en especial con el mejoramiento de los proyectos piloto de producción más limpia (P+L). Es de esperarse que no sólo se replique el concepto de realizar estos pilotos sino que se logre difundir las mejores prácticas técnicas, incluyendo elementos dentro de los procesos de producción, que si bien pueden ser parte de la receta que aplica cada fábrica, su difusión no representaría revelar los secretos industriales. También podrían ser sujetos de replicabilidad los parámetros mejorados de medición para el monitoreo, modelos de simulación de sedimentos y, de ser exitosos, los modelos de coordinación interinstitucional – intersectorial binacional.

**Otros aspectos:**

1. La ventaja comparativa del PNUD como Agencia Implementadora (AI) del presente proyecto se evidencia por su figura neutral y papel de mediador entre las distintas instancias tanto a nivel binacional (requeridas especialmente por las crisis diplomáticas que se dieron durante la preparación del proyecto y su posterior implementación). Un proyecto de esta naturaleza ofrece también la posibilidad de establecer puentes entre entidades nacionales distanciadas, como sucede, por ejemplo, entre el gobierno nacional, provincial y municipal en Argentina.
2. Complementariamente, el PNUD podría haber ofrecido una ventaja comparativa que ejerciendo un papel neutral ante conflictos entre las partes que han afectado la gestión del proyecto; por ejemplo ante los conflictos generados entre el nivel de la coordinación regional y nacional del proyecto. El PNUD hubiera podido promover la definición de reglas de interacción. De igual modo una ventaja comparativa del PNUD es su conocimiento de las reglas requeridas por el FMAM para la implementación de los proyectos.
3. Una opción de ventaja comparativa que podría ofrecer el PNUD es el enriquecimiento del proyecto con información de lecciones aprendidas y prácticas exitosas de otros países.

***3.2. Implementación del Proyecto***

**Enfoque de Implementación (\*):**

Utilización del Marco Lógico (ML) y Manejo Adaptativo.-

1. No se realizaron modificaciones al ML, de modo que el marco lógico (ML) original incluido en el Pro Doc fue utilizado como guía para la implementación del proyecto y generación de reportes anuales (PIR). Sin embargo, para la ejecución del proyecto se realizó un cierto manejo adaptativo a través de los Planes Operacionales Anuales binacionales y nacionales donde se ajustaron acciones específicas a cada uno de los países.
2. Adicionalmente, se realizaron algunos ajustes a la línea base con la información proveniente de algunos convenios / contrataciones con centros tecnológicos y universidades a quienes se les involucró en la realización de análisis y propuestas de monitoreo, y quienes proveyeron información ambiental generada en los últimos años.
3. También tuvo que adaptarse a nuevos regulaciones y leyes que han generado cambios en las responsabilidades o mandatos relacionados con el uso del suelo, protección de áreas protegidas en el FMRP, manejo costero y control industrial o manejo de descargas urbanas.
4. También se encuentra un manejo adaptativo en aspectos de gestión para ajustarse a los cambios institucionales y legales ocurridos desde el diseño del proyecto. Por ejemplo el Pro Doc había previsto apoyarse en el Programa de P+L “Buenos Aires produce más limpio” pero se reporta que al inicio del proyecto este programa estaba casi cerrado y que fue rehabilitado por la interacción del proyecto. Sin embargo, no en todos los casos el proyecto logró ajustarse exitosamente a los cambios encontrados, por ejemplo, en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) tuvo un cambio en la estructura interna de la gerencia Producción más limpia (P+L). Hasta 2011 existía la Gerencia de P+L con un Departamento, a partir del 2012 transformaron a esta Gerencia de P+L en un Departamento que depende directamente del Director de Evaluación Técnica, de tal suerte que cambiaron algunos interlocutores. Como se verá más adelante, el proyecto no logró capear totalmente estos cambios pues en el camino surgieron problemas para la aceptación de los productos contratados para el gobierno de la CABA, y si bien no se puede atribuir a estos cambios las dificultades encontradas; si pudieron haber contribuido a esta problemática[[10]](#footnote-10).

Arreglos operativos.-

1. Según el Pro Doc, para la gestión del proyecto se debía establecer un Comité Directivo (CD), constituido por las Comisiones binacionales del Frente Marino del Rio de la Plata (FMRP) - la CARP y CTMF-, las entidades gubernamentales ejecutoras (MVOTMA en Uruguay y SAyDS en Argentina). También se establecía que el PNUD formaría parte del CD. Este CD si fue conformado, sin embargo, al PNUD sólo se le permitió participar como observador, sin voto Esta es una de las razones por las cuales el proyecto obtiene la calificación de Medianamente Insatisfactorio.
2. Otro arreglo operativo especificado en el Pro Doc era que el CD debía mantener cuatro reuniones al año, dos financiadas por el proyecto y dos por las contrapartes nacionales. En la práctica la mayoría de las reuniones fueron financiadas por el proyecto y, por dificultados de reunir a las partes, la regularidad prevista se dio solamente en el 2011[[11]](#footnote-11) (incluso durante la presente evaluación la CD no se reunió para la presentación de los hallazgos preliminares, como estaba previsto, debido a divergencias de criterio de a quien correspondía convocarla). Esta irregularidad en las reuniones del CD contribuye a la calificación de MI.
3. A la CD se le otorgó un papel directivo del proyecto en tanto que el CR actuaba como secretario. Así, correspondía al CD dar lineamientos generales a la URCP para la implementación del proyecto, aprobar los planes de trabajo (POA), PIRs, documentos técnicos, revisar el presupuesto general y los reportes financieros, y adicionalmente promover la participación de los actores (al más alto nivel) para la implementación del PAE. En la práctica, el CD cumplió este papel con cierta debilidad. Según lo reportado en las minutas, si bien el CD ha aprobado los POAs y PIRs las reuniones trataban principalmente temas específicos u operativos y de disposiciones al CR, de tal suerte que no necesariamente han tenido la visión integradora directora. Estas falencias debilitaron grandemente al proyecto pues dio lugar a discrepancias entre los ejecutores, parcialmente debidos a débiles lineamientos de acción, a lo que se suma la falta de apoyo político para la consecución de los resultados del proyecto.
4. Otro arreglo operativo previsto en el Pro Doc fue que el proyecto sería ejecutado a partir de una pequeña Unidad Regional de Coordinación del Proyecto (URCP) liderada por un coordinador regional (CR) y una asistente. Esta URCP estaría apoyada por tres especialistas[[12]](#footnote-12) para obtener productos binacionales específicos[[13]](#footnote-13). Entre otros los productos serian: apoyar al CD con el modelo de sedimentología – coordinando el mantenimiento de equipos-, elaborar herramientas como EIA, implementar una estrategia de comunicación y desarrollar una propuesta de sostenibilidad financiera y el Sistema Integrado de Información Binacional (SIIB).
5. En la práctica, la URCP no pudo ser totalmente constituida. Se contrató al CR y su asistente en 2010; en octubre del 2011se contrató a un especialista institucional (para realizar una propuesta de armonización legal e institucional así como establecer lazos institucionales a nivel binacional para el monitoreo de aguas comunes) y una especialista en Sistema de Información. Se realizaron procesos para contratar dos especialistas más (uno para APP y P+L y otro para humedales); sin embargo no se llegó a contratarlos por problemas operativos (El primero fue seleccionado pero no se posesionó, su contratación se dilató pero su cargo no fue declarado vacante como para poder reiniciar el proceso realizando una nueva convocatoria y contratación). El segundo no se contrató porque las convocatorias fueron declaradas desiertas ya que los proponentes no cumplían los requisitos de los TdR a pesar de que las convocatorias se habían pasado a 300 consultores de la base de datos del MVOTMA. Un problema fue la restricción de que el candidato debía ser uruguayo reduciendo así el universo de opciones). Esta Unidad dejó de funcionar como instancia coordinadora y rectora del proyecto en Diciembre del 2012 en que los contratos del CR y del especialista institucional no fueron renovados, la asistente administrativa renuncio en marzo 2013, justo antes de la evaluación. La única persona que continuó trabajando fue la especialista de información regional, desde la oficina nacional de Argentina. Este desmantelamiento[[14]](#footnote-14) de la URCP también afectó la evaluación, especialmente al inicio, pues generó serias dificultades para la interpretación integral de los productos generados, y a pesar de haber recibido el reporte de que se había compilado toda la información para ser entregada, la evaluadora no recibió esta información compilada.
6. Según el Pro Doc, se esperaba que cada país conforme un Comité Intersectorial Nacional (CIN), Su objetivo era fortalecer los requerimientos y oportunidades del proyecto. El CIN estaría conformado por instituciones involucradas en el tema[[15]](#footnote-15) y sus secretarias (según Pro Doc Oficial) estarían constituidas por las instituciones *Punto Focales* para el proyecto (SAyDS y MVOTMA) quienes nombrarían un representante para constituir un enlace con la URCP. También se esperaba que se conforme un Grupo Técnico Asesor (GTA). Al finalizar el proyecto se esperaría que las funciones del proyecto fueran progresivamente transferidas a los CIN, y que tanto los CINs como los GTA fueran institucionalizados. También se esperaba que el trabajo de la URCP fuera institucionalizado al interior de las Comisiones.
7. Para apoyar las acciones específicas de cada país, el Pro Doc también contemplaba contratar consultores / instituciones – uno por país – para apoyar en el análisis interjurisdiccional, análisis de necesidades para control ambiental, armonización de estándares, desarrollo de indicadores de calidad de agua, ligar a las instituciones al SIIB, desarrollo de propuesta de enlace con las APP, estudios de factibilidad de proyectos de P+L, una propuesta de P+L en el sector galvanoplastia. En la práctica, con financiamiento del proyecto se constituyeron dos Unidades Nacionales, con la contratación de un cuerpo administrativo propio y con consultores para cada país[[16]](#footnote-16). Esto fue implementado a pesar de que el Pro Doc no contempla explícitamente este financiamiento. (pág. 79-82). Un arreglo operativo adicional fue que la coordinadora de Uruguay, financiada por el proyecto, adicionalmente funge como coordinadora de ECOPLATA. La evaluadora no registró la existencia de algún convenio / acuerdo que contenga explícitamente la distribución de su tiempo para las dos funciones (con excepción de que esta decisión fuera tomada en una reunión del CD).
8. Si bien la presente evaluación no constituye una *Auditoria de Gestión* si se puntualiza que a la par de las debilidades de direccionamiento del CD, otro de los serios problemas que han generado retrasos al proyecto han sido los arreglos institucionales y las interacciones entre el nivel regional y nacional (razón que corrobora la calificación de MI). Según el Pro Doc inicialmente se esperaba que el CR fuera responsable de todos los productos del proyecto[[17]](#footnote-17) y que tuviera directa interacción con las instituciones nacionales, lógicamente coordinando con el delegado de las secretarias de los secretarios de los CINs (SAyDS y MVOTMA); sin embargo, al crear Unidades Nacionales (UN) del proyecto sin una clara definición de las competencias y responsabilidades de las partes (incluyendo protocolos / mecanismos o caminos de interactuar con las instituciones nacionales) y sin una clara visión de que el éxito o fracaso del proyecto era conjunto, se generaron conflictos entre las partes que perjudicaron al proyecto. En la práctica este tipo de definiciones no se dieron y se encuentra que si bien en un inicio hubo un fuerte protagonismo del CR (en el cual se hicieron la mayoría de contrataciones con instituciones técnicas), hacia 2012 su rol fue disminuido al punto de, según ha sido reportado, la URCP se vio imposibilitada de tener contacto directo con instituciones nacionales y se redujo drásticamente las condiciones de trabajo como para cumplir sus TdR[[18]](#footnote-18). Se resalta que si bien no existe una receta de modalidad operativa más efectiva y eficiente, definitivamente la claridad de los arreglos operativos y luego la capacidad de respuesta de las partes es esencial.

Relaciones operativas entre las instituciones participantes.-

1. Uno de los grandes retos del proyecto han sido las relaciones operativas entre las instituciones participantes; en este sentido se encuentra diferencia con la implementación del FREPLATA I. En éste las agencias ejecutoras fueron las comisiones binacionales del Río de la Plata (CARP y CTMFM), que constituyeron un Consorcio (CDC) para dirigir el proyecto. La ventaja de este modelo fue que las Comisiones, por su propia naturaleza y funcionamiento, tienen que establecer una coordinación binacional. Para el presente proyecto se designan como entidades ejecutoras a las autoridades ambientales nacionales y se mantiene a los delegados de las Comisiones dentro del Comité Directivo (CD). Esta nueva modalidad tiene la ventaja de haber involucrado a las instituciones encargadas del tema ambiental, pero a la vez tiene la desventaja de que existe mayor distancia entre las partes y en cierta medida se observa una disminución del enfoque de gestión binacional.

1. A nivel operativo las interacciones entre MVOTMA, SAyDS y CDC se han establecido principalmente para el monitoreo de aguas de uso común. En tanto que para el monitoreo costero tanto MVOTMA como SAyDS, a través del proyecto, se han enfocado en interacciones a nivel nacional (por ejemplo con sus gobiernos locales o intendencias[[19]](#footnote-19)) y no como un Comité Binacional.
2. Situación similar sucede con la conformación de un GTA puesto que si bien el proyecto ha involucrado instituciones de alto nivel técnico tanto en Argentina como en Uruguay, las interacciones son contractuales para la generación de productos específicos que ha requerido el proyecto. Este modelo de interacción dificultaría su institucionalización futura.
3. Respecto a interacciones con otras iniciativas cabe mencionar los esfuerzos de la URCP para establecer vínculos con otros proyectos de la región (CIC, MERCOSUR, IDRC[[20]](#footnote-20)) mediante talleres de encuentro.
4. A nivel nacional no se registraron procesos de interacción con el conjunto de instituciones previstas para cada CIN conforme había sido propuesto en el Pro Doc.

Establecimiento y uso de tecnologías electrónicas de información.-

1. Uno de los objetivos del proyecto es justamente desarrollar un Sistema de Información Integrado Binacional tanto para la consecución de los resultados del proyecto como para que el proyecto cuente con un apoyo para el seguimiento. En la práctica, muchos de los indicadores del proyecto no se prestan para este tipo de seguimiento y como además aún no está en funcionamiento no ha contribuido al proceso de seguimiento ni a la presente evaluación.

Capacidades técnicas asociadas con el proyecto.-

1. Para la generación de información el proyecto ha contado con la participación de un alto nivel técnico, involucrando a las instituciones científicas y técnicas o a consultores de alto nivel en los dos países. El proyecto ha involucrado al sector académico de las Universidades e institutos de investigación quienes en su mayor parte han sido involucrados a través de contrataciones o convenios para acciones específicas, por ejemplo para la recopilación de información ambiental, realizar propuestas técnicas / diseños, o propuestas procedimentales como de monitoreo ambiental.

**Monitoreo y Evaluación (M&E) (\*):**

Análisis de la existencia de un sistema de M&E apropiado para el seguimiento al progreso hacia el logro de los resultados y objetivos del proyecto

1. El seguimiento del proyecto se ha fundamentado en el cumplimiento de los procedimientos usuales del FAMAM / PNUD, generando reportes trimestrales y anuales (PIRs)[[21]](#footnote-21) que compilan la información de las unidades regional y nacionales. Adicionalmente, según fuera reportado, la URCP generó reportes compilados de avance para las reuniones del CD y adicionales para las entidades nacionales[[22]](#footnote-22).
2. Para el seguimiento de la ejecución de las actividades y consecución de productos, el Pro Doc estipula que el CR debía realizar un asiduo seguimiento a las labores de los consultores regionales, y nacionales. En la práctica, este seguimiento sí se dio; mas aún, y según lo han reportado distintas fuentes, inicialmente las acciones de seguimiento del CR caían en un manejo muy cercano al micromanejo. Sin embargo, una vez que se conformaron las Unidades Nacionales, se establecieron distintas modalidades de seguimiento en los dos países; por ejemplo, en Uruguay los técnicos debían reportar a la coordinadora nacional quien a su vez reportaba al CR y a MVOTMA. En Argentina se registra desde un cercano y directo seguimiento del CR a los consultores (en un momento en que el CR tenía un fuerte acercamiento a las autoridades de SAyDS) hasta un claro alejamiento cuando, según distintas fuentes, recibió la disposición de interactuar a través de la Unidad Nacional. Globalmente, se puede decir que en el ámbito del seguimiento, también existió una falencia en la definición de procedimientos entre las partes, razón parcial por la que se atribuyó la calificación de MI.
3. Se reporta, también que el CR tenía un asiduo contacto – en ocasiones a diario - con las Comisiones para promover acciones; sin embargo, existieron problemas de limitación de tiempo de los delegados (por ejemplo, cuando en Argentina se decidió delegar a un solo embajador para todas las comisiones con Uruguay con una consiguiente sobrecarga de trabajo).
4. Para el seguimiento y direccionamiento del proyecto, la URCP realizó dos talleres binacionales de trabajo, uno para el inicio del proyecto y otro para analizar avances binacionales[[23]](#footnote-23). En el segundo taller se buscó la participación de instancias directa e indirectamente relacionadas con el proyecto, incluyendo ONGs, Universidades e instituciones públicas relacionadas en el tema y cuya movilización fue financiada por el proyecto.
5. Para la programación de acciones se elaboraron Programas de Acción Anuales (POA). Debido a la multiplicidad de actores localizados en los dos países, estos POAs fueron elaborados en base a propuestas borrador armadas por el CR las cuales eran discutidas con las UN y finalmente revisadas y aprobadas por las autoridades nacionales antes de ser sometidas al CD. De tal suerte, los POAs no eran elaborados mediante talleres conjuntos como se ha dado en otros proyectos (en esos talleres ha participado PNUD); sin embargo, en este sentido tampoco existen reglas fijas, y lo importante es lograr tener una buena planificación para la acción.
6. Las oficinas del PNUD de Uruguay han realizado el seguimiento a la ejecución de la oficina regional y a la oficina nacional de Uruguay, en tanto que el PNUD de Argentina a la Unidad Nacional de Argentina; sin embargo, su papel en el seguimiento se vio debilitado pues no actuó como parte del CD para su direccionamiento y seguimiento estratégico como lo prevé el Pro Doc y que es práctica común de los proyectos (razón adicional para la calificación de MI), sino que actuó sólo como invitado. Por otro lado, se reporta que PNUD sí superviso borradores de los POAs para emitir opiniones y tuvo un importante papel en el seguimiento financiero y direccionador de procedimientos.

Utilización de herramientas de M&E.

1. Línea Base.- El proyecto contó con una línea base muy detallada generada a través de FREPLATA I con el desarrollo del ADT, aunque el proyecto requirió ajustarla debido a cambios institucionales y a incremento de información generada por distintas instituciones entre FREPLATA I y II.
2. Uso de indicadores.- Algunos de los indicadores del ML son claros, prácticos y medibles; por ejemplo, número de municipalidades, número de proyectos de factibilidad o porcentajes de reducción de contaminación esperada. Sin embargo, a más de los problemas de diseño en el ML (discrepancias y/o información incompleta en el ML con respecto al texto del Pro Doc) expuestas en el acápite de diseño, cabe agregar, que varios resultados carecen de indicadores medibles, son generales y se prestan para distintas interpretaciones, como en efecto se puede observar en distintos reportes.
3. En diferentes documentos de planificación y medición de avance de actividades también se encuentran divergencias en la utilización de conceptos que se apartan del uso habitual de la terminología, lo cual puede crear mayores confusiones por ejemplo con el uso indistinto de palabras como productos / resultados, metas de gestión / de resultados o de metas con resultados[[24]](#footnote-24).
4. Análisis de datos, estudios para evaluar los resultados esperados.- el proyecto ha generado documentos de análisis de información recabada en FREPLATA I, y también ha generado nuevos levantamientos de información para conocer la calidad de agua. Sin embargo, hasta el momento, estos relevamientos de información no han estado dirigidos a evaluar el progreso de los resultados sino que han sido generados como parte de la consecución de un resultado. Es una debilidad que requiere ser superada.
5. Existencia de recursos y capacidades para llevar a cabo el monitoreo de manera adecuada y si el sistema de M&E fue utilizado para el manejo/administración adaptativa del proyecto.- Según los TdR el Sistema de Información debía proveer una herramienta para el seguimiento de las actividades y avances, pero debido al retraso existente aún no cumple esta función, al momento se cuenta con una propuesta para el Sistema de Información que requiere ser consensuada pero no se han dado definiciones de las instituciones (esta es una razón adicional para la calificación de MI). Si a este retraso se suma la debilidad de los indicadores del ML que en su mayoría no permiten visualizar avances periódicos, la utilización del SIIB para el seguimiento del proyecto puede ser limitada. El proyecto también está desarrollando un SIG que permitiría la ubicación geográfica de sitios muestreados y por tanto constituirse en una importante herramienta de seguimiento.
6. Sin embargo, se considera que existen recursos para incluir indicadores de avance en el sistema de información y en vista de que la propuesta incluye parámetros ajustados y que integran las características de la base de FREPLATA I, de DINAMA y el WebGis de la SAyDS y las recomendaciones de Instituto Nacional del Agua de Argentina, ofrece una excelente herramienta para el seguimiento de algunos indicadores relacionados con la calidad ambiental. Otros tendrían que ser definidos, en especial de aquellos relacionados con los procesos de intercambio e institucionalización.

**La Participación de los Actores (\*):**

1. Producción y difusión de la información generada por el proyecto.- El proyecto ha generado una serie de documentos técnicos de alto nivel que en su mayoría son instrumentos de trabajo y propuestas para el establecimiento del sistema de control y monitoreo.
2. También se han generado algunos productos para difusión, también de carácter técnico, dirigido a actores involucrados en temas específicos. Por ejemplo, la sistematización de la información generada por el monitoreo de la RIIGLO en FREPLATA I (de especial interés a los gobiernos locales y a las autoridades ambientales y al CDC), o la modelación de sedimentología (para tomadores de decisión como CDC, instituciones involucradas en el monitoreo de aguas comunes, institutos de investigación o tomadores de decisión involucrados en procesos de adaptación al cambio climático).
3. También se ha difundido información y talleres de sensibilización sobre algunas temáticas del proyecto a través de los procesos de capacitación. La URCP impulsó un curso de oceanografía a las entidades involucradas en el monitoreo de aguas comunes, y las unidades nacionales han iniciado recientemente procesos de capacitación (En Argentina sensibilización a municipalidades y actores locales en el tema P+L, y en Uruguay capacitación a intendencias en monitoreo de floraciones algales y a actores receptores o involucrados en los proyectos piloto).
4. El principal mecanismo de difusión de información sobre el proyecto ha sido virtual mediante páginas web. Desafortunadamente no existe una información compilada de los dos países. La información de Argentina es fácilmente reconocible dentro de la página web FREPLATA, la cual tiene un link para la información de Uruguay (aunque no está conectada), en tanto que la información de Uruguay esta embebida dentro de la página web de ECOPLATA. En este segundo caso desafortunadamente, una persona extraña tendría dificultad de reconocer cuales son los productos de FREPLATA, los cuales aún siendo identificados por el usuario no tienen clara indicación de su conexión con el proyecto ni con sus financistas (FMAM).
5. La participación de usuarios locales y ONGs en la implementación del proyecto y toma de decisiones.- Por la naturaleza del proyecto, esta participación se da con usuarios locales (productores en Uy) o empresarios (Uy y Ar) a través de las iniciativas de APP de P+L y de los proyectos piloto. Durante la visita se encontró un gran entusiasmo en los usuarios entrevistados y un compromiso por seguir adelante con las iniciativas.
6. En el PIR 2012 se reporta que en general se han involucrado a un alto número de agencias de gobierno, universidades, actores clave y organizaciones de la sociedad civil (a nivel nacional, provincial y municipal) para la generación de los productos esperados.
7. Establecimiento de alianzas y relaciones de cooperación.- Por la misma naturaleza del proyecto entre sus resultados consta establecer alianzas interinstitucionales a nivel nacional y binacional entre instituciones gubernamentales y de la academia involucradas en el monitoreo y control de la calidad de agua. Se han generado alianzas entre instituciones involucradas en el monitoreo de aguas comunes aunque algunas de estas alianzas aún son débiles debido a la misma debilidad de las instituciones que adolecen del personal y recursos necesarios como es el caso de SOHMA. A nivel nacional se han generado interacciones entre organismos locales, con la adición del OPDS y CABA en Argentina. Sin embargo estas interacciones son puntuales. Las relaciones con la Academia no pueden ser consideradas alianzas propiamente dichas puesto que se han fundamentado en convenios financiados por el proyecto. En relación al sector privado las alianzas con las cámaras de industria aún no se han dado pero si con empresarios específicos o productores como se mencionó en el acápite anterior.
8. Apoyo gubernamental al proyecto.- De las minutas de las reuniones del CD, del cofinanciamiento ejecutado y del grado de avance en el cual debían participar las instituciones gubernamentales se desprende que el apoyo de los gobiernos al proyecto ha sido débil. Las reuniones del CD han tenido un fuerte enfoque en las acciones esperadas del CR con poca y en ocasiones ninguna alusión a la identificación del papel que correspondía tanto a los miembros del CD como a otras instituciones nacionales; respecto a los aportes económicos, no sólo que el nivel de cofinanciamiento ha sido bajo sino que el proyecto ha financiado algunos gastos que no estaban establecidos en el Pro Doc; además, existe retraso en el avance de los resultados que han implicado la participación en tiempo y esfuerzo de las instituciones para diseñar mecanismos de interacción permanente, discutir y consensuar propuestas generadas. Cabe señalar que las probabilidades de éxito del proyecto serán reducidas si no existe un apoyo gubernamental decidido.
9. Un elemento adicional que ha dificultado el apoyo gubernamental ha sido el cambio de interlocutores en altos niveles de toma de decisión, lo que ha generado retrasos en la ejecución. Por ejemplo en Argentina, luego de las elecciones a finales del 2011 hubieron cambios de las autoridades ambientales, incluyendo los representantes a las Comisiones del Río de la Plata. Sin embargo, se reporta que, en general se han respetado los acuerdos realizados por delegados anteriores (con excepción del convenio de productos para la CABA) que aún no se resuelve.
10. Globalmente, por los esfuerzos realizados en la promoción de participación de actores se otorga la calificación de Satisfactoria.

**Planificación Financiera:**

Costos reales del proyecto por objetivo, resultados y actividades

1. La tabla 2 (abajo), muestra como a diciembre del 2012 el proyecto había ejecutado US$1´294.480 que constituye el 45% del monto total presupuestado. Se considera que a esa fecha el proyecto tenía una baja ejecución si se consideraba que le quedaba un año para la fecha de cierre (diciembre 2013). Por tanto no extraña que exista un saldo importante en todos los resultados.
2. Sin embargo, en el resultado 5, correspondiente a la gerencia del proyecto existe un déficit a finales del año 2012. La evaluación tuvo acceso a información fraccionada sobre los gastos incurridos dentro de este resultado y estima que habrían gastos no atribuibles a estos rubros por lo que estas figuras podrían variar en alguna medida. (En acápite de modalidades de ejecución se realiza análisis de gastos administrativos como lo solicitan los TdR).

Tabla 2 Grado de Ejecución del proyecto a Diciembre 2012 (US$)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **PRODOC** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **Suma** | **Diferencia** |
| **resultado 1** | **Argentina** | **150.000** |  | **10.044** | **1.417** | **52.376** | **63.837** |  |
|  | **Uruguay y URC** | **250.000** |  | **574** | **14.634** | **38.337** | **53.545** |  |
|  | **Subtotal** | **400.000** |  | **10.618** | **16.051** | **87.310** | **117.382** | **282.618** |
| **resultado 2** | **Argentina** | **498.200** |  | **8.396** | **101.488** | **137.193** | **247.077** |  |
|  | **Uruguay y URC** | **306.800** |  |  | **37.440** | **110.400** | **147.840** |  |
|  | **Subtotal** | **805.000** |  | **8.396** | **138.928** | **235.848** | **394.917** | **410.083** |
| **resultado 3** | **Argentina** | **215.000** |  | **2.955** | **44.288** | **35.511** | **82.754** |  |
|  | **Uruguay y URC** | **455.000** |  |  | **21.232** | **106.832** | **128.064** |  |
|  | **Subtotal** | **670.000** |  | **2.955** | **65.520** | **144.169** | **210.818** | **459.182** |
| **resultado 4** | **Argentina** | **249.000** |  | **2.071** | **32.708** | **48.661** | **83.440** |  |
|  | **Uruguay y URC** | **324.000** |  |  | **15.101** | **58.982** | **74.083** |  |
|  | **Subtotal** | **573.000** |  | **2.071** | **47.809** | **105.666** | **157.523** | **415.477** |
| **Resultado 5** | MyE | **117.000** |  |  |  |  |  |  |
|  | Gerencia URCP | **285.000** |  |  |  |  |  |  |
|  | **Subtotal** | **402.000** | **9.589** | **58.031** | **133.237** | **145.364** | **413.841** | **-11.841** |
|  | Elaboracion Clemencia Vela; Fuente datos proyecto | |  |  |  |  |  |  |

1. Para el 2013 se tiene programada una ejecución de US$1´064.470 adicionales que sumado a lo anterior dan un total de US$ 2´358.000 (equivalente a 83%). Ver tabla 3 abajo.sd

Tabla 3 Presupuesto para 2013 (US$)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **resultado 1** | **resultado 2** | **resultado 3** | **resultado 4** | **resultado 5** |  |
| **Argentina** | **86.163** | **251.122** | **132.246** | **165.560** | **MyE** |  |
| **Uruguay** | **50.000** | **110.000** | **123.100** | **90.500** | **Gerencia URCP** |  |
| **Subtotal** | **136.163** | **361.12** | **255.346** | **256.060** | **Subtotal** | **55.779** |
| Elaboracion Clemencia Vela; Fuente datos proyecto | |  |  |  | **TOTAL** | **1.064.470** |

Costo-eficiencia de los resultados. ¿Está siendo el proyecto costo-eficiente?

1. Debido a la naturaleza del proyecto cuyos resultados son en gran medida la institucionalización de procesos de coordinación no es factible proporcionar un análisis cuantificado de costo eficiencia. Del análisis de los productos generados al momento y comparado con el porcentaje de ejecución se desprende que existen productos técnicos de alta calidad que constituyen importantes insumos al proyecto de tal suerte que sí sería factible concluirlo exitosamente si las partes logran coordinador esfuerzos para conseguir los resultados esperados. Si es así, la inversión habría rendido sus frutos.
2. Del análisis detallado del presupuesto previsto en el Pro Doc, se desprende que el proyecto mostraba una modalidad de gestión que aparentemente podría considerarse poco eficiente para los objetivos buscados. Por ejemplo, a pesar de tratarse de un proyecto que requiere de mucha interacción entre distintos actores, no especifica o es muy limitado el presupuesto para talleres (con excepción de reuniones para el CD). Por otro lado plantea viajes unilaterales que si bien eran y son importantes no tienen el mismo efecto que reuniones grupales para la consecución de los resultados esperados. En efecto, según distintos entrevistados, el taller de intercambio ampliado llevado a cabo en nov del 2011 tuvo efectos positivos en el proyecto. A pesar de lo antedicho, y reconociendo que existen distintas formas de gestión que pueden ser exitosas, se resalta que la modalidad de talleres podría ser efectiva únicamente cuando hay una respuesta eficiente de las partes. Por los antecedentes de las dificultades de reunir al CD (quienes tenían la obligación de hacerlo), por las demoras en tramites operativos (como ciertas contrataciones) y por los tiempos de respuesta a requerimientos de información obtenidos durante la presente evaluación es probable que lo más eficiente fue en efecto que una persona presione con su presencia la generación de los productos esperados. Lo ideal o más eficiente sería generar una pirámide de seguimiento y gestión para que las unidades nacionales velen por el cumplimiento de acciones parciales (con el asesoramiento de un coordinador con un alto perfil técnico (según lo establece el Pro Doc) y a la vez que para los procesos de coordinación se generaran espacios de interacción presencial entre las partes.

El manejo financiero.-

1. El proyecto es de ejecución nacional - NIM (antes conocido como NEX). Según lo acordado en el Pro Doc; sin embargo, la gestión de fondos de la URCP y de la UN de Uruguay es administrada a través del PNUD Uruguay) y los fondos de la UN de Argentina través del PNUD Argentina. La forma de gestión de pagos varía en los dos países. Por decisión del organismo ejecutante (DINAMA), Las actividades de la UN Uruguay y los salarios y viáticos de la URCP son pagados directamente por el PNUD a partir de solicitudes de desembolso que llegan con la firma de la contraparte nacional. En la Oficina de la URCP y UN Argentina[[25]](#footnote-25) la mecánica ha sido con fondos rotatorios y rendiciones. Para ambas se estableció una cuentas independiente con un fondo rotativo que les permite realizar pagos directos (previo la autorización de las autoridades nacionales), de hasta US$10.000 dólares. En el caso de la URCP este fondo estaba destinado a gastos básicos de funcionamiento, adquisición de equipos informático básico (4 computadoras), y viajes de terceros (dos viajes anuales para reunir a CD y participantes de talleres binacionales).
2. Conforme a las regulaciones del PNUD FMAM, las convocatorias para concursos las hacen las oficinas del PNUD. La de Uruguay para los contratos de su país y los contratos binacionales, y los contratos de Argentina la oficina de este país. Todos los trámites previos a los contratos lo gestionan las UN o URCP respectivamente. También se han hecho convenios /contratos por asignación directa a aquellas instituciones que fueron identificadas específicamente en el Pro Doc como participes necesarios para la implementación del SAP con roles definidos (UNT – CTS para el programa BUE P+L del gobierno de la CABA, ULP, INA, UBA)[[26]](#footnote-26)
3. La aprobación de algunas acciones y gastos han sido especificados en las reuniones del CD; sin embargo, como el PNUD sólo ha participado como invitado a estas reuniones no ha tenido voto. Si bien la evaluadora no ha llegado a hacer un análisis detallado de gastos (pues rebasa el alcance de la presente evaluación) parecería que algunos gastos no son elegibles ante el FMAM y si bien se ha reportado que el seguimiento financiero del PNUD ha sido muy cercano como corresponde, sería conveniente que el PNUD confirmara o desechara esta apreciación[[27]](#footnote-27).
4. De igual manera, correspondería al PNUD declarar una vacante cuando un consultor seleccionado no puede llegar a firmar un contrato en un tiempo prudencial.
5. Co-financiamiento.- El co-financiamiento propuesto en el Pro Doc era de US$ 14´590.000. Sin embargo, en la práctica la contribución ha sido reducida. A Diciembre del 2012 se reporta la recepción de un cofinanciamiento total de 454,535 equivalente al 3,12% de lo comprometido, que sumado a un cofinanciamiento adicional reportado como aprobado para los próximos meses llega a US945.563, equivalente a 6,48 %. El detalle de este cofinanciamiento desglosado por países equivale a: Uruguay US$30.000 en especies y Argentina 229.636 en dinero para construcción planta de tratamiento de cloacales de San Clemente del Tuyú y US$194.917 en especies (personal, oficinas, etc.); los montos reportados como aprobados y que posiblemente sean desembolsados son: Uruguay US$180.000 y Argentina US$ 311.010 para la construcción de un humedal artificial a escala piloto.
6. El bajo nivel de cofinanciamiento ha afectado la gestión del proyecto, incluso en aspectos administrativos tales como en un inicio, los inconvenientes de no haber contado con un local estable para el funcionamiento de la URCP.[[28]](#footnote-28)
7. Según se reporta en PIR 2012, este bajo nivel de cofinanciamiento podría deberse en parte a la rotación de personal en los gobiernos.

**Modalidades de la ejecución e Implementación:**

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

1. Según lo reportado y las minutas del CD, la definición de gastos fueron realizadas por el CD. Las contrataciones fueron realizadas en base a concurso (la evaluadora especifica que su estadía en la misión fue muy corta como para mirar y analizar los procesos de concursos) y las contrataciones las realizó el PNUD (Argentina o Uruguay) según correspondía.
2. No se detectaron quejas sobre demoras en los procedimientos, con excepción de los procesos para contratación de los consultores internacionales de la URCP. Que como se mencionó anteriormente, en un caso se seleccionó un candidato que no llegó a posesionarse, pero PNUD no estableció el proceso para declarar vacía la vacante y poder realizar una nueva convocatoria, en un segundo caso, bajo el condicionamiento de conseguir un especialista en Humedales que fuera uruguayo se declararon desiertas dos convocatorias pues los candidatos no cumplían los requerimientos. Sin embargo, no se abrió la posibilidad de ampliar la convocatoria. Corresponde en estos casos flexibilizar los requerimientos.
3. Fue reportado que la **cantidad, calidad y puntualidad de los ingresos (insumos)** para el proyecto fueron suministradas por PNUD oportunamente de conformidad con los contratos o acuerdos establecidos.
4. No se detectó una “Política de gastos” propiamente dicha, en la cual se definieran los procedimientos de asignación o reasignación de recursos distintos a lo establecido en el Pro Doc, ni a especificaciones de cuales son o no elegibles ante el FMAM.

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

1. Los arreglos de gestión y modalidades establecidas han sido uno de los importantes retos para la implementación del proyecto, en gran parte generados por la complejidad de actores. Su compleja interacción y dificultades de comunicación entre las partes han afectado la eficiencia (generando retrasos) y también su efectividad.
2. Otro elemento que parecería estar en juego es el tiempo de respuesta de las partes, que han generado atrasos importantes en la ejecución.
3. Los problemas generados por estas dificultades de comunicación y capacidad de respuesta ya han sido mencionados anteriormente (dentro de los arreglos operativos del proyecto), pero a continuación se los menciona bajo la óptica de capacidad de respuesta de las partes y que son:
   * Limitada disponibilidad de tiempo o apoyo al proyecto que se tradujeron en la irregularidad de reuniones del CD[[29]](#footnote-29) (con excepción del 2011, que coincide con el año en que se hicieron importantes avances de contrataciones técnicas) y que contribuyeron al retraso de contrataciones clave como la del CR (que recién se dio en julio 2010)
   * Débil respuesta para flexibilizar procesos para completar la URCP
   * Débil respuesta para declarar vacía la vacante del especialista en APP
   * Débil respuesta para la delegación de la contraparte nacional / establecimiento de las Unidades Nacionales. (Mayo 2011).
   * Débil respuesta para proveer el cofinanciamiento ofrecido y en especial de las condiciones logísticas de trabajo. No contar con una oficina estable significa tiempo y esfuerzo drenado de la URCP.
   * Débil respuesta de las partes para proveer una estabilidad institucional al proyecto frente a los constantes cambios de personal. Se dieron constantes cambios de autoridades tanto a nivel del CD como de las ejecutoras otras entidades afectaron la fluidez del proyecto (en dos años suman 11 cambios)[[30]](#footnote-30). Los cambios implicaron distintos enfoques de operación del proyecto. Cambios en la modalidad de interacción con la URCP , que variaron desde un alto apoyo político de las autoridades (en especial durante el 2011) hasta un alejamiento total que desembocó en la no renovación del contrato del CR en diciembre del 2012 y cuya vacante no ha sido llenada aún. A la par con lo anterior, y a pesar de que el Pro Doc establecen claramente las competencias y funciones del CR, su capacidad de gestión varió desde tomar un fuerte liderazgo y propositivo (apoyo en la elaboración de propuestas a las UN e instituciones y elaboración de borradores de POAs, y Reportes de avances) y constante acercamiento a las autoridades del CD para coordinarlos, hasta llegar al otro extremo de no poder contactar directamente a las actores locales[[31]](#footnote-31).
   * Débil respuesta para blindar al proyecto de los Conflictos diplomáticos entre Uruguay y Argentina que dificultaron la concertación de reuniones del CD ya que sus delegados son miembros de Cancillería[[32]](#footnote-32).

*Costos de Administración.-*

1. Según el Pro Doc, los gastos administrativos previstos para el proyecto (Salario de CR, asistente del CR, viáticos, suministros de oficina, viajes para dos reuniones anuales del CD) del proyecto sumaban un total de US$ 290.000 equivalente al 10,18% de la donación. La evaluación no ha logrado definir los costos reales empleados en administración; sin embargo, con base en la información disponible se pudo hacer un aproximado del monto gastado hasta diciembre del 2012. Esta aproximación considera que aparentemente el presupuesto inicial fue modificado con la reducción del salario del CR programado en el Pro Doc, pero se agregaron otros rubros como los salarios de los coordinadores y asistentes para las oficinas nacionales. Se estima que hasta diciembre 2012 estos rubros suman US$ 469.263 (es decir el 162% del presupuestado en el Pro Doc y equivalente a 16,5% de la donación). Se especifica que en estos cálculos no se han incluido los montos presupuestados ni gastados para auditorias o la EMT puesto que no son costos administrativos propiamente dichos. En la Tabla 4 se detallan los gastos administrativos estimados a partir de información proporcionada por distintas fuentes.

Tabla 4. Estimación de Gastos administrativos cargado a distintos resultados

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Presupuestado en Pro Doc | Implementado a Diciembre 2012 |
| Resultado 2 | Coordinadora UN Uruguay (M.G. ) $4310 / mes) |  | 74.683 |
|  | Secretaria UN Uruguay (1509/ mes por 5 mes ) |  | 7.545 |
|  | Coordinador Argentina (P. H. 17 meses) |  | 44750 |
|  | Coordinador institucional Arg. (6 meses M.V.) |  | 14.088 |
|  | Contador Argentina (12 meses) |  | 27.837 |
|  | Secretaria UN Argentina (922/ mes) (A. P) |  | 14.761 |
| Resultado 5 | Coordinador Regional (P.N.) | 195.000 | 131.873 |
|  | Asistente administrativo (A.L.) | 37.500 | 43.665 |
|  | Administradora UN Uruguay Carina Criado |  | 33.000 |
|  | Viajes y viaticos UCRP (CR (1.200 / mes)/ KV) reuniones CD 20.000, viaje GEF IW /emb Gonz y Ara. Rucks) \* | 46.000 | 41.791 |
|  | Insumos oficina (computadoras y reparacion de un equipo) | 11.500 | 10.000 |
|  | Mantenimiento oficinas \*\* (incluye algunos gastos que posiblemente no son elegibles) |  | 25.270 |
|  | TOTAL | 290.000 | 469.263 |

Elaboración Clemencia Vela; fuentes informes PNUD, Oficinas Nacionales, UCRP

1. Un elemento de eficiencia adicional se relaciona con el tiempo disponible de este personal - información que no pudo ser analizada – en especial con relación a la coordinadora nacional de Uruguay quien a la vez es coordinadora de ECOPLATA. Esta circunstancia podría tener una repercusión en su disponibilidad de tiempo (cabe mencionar que la evaluadora no contó con información como para analizar el tiempo destinado a cada una de estas funciones, sin embargo se conoce que ECOPLATA es un programa que está en funcionamiento y tiene sus propias actividades).
2. No se reportó sobre si el cambio en la coordinación de la UN Argentina haya afectado la temporalidad del proyecto, pero aparentemente sí tuvo efectos en la modalidad de interacción con la URCP.

***3.3 Progreso en el logro de resultados***

Logro de productos, resultados y objetivos **(\*):**

1. No fue factible analizar el avance del objetivo general del proyecto debido a la ausencia de indicadores que provean información binacional integrada sobre posibles cambios (ojalá mejoras) de la calidad de agua.
2. Un elemento adicional que surge del análisis integral del avance del proyecto es ***que los resultados esperados del proyecto y varias de las actividades dentro de ellos están interconectados entre sí, de tal suerte que el éxito del proyecto no constituye la simple sumatoria de la consecución de productos o partes de los resultados individuales sino de la forma en que estos se encajen entre sí con miras a la consecución del objetivo final***. Bajo esta perspectiva de enfoque integral se encuentra que algunas de las actividades han generado productos y logros que se complementan entre sí para aportar al objetivo final, pero otras no, quedando vacíos, algunos importantes.
3. Del análisis independiente del avance de la ejecución y consecución de logros en cada uno de los cuatro resultados se encuentran distintos niveles de progreso, habiendo un mayor avance general del Resultado 3 (proyectos piloto), especialmente de algunas iniciativas que requerían de corto plazo para su implementación. En tanto que se encuentran mayores retrasos en el Resultado 1, 2 y 4 (razón por la cual se ha otorgado la calificación de Medianamente Insatisfactoria) especialmente en aspectos que requieren procesos de coordinación binacional, intergubernamental o intersectorial, de llegar a consensos y de obtener una sólida decisión política de apoyar su sostenibilidad.
4. Al momento de la evaluación ya se pueden visualizar algunos logros de importancia, en especial en el resultado 3 (proyectos piloto) como en las distintos ítems relacionados con el monitoreo. Por ejemplo, en Uruguay, un logro de importancia es que el proyecto ha permitido al MVOTMA incursionar en el sector del Ministerio de Agricultura y Ganadería (campo que le era vedado previamente) y le está permitiendo definir medidas ambientales en procesos productivos de las ganaderías en favor de los cursos de agua y, si bien las acciones del proyecto como tales son limitadas, (5 tambos), servirán para afinar metodologías ambientales que podrían ser replicadas. Igual situación sucede con las curtiembres, en cuanto se están generando alternativas de P+L, metodología de trabajo y aproximación ambiental con el sector privado.
5. En temas específicos se encuentran avances técnicos de alta calidad (modelo de sedimentología, modelos de corrientes, propuestas metodológicas de monitoreo). En el tema de monitoreo de aguas comunes se ha avanzado progresiva aunque lentamente hasta llegar a definiciones y acuerdos para realizar las campañas de monitoreo. Sin embargo, en otros temas (coordinación entre municipalidades, estrategia de comunicación, sistema de información, monitoreo en zonas costeras y embarcadas) se encuentran principalmente propuestas de implementación que requieren ser consensuados. En efecto, se puede decir que **g*lobalmente, se encuentra que el retraso en algunos resultados es significativo y genera el riesgo de que el proyecto no logre alcanzar a completarlos hasta Diciembre del 2013****.*
6. La evaluación reconoce que han habido factores externos a los actores que han afectado algunos de estos retrasos, entre los cuales se mencionan: i) debilidades de diseño que, según lo expuesto en el análisis del ML, no proporciona una guía clara de acción y de las interacciones entre los resultados esperados, complementado con problemas de enfoque durante la implementación; ii) las premisas en las que se fundamentó el proyecto y que resultaron erróneas; iii) las crisis diplomáticas entre los dos países; y iv) los constantes cambios de delegados al CD. Sin embargo, se estima que también han influido los serios problemas de gestión del proyecto (señaladas en acápite de implementación), o la débil comprensión de algunas de las partes sobre la importancia de algunas de las actividades previstas en el proyecto.
7. La evaluadora considera que las premisas en las que se fundamentó el proyecto y que requirieron una revisión de su enfoque (aunque no se hubieran formalizado en cambios en el Marco Lógico) y algunas de las cuales no han podido ser corregidas hasta el momento han sido:
   * la presunción de que se mantenían las instancias ad hoc conformadas en el FREPLATA I (red binacional RIIGLO / estrecha interacción de tomadores de decisión, mantenimiento de instituciones y programas afines al tema) de modo que FREPLATA II constituiría una continuación sobre bases sólidas;
   * la presunción de que si bien en FREPLATA I se había logrado definir un PAE consensuado, en FREPLATA II se contaría con la decisión política, el tiempo de los actores tomadores de decisión y los recursos de contraparte necesarios para implementarlo;
   * la premisa de que los tomadores de decisión tenían total conocimiento sobre la importancia del tema y comprensión sobre la temática, cuando en realidad los temas técnicos no son amigables.
8. La evaluación encuentra que en vista de que estas premisas no se dieron, el proyecto ha reenfocado algunas acciones dentro de algunos resultados y en algunos casos, casi se podría decir, retrocediendo a fases del FREPLATA I, para retomar o reforzar algunos procesos pasados, para reactivarlos y partir sobre una línea base actualizada (se han tenido que actualizar diagnósticos institucionales, de calidad de agua o ha sido necesario sistematizar información pasada para generar modelos que cierren procesos pasados o sirvan de guía a nuevas acciones del presente proyecto). Este ejercicio tomó tiempo de los meses iniciales del proyecto.
9. A continuación se analiza a más detalle el avance de cada uno de los resultados del proyecto, reiterando que se analiza este avance tomando en consideración la consecución del objetivo final.
10. Instancias de coordinación ambiental binacionales.- Los procesos de coordinación binacional ad hoc generados durante FREPLATA I, debían ser capitalizados con FREPLATA II, mediante la remoción de barreras que impiden contar con un ambiente habilitante (mediante la institucionalización de una coordinación ambiental binacional a altos niveles de toma de decisión). Según el Pro Doc, el fortalecimiento / institucionalización de estas estas interacciones serian atendidas por distintos resultados del proyecto: Resultado 1 (interacción en las altas esferas de toma de decisión, es decir multisectorial a nivel gubernamental relacionadas con organismos locales, o al interior de la CDC), Resultado 2 institucionalización de la red de municipalidades (RIIGLO) y Resultado 4 establecimiento de un Sistema de Información Único que sería alimentado por los sistemas de los dos países. En el presente acápite se tratará solo el primer resultado; sin embargo de manera global se puede decir que hay retrasos en los tres niveles mencionados, principalmente por un débil apoyo político.
11. Respecto a las interacciones binacionales a nivel de las comisiones, el proyecto las ha promovido como parte de la misma gestión y seguimiento del proyecto a través del CD (la URCP logró promoverlas con mayor regularidad durante el 2011). Pero aún siendo parte del proyecto, estas reuniones no se dieron con la regularidad esperada[[33]](#footnote-33). Mas aún, es incierto el establecimiento de una instancia de seguimiento ambiental que permanezca luego del proyecto (posible al interior de las Comisiones). Su funcionamiento al interior de las Comisiones sería totalmente coherente con el Tratado Binacional y además tendría la ventaja de que ya existe una instancia institucional que la soporte. (Tanto a partir de propuestas de la URCP (minuta CD) y según fuera expuesto por la Unidad Nacional de Argentina, se conoce la opinión de que esta institucionalización podría fundamentarse en la inclusión de una instancia al interior del CDC); sin embargo hasta el momento el proyecto no ha logrado promoverla a pesar de que es una necesidad sentida considerando el alcance de la problemática y que las comisiones no cuentan con personal de apoyo en el tema (actualmente la CARP tiene un Secretario técnico con un alto grado de ocupaciones y por tanto no podría ocuparse del tema).
12. A la par de formalizar las instancias de coordinación ambiental a nivel binacional, y si bien en FREPLATA I se generó un diagnostico (mapeo) legal - institucional, y que a través del proyecto se avanzó con la actualización y ampliación de esta recopilación, a nivel nacional aún falta ahondar en procedimientos, protocolos, definición de instituciones responsables / competencias, en tanto que a nivel binacional aún se requiere trabajar en definición de protocolos de interacción entre los organismos ambientales (principalmente para el resultado 1, 2 y 4, pero también para el intercambio de experiencias del 3). En este campo el proyecto también avanzó en desarrollar protocolos para Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) de dragado.
13. Para la armonización del cuerpo legal, a nivel de la URCP se actualizó el mapeo de actores clave y del marco jurídico binacional vigente normativo (sobre la base de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales identificados en 2001, se agregaron las Leyes, Decretos y Resoluciones promovidas hasta el presente) [[34]](#footnote-34). Según ha sido reportado, esta recopilación fue dispuesta para ser alimentada a la base de datos del Sistema Regional. Esta recopilación legal junto con la de los programas y proyectos relacionados con el Rio de la Plata sirvieron como base de discusión para el taller binacional[[35]](#footnote-35). Esta reunión, que convocó a los principales actores de los dos países, tenía el objetivo de, a través de grupos de trabajo, establecer un espacio para conseguir en forma participativa y consensuada recomendaciones de armonización de los marcos normativos y propuesta de nuevos instrumentos. Si este proceso hubiera continuado se hubieran generado varios de los productos programados para el resultado 1, 2 y 4[[36]](#footnote-36). Sin embargo, luego del taller este proceso, quedó trunco. El hecho de que este proceso no haya avanzado evidencia la importancia del apoyo político en la generación de procesos.
14. Si bien el Pro Doc establecía la constitución e institucionalización de los CINs para la implementación del PAE[[37]](#footnote-37), es necesario comprender el alcance de esta institucionalización para distinguirla de la institucionalización de la red de gobiernos locales (RIIGLO) considerada en el Resultado 2. Para la conformación de los CINs el Pro Doc sugiere principalmente instituciones del gobierno central a más de otros actores que pudieran tener injerencia en el manejo del agua, incluyendo al sector privado y sociedad civil: i) En Uruguay: MVOTMA como líder y compuesto por DINARA y DNH[[38]](#footnote-38) pero a la vez considera un organismo local, la IMM - Intendencia de Montevideo; y ii) En Argentina, considera a SAyDS como líder y otros organismos como Administración de Parques Nacionales (APN), Servicio Hidrográfico Naval[[39]](#footnote-39) (SHN) pero también gobiernos locales - OPDS, APRA). En cierta forma las UN de coordinación del proyecto podrían fungir como las secretarias o puntos de enlace del MVOTMA y SAyDS, y en cierta forma lo ha hecho, al buscar enlazarse con marcos institucionales ya establecidos como con la **Unidad de Manejo Costero Integrado[[40]](#footnote-40)**  (que aglutina a OPDS, y municipios) en Argentina y el **Consejo Regionales de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río de la Plata y del Frente Marítimo[[41]](#footnote-41)** (que aglutina a los municipios costeros y del frente marino)en Uruguay. En cierta forma el proyecto ha tenido algunos avances en estas aproximaciones. En Argentina se reportan algunas reuniones (al menos 3) con la Unidad de Manejo costero integrado, para trabajar en la consolidación de la RIIGLO (Si bien el fortalecimiento de la RIIGLO se solicita en el resultado 2, tiene relación con este resultado 1 pues en gran parte son los mismos actores) y de los comités de cuenca regidos por ley provincial. Además, existe una propuesta para firmar un acuerdo de coordinación en el cual se incluirá a la CABAs y al SAyDS. Situación similar se tiene en Uruguay. Sin embargo, la labor del proyecto no podría concluir con la firma de estos acuerdos ni tendrá la fuerza para institucionalizarlos por sí mismo. Se resalta que su real institucionalización y funcionamiento coordinado permanente rebasa la potencialidad de cualquier proyecto (o coordinador de proyecto) pues implica una decisión política y como tal se requiere de un accionar político tanto de las Comisiones como de las agencias ambientales (SAyDS) y MVOTMA). En adición a estos avances, se señala que el nivel de coordinación especificado en el Pro Doc para el resultado 1 incluye a las instituciones esperadas para la red binacional de organismos locales (RIIGLO) pero aún faltaría generar algún proceso para que la SAyDS y el MVOTMA establezcan conexiones con otros sectores / ministerios involucrados en el manejo del agua. En Argentina se está iniciando un proceso de apoyo GCABA / AySA pero que aún requiere establecerse. En forma similar se esperaría el establecimiento de canales formales de interacción entre MVOTMA con DINASA.
15. Respecto a la institucionalización de los GTA se podría hacer una reflexión similar a la de institucionalización de los CINs. El proyecto si ha logrado establecer interacciones con instituciones técnicas nacionales. Sin embargo, está claro que no existe una institucionalización de estas instancias pues las primeras están conformadas por consultores contratados por el proyecto y la interacción con organismos técnicos en su mayoría han sido relaciones contractuales también financiadas por el proyecto.
16. Uno de los temas específicos de interacción binacional considerados en el primer resultado es el monitoreo binacional. A nivel binacional se logró impulsar una interacción intersectorial / interinstitucional para el monitoreo en aguas comunes, se ha llegado a ejecutar dos inspecciones a los equipos, se ha generado una propuesta de monitoreo[[42]](#footnote-42), y se ha logrado tener un taller binacional para acordar los requerimientos de mantenimiento y definir el proceso de monitoreo, aunque aún se necesita implementarlo. Previamente se dictó un curso de capacitación en Manejo de Instrumental oceanográfico y otro sobre el Estudio de la dinámica Hidro-Sedimentológica del Río de la Plata. Sin embargo, aún es necesario institucionalizar esta cooperación. Resultados importantes en este tema, han sido el rescatar los lazos de interacción plasmada en FREPLATA I, visibilizar a nivel nacional la importancia de instituciones como SOHMA (que según fuera reportado había sido muy debilitada y con riesgo de desaparecer ), y la generación de productos técnicos de alta calidad técnica y que proveerían importantes elementos a los tomadores de decisión como son el modelo de sedimentología (necesario entre otras cosas para predicciones de efectos del cambio climático, problemas de contaminación relacionados con liberación de depósitos de contaminantes en sedimentos) o el modelo de corrientes que sirve para comprender mejor la presencia o ausencia de intercambio de contaminantes entre las márgenes argentina y uruguaya. Está claro que este tipo de estudios aún requieren profundización a futuro, por ejemplo para efectos de interacción en las aguas de la desembocadura, o en zonas de pesca y/o movilizados por la fauna acuática.

Coordinación Nacional – Municipal / Fortalecimiento Red binacional de municipalidades.-

1. Basado en resultados del FREPLATA I, se esperaba que en este proyecto se avanzara en la generación de capacidades e institucionalización de la RIIGLO para: i) formalizar su interacción; ii) profundizar los análisis institucionales de FREPLATA I para hacer ajustes y establecer mecanismos de intercambio; iii) armonizar criterios de medición a nivel binacional[[43]](#footnote-43); iv) hacer monitoreos rutinarios para prevención y control; y v) establecer sistemas de alerta temprana.
2. En la práctica, como la RIIGLO había parado de funcionar, cada uno de los países ha avanzado reconectándose con las municipalidades / intendencias, pero aún a nivel nacional no han llegado a formalizar estas redes nacionales de interacción, menos aún a nivel binacional. Como se mencionó en el resultado 1, tanto en Argentina como en Uruguay se tienen propuestas para formalizar esta interacción, en Argentina se ha llegado a formular un acuerdo borrador entre municipalidades que incluye a la ciudad de Buenos Aires y a OPDS. En Uruguay se ha elaborado un borrador de convenio de cooperación técnica con las intendencias para articular la gestión de control de pequeños emprendimientos. Pero no han llegado a firmarlos[[44]](#footnote-44).
3. En relación a acciones de monitoreo, en ambos países se han hecho acciones puntuales que constituyen importantes insumos para la consecución del objetivo final, lo cual dependerá de la habilidad de gestión del proyecto en los próximos meses.
4. Los insumos en Argentina provienen de dos importantes convenios con la academia definidos en el Pro Doc:
   * 1. Con la UNLP se han llevado a cabo monitoreos piloto - estudios de caso en cuencas interjurusdiccionales en riachuelos seleccionados (Gato y Pereyra)[[45]](#footnote-45) (que son tributarios del Río de la Plata) **para ajustar protocolos y estándares de gestión municipal** y así apoyar en la definición de una metodología a seguir y replicable a toda la costa.
     2. Con INA se contrató (a través de un convenio) un análisis y evaluación de 11 años (hasta 2011) de muestreos costeros de Argentina incluyendo tributarios mayores para que, a partir de este análisis, INA elabore una propuesta de monitoreo permanente para la Costa Sur[[46]](#footnote-46). Este estudio incluyó un mapeo de las instituciones que actualmente realizan monitoreos rutinarios en zonas específicas. Esta es una propuesta integral de monitoreo costero que incluye indicadores, protocolos, estándares que han incluido parámetros a medir y sugerencias para afinar metodologías. El monitoreo propuesto considera puntos fijos en la costa y monitoreo embarcado. El estudio también incluyó la identificación de necesidades de mejora de capacidades en municipios y ha sido la base de las propuestas de trabajo con municipios de argentina y la RIIGLO
5. Para comprender el *status* y el alcance de la problemática se menciona que si bien el Pro Doc establece como metas la armonización de estándares. Gran parte de los parámetros técnicos ya están definidos así como muchos de los protocolos (muchos estándares internacionales han sido adoptados como tales dentro de la normativa de los países). El mayor problema realmente es institucional y por tanto se requieren definiciones de cuáles son las instituciones responsables, como y quien hará las mediciones que ya están normadas. Ampliación de los parámetros a medir (que si bien muchos están normados en la práctica se monitorean muchos menos). Si se va o no a descentralizar estas responsabilidades y si es así quien las ejecutará, quien las supervisará y con qué presupuesto actuarán y/o como se fortalecerán. Una vez llegado a consensos se requiere que sean formalizados (tal vez a través de un Decreto o una Ley para transformarlo en acción).
6. En Argentina el proyecto ha establecido dos líneas de acción con la APRA[[47]](#footnote-47) del GBAs. Uno de ellos en el tema del monitoreo que ha iniciado para mejorar la medición de las descargas (teniendo APRA la competencia del control de las industrias constituye un actor clave). El planteamiento es contratar un consultor para que analice el monitoreo de las descargas de las industrias, que analice los resultados conjuntamente con AySA[[48]](#footnote-48), y que haga un plan de mejoramiento.
7. En Uruguay donde el monitoreo y control ambiental ha sido una competencia centralizada del MVOTMA que está en proceso de descentralización, se ha elaborado una Estrategia de apoyo a la gestión integrada de la Zona Costera, que contempla la propuesta de política de Consolidación de la red marino costero a nivel nacional (es decir monitoreo a nivel nacional), creación de capacidades y articulación con municipios costeros[[49]](#footnote-49). También han desarrollado un levantamiento de información sobre las capacidades y necesidades institucionales y han realizado una propuesta técnica de monitoreo (que ha sido presentada y acordada a nivel nacional). Adicionalmente, en vista de que en Uruguay se llevaban a cabo muestreos en las costas con parámetros de bañeabilidad están en proceso de ampliarlo con la detección de floraciones de algas, de tal suerte que están en proceso de implementar el Programa Piloto de Vigilancia Ambiental Visual de Playas dirigido a reconocer floraciones algales (al momento de la evaluación habían realizado la presentación formal del Programa y realizado una capacitación a algunas intendencias). Cabe mencionar que aún se requeriría ampliar a otros parámetros.
8. A pesar de estos importantes avances, a nivel binacional aún no se ha llegado a proponer y consensuar canales permanentes de interacción municipal, a realizar los monitoreos binacionales previstos, a establecer un sistema de alerta temprana, ni a consensuar o compatibilizar metodologías y estándares (incluyendo validación de metodologías propuestas para detectar floraciones algales, o realizar estudios de eco-toxicología), peor aún a enfrentar el tema como un Programa Conjunto permanente que aporte información a tomadores de decisión.
9. En ambos países se reporta el establecimiento de relaciones interinstitucionales con otros sectores involucrados (lo que podría considerarse el establecimiento de un Grupo o Consejo Asesor Local (GAL – CAL); sin embargo, gran parte de estas interacciones se basan en convenios o procesos contractuales financiados por el proyecto para aspectos específicos. Según se ha reportado, históricamente en los países se han procurado formar mesas de diálogo de asesoramiento que tienen poca duración debido a la falta de tiempo de los actores por la multiplicidad de sus ocupaciones o debido a la débil institucionalidad de estas mesas de diálogo.
10. En cuanto al establecimiento de procesos para generar alianzas público - privadas (APPs), que conforme al Pro Doc incluyan el desarrollo de políticas, arreglos y modalidades institucionales de participación, capacitación a cámaras, desarrollo de marco legal e institucional, de instrumentos e incentivos de consumo y producción sostenible-, se tienen algunos avances:
11. referente al desarrollo de estudios de prefactibilidad de iniciativas de Producción más limpia (P+L), tanto Argentina como Uruguay han avanzado con estudios / diseños para el resultado 3 – proyectos piloto que se verá más adelante[[50]](#footnote-50); y
12. se han contratado algunas propuestas técnicas[[51]](#footnote-51), pero aún no han sido consensuadas. En su mayoría fueron generadas en Argentina mediante el convenio de cooperación con UNT para apoyar técnicamente al gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCBA) y que desafortunadamente no ha concluido por discrepancias entre las dos partes. La realización de este convenio se dio conforme lo estipula el Pro Doc. Considerando que la UTN / CTS tenía un trabajo permanente con la ciudad para apoyar en la auditoria de las empresas previo a la obtención de certificados en P+L. Este convenio cubre gran parte de los ítems esperados para el resultado con relación al tema de P+L. Bajo este convenio CTS realizó una serie de documentos técnicos: *Evaluación del Modelo de P+L en la CABA, e Informe de las Lecciones Aprendidas, Propuesta de indicadores, informe de sectores industriales y de servicios propuesta de modelo de intervención replicable en APP* que fueron aprobados. Tiene pendientes un proceso de capacitación que no fue aprobado por la CABA. Entre estos productos entregados se encuentra un diagnóstico de experiencias, análisis de la normativa e instrumentos financieros para incentivar las APP en el Programa BA P+L que es extensible a otras jurisdicciones costeras. También, dentro del diagnóstico de los sectores, se cubre el ítem requerido en el Pro Doc “*identificar sectores de electro galvanizado en los cuales se pueda aplicar esquemas de P+L y APP y desarrollo de estrategia de replicación”,* así como de otras ramas industriales y de servicios que fueron contempladas por la propuesta de UTN para replicación en distintas actividades. Al momento de la evaluación esta consultoría estaba parada y según fuera reportado también se había suspendido otro convenio de asesoría que mantenía UTN con APRA independiente del proyecto lo cual dejaría traducir la presencia de problemas internos entre las partes.
13. Un logro del proyecto que cabe mencionar es el de haberse constituido en un puente entre el gobierno de la CABA y el Gobierno Central (SAyDS), al menos en los temas tratados, siendo un mérito del proyecto considerando el distanciamiento entre el gobierno nacional y de la ciudad que no mantienen reuniones oficiales.

1. Proyectos Piloto.- El proyecto presenta importantes avances en el resultado 3 que consiste en la implementación de proyectos piloto que promueven alianzas público privadas (APP) para la aplicación de P+L. En Uruguay se han realizado procesos para involucrar a industrias de la curtiembre y a los ganaderos de lecheras que descargan al Área Protegida del Humedal de Santa Lucia. En el primero el proyecto proveyó capacitación de alto nivel con el concurso de varios centros académicos, y dio asesoramiento para que los participantes (que eran miembros de las empresas) preparen propuestas de mejoramiento, algunas de las cuales ya han sido implementadas, otras podrían hacerlo en el corto o largo plazo dependiendo de la inversión requerida por la propuesta. Paralelamente, el proyecto está procurando reducir barreras financieras tratando de empujar la generación de líneas de crédito[[52]](#footnote-52) para estos rubros o buscando otras alternativas de incentivos como reducción de impuestos. En cuanto a los productores ganaderos se ha llegado a diseñar sistemas de tratamiento de desechos líquidos y sólidos provenientes de los tambos, que incluyen la construcción de filtros y piscinas de decantación, el manejo de desechos sólidos con baja utilización de mano de obra. En los dos casos se ha combinado con posibles beneficios económicos adicionales a los ambientales.
2. En Argentina se ha generado un proceso de coordinación entre OPDS, LIS (encargados de diseño técnico) y Sector privado para la construcción de un humedal artificial para el tratamiento de aguas servidas urbanas en San Clemente del Tuyú. Esta iniciativa combina objetivos de protección de los Humedales de Área Protegida y sitio RAMSAR de la Bahía de Sanborombón y una mayor eficiencia económica para la empresa que maneja los residuos pues incluye la consideración de manejar distintas cantidades de flujos ya que las descargas dependen de la épocas de mayor o menor afluencia turística.
3. Logros adicionales del proyecto son que en ambos países los proyectos de protección de los humedales tienen un efecto positivo en áreas protegidas, incrementando así los beneficios globales. Adicionalmente, debido a que los pilotos seleccionados caen dentro de áreas de competencia de otros ministerios, ha dado al proyecto y en especial a MVOTMA la posibilidad de establecer lazos con otros sectores. En el caso de humedales el trabajo ha sido coordinado con los Sistemas de Áreas Naturales (SNAP y SIFAP), buscando apoyar el manejo integral de reservas costeras. En el caso de los tambos, el MVOTMA ha podido insertarse en un sector que le era vedado (ganadería y en el que pudo incursionar debido a que los tambos están dentro de un área protegida) e investigar mejores opciones ambientales factibles de replicación. Está claro que un experimento con 5 tambos frente a 4000 existentes no implica un mayor impacto directo, pero si tiene la potencialidad de tener un importante impacto si se llega a desarrollar un modelo que pueda ser replicado por el Ministerio de Ganadería.Igual situación se encuentra con las curtiembres, cuyo funcionamiento cae dentro del Ministerio de Industrias.
4. El proyecto aún requiere desarrollar una Estrategia Integral consensuada para crear espacios de APP a nivel nacional y binacional y luego institucionalizarla (parte de lo esperado para el especialista regional que no fue contratado).
5. Sistema de Información.- Durante el FREPLATA I se desarrolló un Sistema de información que permitió consolidar el extenso análisis de información técnica desarrollado en el ADT. Sin embargo, este sistema no tuvo mantenimiento ni continuidad. Con FREPLATA II se buscaba reactivarlo e institucionalizarlo. Al momento de la evaluación se detectó que en julio del 2012, la URCP había presentado una propuesta para este sistema a nivel binacional, que contempla un diseño de base de datos que integra las características de la base de FREPLATA I, de DINAMA y el WebGis de la SAyDS, con nodos de funcionamiento y flujos de intercambio de información[[53]](#footnote-53). Según fuera reportado, para realizar esta propuesta se realizó una evaluación previa de las capacidades y necesidades / vacíos de los sistemas nacionales de información y opciones de conexión entre los sistemas nacionales en un sistema único.
6. Sin embargo, esta propuesta aún requiere ser consensuada para poder proceder a su diseño e implementación. También se requiere llegar a un consenso sobre su sostenibilidad futura una vez concluido el proyecto. Si bien a nivel de los países, por ejemplo Uruguay que cuenta con un Sistema de Información gubernamental no creen que sea problema compartir los datos del DIGEMA; es más, consideran que el problema es armar la institucionalidad de cómo van a articular / armonizar la información y asegurar el mantenimiento del sistema. Aún se debe realizar la armonización de los datos, diseñar la base y alimentarla.
7. Adicionalmente, en Uruguay el proyecto está apoyando con un SIG para ubicar geográficamente los sitios de muestreo y caracterización de zonas.

Estrategia de Comunicación

1. Entre los resultados esperados del proyecto se encuentra el establecimiento de una Estrategia Integral de Comunicación dirigida a los tres niveles del trabajo: binacional, nacional, local y actores involucrados en procesos APP. El objetivo de la Estrategia seria difundir los resultados del proyecto, sensibilizar a actores clave y generar en los tomadores de decisión una comprensión sobre la importancia de la temática, una comprensión de los productos obtenidos y un compromiso de seguir apoyando a futuro. Si bien se han realizado algunas actividades a nivel binacional como a nivel nacional de los países, los resultados son aún débiles y hasta cierto punto desconectados. Algunos de ellos no muestran una clara conexión con la consecución de los objetivos globales.
2. A nivel de la URCP el enfoque principal fue la difusión de la información del proyecto a través de una página web. La URCP generó una propuesta para desarrollar una página web binacional. Paralelamente, URCP (Karina Vargas) desarrolló una página web que tiene como nodo (host) a la SAyDS en Argentina y ofrece un link (tiene una opción de ligarse) a las actividades nacionales de Argentina, también ofrece opción de conectarse a una página de Uruguay, aunque la conexión con esta última no se ha dado. A la par, en Uruguay el Programa Ecoplata desarrolló una página como ECOPLATA que contiene enlaces (links) para las actividades de FREPLATA en Uruguay, pero esta página no presenta una clara opción amigable para conectarse a información sobre FREPLATA como tal y en general prácticamente no se encuentra referencias al FMAM.
3. La página web también tiene opción de links con otros proyectos en la zona de influencia de proyecto y si bien este es un importante mecanismo de difusión e interconexión que debe continuar, no es suficiente para cubrir al objetivo de coordinación y complementariedad con los otros proyectos como lo solicita el Pro Doc. En este tema el proyecto avanzó en realizar la recopilación de información de los proyectos (aproximadamente 90 proyectos que hay en el área), que, como se mencionó anteriormente, sirvió de base para la discusión del taller binacional. Sin embargo no se avanzó en la definición de mecanismos de coordinación y complementariedad entre ellos. Según se reporta, el proyecto, a través de la URCP, inició algunas acciones para crear lazos con otras iniciativas (Programa CIC, Proyecto Riberas Rioplatenses (IDRC), pero estas interacciones requieren ser retomadas y reforzadas.
4. Conforme lo solicita el Pro Doc, la página web de FREPLATA tiene links a IW learn. En Uruguay, el proyecto también contrató una empresa de servicios informáticos para la adaptación del server e instalación de la plataforma sugerida por IW Learn.
5. La URCP[[54]](#footnote-54) también ha trabajado en difundir el proyecto a través de otros medios: i) actualizó las bases de datos y documentos en la web GEF; ii) el CR incluyó información del proyecto en las publicaciones del GEF y del Programa WOG de UNDP (Result delivering, catalizing Ocean Finace Result notes); iii) a través de eventos internacionales como la participación del CR y de la especialista en sistemas en eventos de la CoP GEF.
6. A nivel nacional, la UN Argentina también ha desarrollado recientemente un boletín bimensual con las actividades del proyecto en Argentina.
7. Como se mencionó en el primer párrafo, el trabajo en esta temática aún presenta vacíos en cuanto se espera que el proyecto llegue a los tomadores de decisión en el nivel binacional y nacional, tanto para obtener su sensibilización como para permitirles la comprensión de los procesos y los productos para asegurar su futuro apoyo. En cierta forma se esperaría que el proyecto pudiera “traducir” información técnica a un formato amigable accesible a los tomadores de decisión que usualmente son personas que no vienen de las áreas científicas, de tal suerte que una barrera puede ser la comprensión de temas técnicos sofisticados. A través de estos procesos de capacitación se espera que no sólo apoyen al proyecto por el compromiso adquirido con el FMAM sino por la real comprensión de su importancia y la importancia de sus productos (como por ejemplo los modelos de sedimentología cuya importancia no es plenamente comprendida). Cabe reconocer que se ha reportado que a niveles superiores, la URCP y el CR transfirieron información a los tomadores de decisión involucrados en el proyecto, sin embargo hubo constantes rotaciones de personal por lo que se requería iniciar el proceso continuamente. Ante esta realidad se requiere de un proceso de más sostenible.
8. Paralelamente, según el Pro Doc, se espera que los procesos de capacitación lleguen a actores clave como cámaras industriales, o usuarios de los sistemas de tratamiento de aguas en los humedales para obtener su apoyo a los procesos. Estas acciones se encuentran principalmente en manos de las UN en los países. En Argentina se está iniciando un programa de capacitación que está ligada al SAyDS: se ha desarrollado una propuesta de capacitación dirigida principalmente al nivel local y a PyMEs y cuyo objetivo principal es sensibilizar en P+L a municipalidades, actores encargados de la producción en PyMEs y al público en general; también se encuentra un boletín informativo bimensual y una encuesta para detectar necesidades de capacitación en los municipios. Adicionalmente se está desarrollando una muestra itinerante que estaría a cargo de las municipalidades e involucrando a estudiantes. Si bien esta estrategia constituye un avance y una guía de trabajo, cuenta con algunos limitantes de conceptos al confundir objetivos, resultados y metas (cuya importancia podría ser minimizada pero que en efecto debilitan su uso como guía). En Uruguay DINAMA ha dado cursos de capacitación a las intendencias en temas de monitoreo (criterios de bañeabilidad) y alerta temprana de floraciones algales y se ha dado o está programado dar capacitación a los participantes de los proyectos piloto. Nuevamente, la estrategia de comunicación a este nivel requiere enfocarse en los procesos que está promoviendo el proyecto para conseguir el apoyo a largo plazo de los actores que estarían beneficiados o serian usuarios, es decir, de aquellos de quienes dependería el éxito del proyecto.

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

1. El proyecto ha contribuido en la generación de habilidades a distintos niveles: i) a través de capacitaciones a nivel binacional se han reforzado habilidades para el monitoreo en aguas comunes; ii) a través de los proyectos piloto se han generado importantes capacidades para la aplicación de modalidades de P+L para el mejoramiento de la calidad de agua; iii) a través de los estudios, análisis y propuestas técnicos de monitoreo, se ha creado capacidades (tanto para los usuarios como para los mismos institutos académicos que los han estudiado) en procesos de monitoreo de calidad de agua; iv) se han generado capacidades en las instituciones científicas y técnicas que han apoyado al proyecto puesto que – por ejemplo en la UBA donde estudiantes becarios que están trabajando en los modelos de sedimentología - se han generado líneas de investigación para becarios y porque el mismo hecho de trabajar en el tema su personal se ha enriquecido técnicamente.

**Sostenibilidad:**

1. Por la información recabada de la situación actual en la que se encuentra el proyecto, se pudiera predecir que la sostenibilidad de futuros resultados es aún débil (más aún cuando algunos resultados no se han alcanzado). En tabla 5 se presentan calificaciones según lo solicitado por los TdR[[55]](#footnote-55).

Tabla 5. Sostenibilidad de los resultados del proyecto

|  |  |
| --- | --- |
| Financiera | MI |
| Socio – Política | MI |
| Marco institucional y gobernabilidad | MI |
| Ambiental (monitoreo) | MI |

Recursos Financieros

1. Aún no se ha trabajado en desarrollar una estrategia de sostenibilidad financiera del proyecto. **Esta calificación podría mejorar si se contara con una decisión política fuerte a nivel binacional y de las instituciones nacionales de institucionalizar el proyecto.** Las actividades privadas apoyadas por los piloto tendrían mayores opciones de ser sostenibles financieramente en tanto el mejoramiento de sus procesos les ofrezca un rédito económico y en tanto se hayan reducido barreras financieras por ejemplo para acceder a créditos para estos temas.
2. Socio - Política: Al momento no se cuenta con encuestas de opinión para conocer efectos del proyecto en la generación de demanda del público por reducir la contaminación (la preocupación pública detectada en Uruguay por las fuentes de agua en el HSL no es atribuible al proyecto). **Existe el riesgo de que los actores involucrados no lleguen a internalizar la importancia del proyecto y sus productos por tratarse de elementos altamente técnicos**. Los actores claves entrevistados muestran al momento su apoyo e interés; sin embargo existe una fuerte tendencia a rotaciones frecuentes en los niveles directivos
3. Marco institucional y gobernabilidad: Las interacciones institucionales – intersectoriales ambientales para el monitoreo y control de la calidad del agua y para el establecimiento de Alianzas Público – Privadas (APP) aún no han sido institucionalizadas a nivel binacional, ni a nivel nacional. Si bien a nivel nacional las autoridades ambientales y algunas sectoriales de los países tienen estas responsabilidades y competencias, **aún falta definir como se institucionalizarán las UN del proyecto** y el establecimiento de una estructura institucional coordinada con procedimientos claros de interacción nacional y binacional para su funcionamiento sostenible. A nivel sectorial y municipal / intendencias aún hay vacíos de capacidades institucionales (personal capacitado, presupuesto e infraestructura). Adicionalmente, **en general existe una débil comprensión sobre la importancia de la temática en los tomadores de decisión**, lo que se traduce en un débil apoyo a las instituciones o instancias encargadas, como sucedió con el debilitamiento del Programa de P+L “Buenos Aires produce más limpio” en el gobierno de la CABA o el debilitamiento del SOHMA en Uruguay. En el caso del SOHMA, la debilidad institucional pone en riesgo la sostenibilidad de las acciones que se están realizando – los encargados de las acciones son contratados por el proyecto y según fuera reportado, en general el nivel salarial es bajo y por tanto existe una importante deserción de personal – y por tanto se requiere decisión política para fortalecer realmente a la institución. A nivel de otros proyectos, a nivel de cámaras de industriales y PyMEs (excepto por los proyectos piloto) el proyecto aún no ha generado resultados.
4. Ambiental: Los beneficios ambientales obtenidos a partir de los proyectos piloto tenderán a mantenerse, y posiblemente a ampliarse. En tanto que los resultados obtenidos de los procesos de monitoreo y control, así como los procesos de coordinación interinstitucional, intersectorial y binacional podrían tener una débil sostenibilidad a menos que se fortalezcan los criterios anteriores.

**4. Conclusiones y recomendaciones**

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

1. El proyecto tiene una alta importancia con perspectiva de generar efectos positivos a nivel global y nacional de distinta índole, incluyendo beneficios a la salud de un alto porcentaje de las poblaciones de Argentina y Uruguay, y a la conservación de la biodiversidad en áreas de reserva.
2. El proyecto muestra un importante nivel de retraso en la ejecución de las acciones y consecución de los productos y resultados esperados. En tanto que al momento no existirían los fondos suficientes como para afrontar el mantenimiento de la URCP. Por otro lado, considerando que el aporte de cofinanciamiento ha sido muy pequeño hasta el momento (3%), correspondería a los países y a las comisiones financiar la URCP como tal o al interior de las Comisiones para que el proyecto pueda concluir exitosamente.
3. El proyecto tiene altas posibilidades de éxito por el calibre del nivel técnico de las instituciones científicas y técnicas de los países; sin embargo, también existe el riesgo de que si continúan los problemas de gestión encontrados no logren consolidar los resultados esperados y peor aún que los resultados ya obtenidos sean sostenibles en el tiempo.

**Acciones correctivas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del proyecto**.-

Revisión del ML y POA

1. Es necesario revisar el ML para corregir errores de diseño que están dificultando la ejecución del proyecto, y complementariamente el POA. En algunos proyectos esta revisión ha sido apoyada por un consultor internacional con experiencia en indicadores, a través de un ejercicio participativo de las partes (ejecutores y CD), usualmente en un taller de uno o dos días. Independientemente de la modalidad el proyecto que utilice para revisar el ML, se sugiere tomar en consideración los siguientes puntos:
2. Compaginar información para Resultados y Actividades provenientes tanto de la matriz del ML como del texto del Pro Doc.
3. Nombrar y distinguir con exactitud los Resultados, Actividades y productos esperados,
4. Definir Indicadores claros y medibles (para resultados y para productos) separando las metas propuestas a nivel binacional, nacional y local, cuando sea el caso,
5. Realizar un balance de los productos que se tienen al momento y resaltar aquellas actividades que están pendientes por ejemplo:
   1. Establecer un arreglo operativo que permita la institucionalización futura de coordinación ambiental binacional. Para ello completar el trabajo iniciado por el especialista institucional de la URCP y de preferencia la inclusión de un especialista ambiental a nivel de las comisiones o del CDC.
   2. Definir mecanismos / protocolos para establecer formalmente e institucionalizar los CINs y GTAs.
   3. Establecer e institucionalizar al interior del CD (u otra alternativa que permita la coordinación binacional a altos niveles de decisión), definiendo arreglos institucionales para continuar actividades de coordinación y gestión para gobernanza ejecución y asesoramiento.
   4. Escribir un marco referencial para una Estrategia de Comunicación que integre al nivel binacional (incluyendo generación de información amigable para el CDC y otros tomadores de decisión), así como a los niveles nacionales y locales.
   5. Dentro de las actividades de comunicación desarrollar materiales técnicos de fácil comprensión dirigidos a tomadores de decisión.
   6. Asegurar que de darse nuevas contrataciones, estas sean estratégicas para obtener los resultados faltantes.
6. Dentro del análisis institucional binacional es imprescindible complementar el trabajo inicial de la URCP en el tema de las competencias ambientales a nivel del CDC. Este análisis debería considerar las amplias responsabilidades y atribuciones que el Tratado binacional establece para la CARP (ver anexo 6 Capítulo XII del Tratado ) y mirar las opciones de fortalecer dichas funciones a través de la constitución un órgano técnico poco numeroso y con un perfil profesional técnico (que es considerado dentro del mismo Tratado) como una opción de la transferencia de la URCP contemplada en el proyecto y cuyo objetivo sería gestionar una reforma legal esencial como sería un protocolo técnico de evaluación de la contaminación transfronteriza (que implica un Programa de monitoreo permanente) y un sistema de información para facilitar decisiones de gestión consensuada entre ambos países.
7. Cuidar la integralidad de la consecución de los Resultados. Elaborar Esquemas de flujo del Proyecto (ver anexo 7 como ejemplo). En vista de que las actividades definidas dentro de los resultados están interconectadas con las actividades de otros resultados es conveniente contar con esquemas de flujo o conexiones para asegurar que las actividades aisladas están contribuyendo a la consecución del objetivo final y así prevenir el riesgo de actuar independientemente con aportes aislados que finalmente no sean relevantes. Estos esquemas también son útiles para identificar cuellos de botella que requieren atención para evitar estancamientos del proyecto.
8. Resultados a impactos. Complementariamente es recomendable elaborar un esquema de flujo – una “Teoría del Cambio” utilizando la metodología de Resultados a Impactos” para que el proyecto cuente con una visión de cómo llegar al objetivo final en el largo plazo y como las acciones y resultados del presente proyecto se alinean en el proceso intermedio.

Revisión de indicadores y levantamiento de información para el seguimiento

1. Complementaria a la revisión del ML, los indicadores definidos requieren ser analizados para constatar su utilidad como instrumentos de seguimiento. A la par es necesario definir acciones de levantamiento de información paralelas a la implementación de iniciativas, para realizar mediciones de los cambios que se vayan ocurriendo (ej. encuestas antes y después de aplicación de iniciativas de sensibilización, o de aplicación de metodología de P+L, y así sucesivamente) y, en los casos donde existe información de la Línea Base, relacionarla con ella.
2. Paralelamente, es fundamental revisar los indicadores del objetivo general del proyecto, evitando repetir los indicadores generales de los resultados, y en su lugar permitir visualizar los efectos “cambios” a los que está contribuyendo el proyecto. Tomando nota de que en este tema se consideran tanto los cambios “atribuibles directamente” al proyecto como los generados por su “contribución”.

Enfoque de ejecución.-

1. Es fundamental que las partes **tomen conciencia de que el éxito o fracaso del presente resultado dependerá de todas las partes y del mejor esfuerzo de cada una de ellas**, es decir que será un éxito o fracaso colectivo. Lógicamente en la consecución de los logros alcanzados hasta el momento ha pesado la habilidad de la URCP (así como posterior desmantelamiento) y a la de las Unidades Nacionales, pero también ha afectado el apoyo o falta de apoyo político de niveles superiores (incluyendo las autoridades ambientales y del CDC e incluso PNUD). Dentro del apoyo o “actitud” de las partes se encuentra la disposición de facilitar o frenar las acciones de los responsables de los productos y su capacidad de respuesta oportuna.

Revisión de arreglos operativos para mejorar la gestión del proyecto

1. En vista de que gran parte de los problemas de ejecución del proyecto se han debido a problemas de gestión y deficiencias de interacción entre los ejecutores, es necesario realizar una revisión los arreglos operativos. Es imprescindible por ejemplo:
   * 1. Restablecer el funcionamiento de la URCP contratando a un nuevo Coordinador Regional al personal previsto en el Pro Doc, **asegurando que el nuevo Coordinador Regional cumpla con las calificaciones establecidas en el Pro Doc oficial. E**n vista de los problemas de presupuesto para cubrir sus gastos, analizar la posibilidad de que parte de este personal sea asumido por la CDC y las contrapartes nacionales.
     2. Definir competencias, responsabilidades y protocolos de interacción entre la URCP y las UN, cuidando de facilitar el trabajo (no entorpecerlo con excesivos formulismos) pero a la vez garantizando la integralidad de los productos y resultados finales. Dentro de este análisis es necesario incluir un análisis de los reales tiempos de respuesta de las partes y la capacidad técnica de ellas para asegurar la generación de productos de calidad en tiempos oportunos.
     3. Además, tomando en consideración las sensibilidades de las partes, establecer de antemano claros canales de conexión protocolaria (por ejemplo para emitir convocatorias de tal suerte que se asegure la presencia de todos los delegados en las reuniones del CD).
     4. Comprometer y cumplir la periodicidad de las reuniones del CD

Participación del PNUD dentro del CD.-

1. El papel del PNUD como parte decisora del CD es fundamental y tiene que ser respetado de **conformidad al Pro Doc oficial** y a sus responsabilidades y competencias como Agencia Implementadora del FMAM. Adicionalmente, el PNUD debería asegurar su posición proactiva para guiar a los gestores sobre los procedimientos para agilizar la gestión, por ejemplo la de emisión de cartas para liberar una plazas (como hubiera sido necesario para liberar la plaza del especialista de APP), o la definición de cuales gastos no son elegibles para el FMAM, el proceso de formalización de cambios al ML o una redistribución del presupuesto.
2. El PNUD puede aplicar su ventaja comparativa de ofrecer adicionalmente el enriquecimiento del proyecto con información de lecciones aprendidas y prácticas exitosas de coordinación intersectorial - en otros países (ej. A nivel nacional en Cuba con el proyecto Sabana Camagüey, o el apoyo decidido de la CONAM en México), así como su injerencia política.

Política de Gastos.-

1. Es necesario definir claramente la “Política de Gastos” (indicando el proceso de quien aprueba los gastos y proceso para asegurar que son elegibles ante el FMAM), y adicionalmente una revisión de la “programación de fondos”, tomando cuidando de no cargar al rubro de administración gastos que no le corresponden. A la par considerar el financiamiento de talleres necesarios para la interacción de las partes e institucionalización de los procesos.
2. Complementariamente, es necesario revisar la adjudicación de los gastos para asegurar que han sido cargados a los resultados y rubros correctos (por ejemplo gastos del taller binacional deberían estar cargados al resultados 1 y no al 5) A la par, la revisión debería poner especial atención a aquellos gastos que podrían ser considerados no elegibles para el FMAM y que requieren ser reembolsados por las contrapartes.

Ampliación del plazo de la fecha de cierre del proyecto.-

1. En vista de que faltan pocos meses para la fecha de cierre del proyecto, es necesario considerar una solicitud de ampliación del plazo. Lógicamente tomando en cuenta el presupuesto requerido y formas de financiarlo en vista de que el monto de la donación es fija.

Productos generados por Universidad Técnica Nacional UTN / CTS.-

1. Considerando el tipo, calidad y número de productos generados por la UNT sería conveniente que el proyecto identificara la mejor forma de utilizarlos y, de ser posible, buscara un mecanismo de resolver el conflicto generado en la contratación. Posiblemente se podría buscar un árbitro neutral que pudiera mediar entre las partes y llegar a un acuerdo satisfactorio a las partes involucradas y principalmente a la consecución de los objetivos del proyecto.

Estrategia de Sostenibilidad.-

1. Un elemento importante del proyecto es la creación de condiciones para la sostenibilidad futura de los resultados obtenidos y por obtener, por tanto es necesario que se desarrolle una Estrategia de Salida del proyecto tomando en cuenta las acciones que requiere hacer el proyecto durante esta última etapa de ejecución para que queden en pie condiciones que aseguren su Sostenibilidad. Esta estrategia requiere contemplar mecanismos para fortalecer políticamente a instituciones clave como el SOHMA.

**5. Lecciones aprendidas**

1. **El interés político de los tomadores de decisión es fundamental para el éxito de un proyecto que requiere un alto nivel de participación en elevados niveles políticos,** y más aún si se requiere institucionalizar esta participación en forma permanente. Es decir cuando no sólo se requiere conseguir la firma de acuerdos sino la aplicación de esfuerzo, tiempo y recursos económicos. Si los tomadores de decisión no prestan apoyo para impulsar acciones, o peor aún toman decisiones para paralizarlas, un proyecto está condenado a fracasar. No basta con los esfuerzos aún que fueran muy grandes, de los niveles técnicos.
2. **El interés político de los tomadores de decisión está fuertemente ligado a la comprensión de los procesos técnicos,** más aún si estos involucran conocimientos científicos que suelen sólo ser de dominio del sector académico. El apoyo de los tomadores de decisión puede darse temporalmente y tal vez por cumplir compromisos adquiridos pero **si no se logra que se empapen de la importancia de una temática difícilmente la apoyaran en forma sostenible**.
3. Es fundamental que antes de iniciar la ejecución, los encargados de un proyecto cuenten con una plena comprensión de los elementos de su diseño y de flujo de acciones y conexiones entre los resultados esperados. Esto es especialmente importante considerando que en muchas ocasiones (como en el presente caso), hay cambios de personal en las instituciones y los actores involucrados en su diseño ya no están en su ejecución. Esto es particularmente importante en proyectos complejo como el presente cuyo flujo de acciones no es lineal sino con un alto número de interacciones entre los componentes del proyecto.
4. Los **arreglos operativos de ejecución son fundamentales para el éxito de un proyecto** y si bien no existe una regla establecida sobre el mejor arreglo operativo, existen elementos fundamentales para que funcione un proyecto o un emprendimiento. Entre ellos está contar con reglas claras de interacción, procedimientos, y la disponibilidad de tiempo de los actores para que haya un espíritu de cooperación y ejecuten las acciones en tiempos prudenciales. De igual manera es esencial la existencia de las condiciones para la consecución de los resultados obtenidos, por ejemplo en el presente caso, el presupuesto para establecer talleres de intercambio y coordinación.
5. **Es necesario blindar a los proyectos y trabajos de provecho mutuo** (como es la salud de los pobladores) **de situaciones de crisis diplomáticas de los países**. Durante la preparación del proyecto se tomó esta decisión acertada y esa fase culminó exitosamente.
6. En proyectos en que se requiere institucionalizar en forma permanente la interacción entre actores es fundamental generar procesos de acercamiento y discusión conjunta de las partes mediante talleres de intercambio.
7. **El contenido de las traducciones del Documento del Proyecto oficial a la lengua del país debe ser fiel al contenido del original para evitar distorsiones durante su implementación.** Adicionalmente, en proyectos binacionales o de varias naciones es conveniente mantener un solo Documento de Proyecto para contar con una visión común de los objetivos finales perseguidos. Es preferible definir las particularidades de los países como sub actividades dentro de cada uno de los resultados y grandes actividades propuestas. En el presente proyecto, haber elaborado Pro Docs adicionales para cada uno de los países (aun cuando no fueran el documento oficial ante el FMAM) coadyuvó al distanciamiento del enfoque binacional.

**6. Anexos al reporte de evaluación**

* 1. Términos de referencia de la evaluación
* 2. Agenda e itinerario
* 3. Lista de personas entrevistadas
* 4. Lista de documentos revisados
* 5. Cofinanciamiento
* 6. Capitulo XII Tratado del Rio de la Plata
* 7. Ejemplos de flujo y conexión entre actividades del proyecto
* 8. Formulario de revisión y aprobación de las Oficinas del

PNUD Argentina y Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM

1. Documento del Proyecto [↑](#footnote-ref-1)
2. **Altamente Satisfactorio (AS): Satisfactorio (S):** El proyecto está teniendo deficiencias menores en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad o eficiencia; **Moderadamente Satisfactorio (MS):** El proyecto está teniendo deficiencias moderadas en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad o eficiencia; **Moderadamente Insatisfactorio (MI):** El proyecto está teniendo deficiencias significativas en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia; **Insatisfactorio (I):** El proyecto está teniendo deficiencias mayores en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia; **Altamente Insatisfactorio (AI):** El proyecto está teniendo deficiencias severas en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia. [↑](#footnote-ref-2)
3. PNUD comunicación personal [↑](#footnote-ref-3)
4. PIR 2011 [↑](#footnote-ref-4)
5. PIR 2011 [↑](#footnote-ref-5)
6. En el PIR 2012 y en comunicación personal de PNUD señalan que fecha de cierre es Nov 2013. En el Pro Doc, y PIR 2011 se encuentra que fecha de cierre es nov 2014. [↑](#footnote-ref-6)
7. Según el Pro Doc, proyecciones de CC señalan posibles efectos con elevación del nivel del mar, cambios en la frecuencia y dirección de los vientos, incremento de la temperatura y de la escorrentía superficial y corriente de los ríos. En algunos puntos de las costas uruguayas se predice un incremento de 20 cm en tanto que un incremento de 50 cm pondría en peligro la infraestructura de toda la costa. De igual modo, en Argentina la bahía de Samborondón es altamente vulnerable. [↑](#footnote-ref-7)
8. Señalada como “Project Goal” [↑](#footnote-ref-8)
9. Durante la etapa de elaboración del Pro Doc se decidió escribir dos documentos paralelos – uno para cada país y denominados Pro Doc Nacionales- como mecanismo para agilizar la consulta individual con cada uno de los países. Estos son traducciones al español del Pro Doc de los capítulos de los proyectos piloto y de los anexos correspondientes a cada país. Si bien **el único documento aprobado por el FMAM es el Pro Doc Compilador**, es decir es el único documento oficial, que incluye un solo ML y un plan de trabajo binacional. Si bien los otros dos documentos al estar en español hacen que la información sea más accesible **tienen el inconveniente de poder generar la problemática de hacer que los ejecutores pierdan el enfoque del objetivo final de binacionalidad del proyecto**. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se ha reportado que FREPLATA contrató a UNT / CTS para generar productos para la GCBA, la UNT tenía un convenio de cooperación de largo alcance con la GCBA, pero el GCBA en un momento cancela este otro acuerdo de cooperación que tenía con UTN y paralelamente también manifestaron que no tenían interés en el trabajo de consultoría que UTN estaba haciendo en el marco de FREPLATA. [↑](#footnote-ref-10)
11. Reuniones del CD (incluyendo a CR): julio 2010 (Uy), agosto 2010 (Ar), noviembre 2010 (taller de inicio del proyecto), diciembre 2010 (Uy), abril 2011 (Uy) y abril 2011 reunión complementaria con la Cooperación Francesa (Ar), agosto del 2011 agosto 2012, diciembre 2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. Pro Doc pág. 120. especialista en arreglos institucionales, especialista en P+L y APP, y especialista en MyE y Sistemas de Información, especialista en Humedales y sistemas costeros. **Nota: en algunos sitios se hace referencia a especialista en arreglos institucionales y estrategia de comunicación.** [↑](#footnote-ref-12)
13. Pro Doc / parte III arreglos gerenciales (página 62), y Distribución del presupuesto (páginas 78 a 80). [↑](#footnote-ref-13)
14. Si bien la UN de Argentina comenta que la URCP no ha dejado de funcionar pues la especialista en Sistema de Información sigue trabajando y por tanto la oficina no ha sido desmantelada sino que se ha procedido a reemplazar al coordinador y al especialista institucional, en la práctica, la especialista del Sistema de Información no funge como coordinadora del proyecto y los cargos de CR y de especialista institucional han seguido vacantes desde Diciembre 2012. Si bien se prevé un reemplazo del coordinador y de los especialistas regionales, no se encontró evidencia de que este proceso fuera inmediato y ya han pasado al menos seis meses con este vacío institucional. [↑](#footnote-ref-14)
15. Composición del CIN propuestas (Uruguay: liderado por MVOTMA y compuesto por IMM, DINARA, DNH otras organizaciones incluyendo sector privado y sociedad civil), (Argentina: liderado por SAyDS y compuesto inicialmente por OPDS, *Jefatura del gabinete ministerial de la provincia de* Buenos Aires, APRA, APM SHN, y otras organizaciones, incluyendo al sector privado y sociedad civil. [↑](#footnote-ref-15)
16. En el caso de Argentina se contrataron un coordinador y cuatro especialistas y se contó con Ing. química contraparte del SAyDS. En Uruguay se contrataron 7 especialistas, tres asistentes, una secretaria y una administradora del proyecto. [↑](#footnote-ref-16)
17. Las responsabilidades del RC establecidas en el Pro Doc son:

    * El cumplimiento integral del proyecto y sus objetivos, en coordinación con los puntos focales de cada país tendrá la responsabilidad de velar por el proyecto y coordinar su implementación y será el contacto principal con el PNUD en relación con temas administrativos.
    * Elaborar planes de trabajo (POA) y planificación del presupuesto que serán presentados al CD
    * La aplicación de los requisitos de seguimiento y elaboración de informes según requerimientos de FMAM / PNUD
    * Coordinar el trabajo efectivo de los grupos intersectoriales
    * Vigilancia / seguimiento de los Proyectos piloto y responsable por integrar sus resultados así como la identificación de lecciones aprendidas y mecanismos para replicación
    * Establecimiento de un GTA binacional (expertos del sector privado, academia, organizaciones científicas, sector privado, cámaras de industria, ONG y sociedad civil) para proveer recomendaciones técnicas a CD, CINs y UCR.

    [↑](#footnote-ref-17)
18. Fue reportado y la evaluadora leyó comunicaciones que evidencian, por ejemplo, la imposibilidad de llevar a cabo reuniones del CD por la poca respuesta de las partes, el incremento de la carga burocrática para la coordinación regional y la negativa de algunas instituciones nacionales para atender pedidos como fue el caso de la falta de respuesta al especialista institucional de la INIDEP, en un momento avanzado de la vinculación institucional, para planificar viajes de monitoreo conjunto en aguas comunes, y recibió la disposición de no visitarlas sino simplemente consultar en la página web. Si bien la triangulación de distintos entrevistados coinciden con hechos anecdóticos como el anterior, la evaluadora no busca identificar responsables sino más bien resaltar que en este, como en otros proyectos con débil apoyo político, y débil definición y respeto de papeles entre las partes, se encuentran efectos detrimentales en la implementación de los proyectos. [↑](#footnote-ref-18)
19. También se registran talleres de convocatoria a grupos de municipios como en Marzo y Agosto 2012 en Argentina [↑](#footnote-ref-19)
20. Proyecto Riberas Rioplatenses [↑](#footnote-ref-20)
21. PIR 2011 y PIR 2012 [↑](#footnote-ref-21)
22. UCR elaboró POAs, PIRs e informes para las entidades nacionales (Unidad de proyectos de Cancillería, Agencia de Control, CD). [↑](#footnote-ref-22)
23. Agosto 2010 taller de inicio, y Diciembre 2011. [↑](#footnote-ref-23)
24. Por ejemplo ver Documento “Grado de avance de actividades año 2012” / Programa de Capacitación Argentina, o ML. [↑](#footnote-ref-24)
25. En la oficina de UN Argentina, luego de unos pocos meses de inconvenientes por la legislación nacional, finalmente se abrió una cuenta de fondos rotativos en 2011 para pagar la mayoría de los gastos (incluyendo los consultores) [↑](#footnote-ref-25)
26. Los procedimientos de PNUD contemplan que las contrataciones y auditorias sean realizadas a través de un concurso abierto a fin de garantizar la transparencia en el proceso de selección, incluso en las contrataciones de montos menores. En el caso de que un contrato supere los US$ 90.000 se participa a la oficina regional quienes deben dar un visto bueno al proceso antes de definir al ganador. Sin embargo, existe la posibilidad de realizar contrataciones directas si el documento de proyecto especifica que determinada actividad se realizará por un organismo pre asignado. Esto se da generalmente cuando esta tarea es muy específica y no se puede garantizar una terna. [↑](#footnote-ref-26)
27. Algunos gastos para adecuación de oficina (cableado), viajes a participantes de cursos. [↑](#footnote-ref-27)
28. Según fuera reportado la UCR tuvo que salir de la oficina originalmente asignada pues pertenecía a otro Ministerio, con la circunstancia de que FREPLATA I había hecho inversiones para adecuarla. [↑](#footnote-ref-28)
29. Reuniones del CD: con el CR: julio 2010 (Uy), agosto 2010 (Ar), noviembre 2010 (taller de inicio del proyecto) diciembre 2010 (Uy), abril 2011 (Uy) y abril 2011 reunión complementaria con la Cooperación Francesa (Ar), agosto del 2011. [↑](#footnote-ref-29)
30. 3 cambios de las comisiones de cada país -es decir 6 personas-, dos cambios de autoridades ambientales en Uruguay y 3 cambios en Argentina; que en total suman 11 cambios [↑](#footnote-ref-30)
31. No se pudo constatar los hechos descritos pero entre otros algunos entrevistados mencionaron que el especialista institucional hacia el final de su contrato no podía entrevistar a las autoridades, como para coordinar los viajes para concretar campañas de monitoreo en aguas comunes. Otro ejemplo del cual se encontraron evidencias fue el retraso en la publicación del modelo de sedimentología por falta de respuesta a las solicitudes de la UCRP. en la página web. Si bien no es objetivo de la evaluación identificar responsables, en este punto se busca resaltar que en conjunto el proyecto ha estado sujeto al vaivén de cambios de autoridades y ha sido grandemente susceptible a su grado de apoyo o aproximación al proyecto. [↑](#footnote-ref-31)
32. Las situaciones de crisis han tenido una cierta regularidad, por ejemplo, en el 2010 se dio una crisis diplomática entre los dos países ocasionados por el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, a favor de la demanda presentada por el gobierno de Buenos Aires y que dictaminó que Uruguay incumplió el tratado que protege al río Uruguay limítrofe con Argentina. [↑](#footnote-ref-32)
33. Según ha sido reportado, la baja regularidad en parte por conflictos al interior del proyecto, en parte por la dificultad de contar con consenso de las partes. [↑](#footnote-ref-33)
34. Informe de labores especialista institucional binacional. [↑](#footnote-ref-34)
35. Taller binacional en nov 2011 que reunió a aproximadamente 100 personas de los dos países, entre delegados de organismos locales, ONGs, instituciones de gobierno, academia [↑](#footnote-ref-35)
36. Los resultados contemplan productos que están interconectados pues están implicados los mismos actores, por ejemplo, autoridades locales, responsables de proyectos, autoridades ambientales gubernamentales, y por tanto tienen relación con productos tales como fortalecimiento de la RIIGLO, armonización legal, definición de que instituciones se encargan de ciertos monitoreos, coordinación entre proyectos, alimentación al IBIIS. [↑](#footnote-ref-36)
37. El PAE propone esta estructura para su implementación. [↑](#footnote-ref-37)
38. DINARA es (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos – responsable de regular y controlar la actividad pesquera), DNH (Dirección Nacional Hidrografía, dentro del Ministerio de obras Publicas y encargada del manejo de hidrografía – incluyendo construcción de muelles) DINAGUA – maneja planta de potabilización) [↑](#footnote-ref-38)
39. El SHN se está desmilitarizando y por tanto no está en condiciones de involucrarse en procesos institucionales complejos. [↑](#footnote-ref-39)
40. UMIZC La **Unidad de Coordinación de Manejo Costero Integrado de la Provincia de Buenos Aires (UCMCI)** se creó en el año 2008 mediante la sanción del **decreto 1802/08** del Gobernador de la provincia. Su objetivo fue coordinar, supervisar y ejecutar las acciones que demande la implementación del Plan Integral de Costas como así también articular y viabilizar la participación de las distintas **áreas de gobierno de la provincia de Buenos Aires y de los Municipios involucrados en la gestión de la zona costera**. Está basado y fundamentado en la unidad de coordinación que participo en FREPLATA. [↑](#footnote-ref-40)
41. Creado por Ley Nº 18.610, el 2 de octubre de 2009, en la cual quedaron establecidos los principios rectores de la actual Política Nacional de Aguas. En ella se constituyen los **Consejos Regionales de Recursos Hídricos**, en el ámbito del MVOTMA, a los efectos de manejar en forma sustentable los recursos hídricos compartidos entre varios estados y como estrategia de descentralización, estableciendo su integración y sus competencias. Posteriormente, el Poder Ejecutivo reguló las funciones de estos Consejos Regionales y estableció su forma de integración, a través de los Decretos Nº 262, 263 y 264/2011. [↑](#footnote-ref-41)
42. Propuesta Implementación del Programa Monitoreo Binacional en aguas binacionales del RPFM. Unidad Regional de Coordinación del Proyecto FREPLATA. [↑](#footnote-ref-42)
43. Reporte UCR puntualiza que en su momento, *“la falta de estándares en la normativa de Uruguay y Argentina llevó a referenciar estos últimos resultados a los Niveles Guía para la Protección de la Biota establecido por la Canadian Council of Ministers of Environment (CCME). Este déficit normativo es un punto a cubrir en el posterior desarrollo de un programa de monitoreo binacional.”* [↑](#footnote-ref-43)
44. Acuerdo en Uy de MVTOMA con intendencias no llego a firmarse pues proceso paro debido a que la especialista en el tema renuncio para ir a otro proyecto. [↑](#footnote-ref-44)
45. Contrato con la Universidad de La Plata (UNLP) -Centro de Investigaciones Medio Ambiente (CIMA) y el INTA [↑](#footnote-ref-45)
46. La propuesta contempla monitoreos costeros y embarcados de parámetros físico químico y bacteriológico y realizar análisis eco-toxicológicos y de floraciones de algas. [↑](#footnote-ref-46)
47. Desde 2011 por su propia iniciativa APRA realiza mediciones manuales de parámetros básicos en los arroyos entubados cada dos meses y comparten la información con OPDS; sin embargo considera que AISA esta mejor equipada**.**  [↑](#footnote-ref-47)
48. AISA realiza mediciones de calidad de agua y tiene dos agencias que lo controlan ERAS (que tiene un presidente nacional, y dos directores uno provincial y uno de la ciudad) y responde a la subsecretaria de Recursos Hídricos de la Nación). [↑](#footnote-ref-48)
49. Mencionados en el Informe de Línea Base Articulación con gobiernos departamentales para el control de la contaminación.

    Masdeu M. **Informe de Línea de Base**. Consolidación de la red de Monitoreo Costero. Ag. 2012 / Plan de trabajo para establecer una estrategia para identificar la situación, las necesidades para el control de pequeños emprendimientos. Feb 2012 [↑](#footnote-ref-49)
50. Asesoría técnica de LATU para curtiembres. Propuesta diseños para tambos. LIS diseño para humedal artificial. Convenio con OPDS para Convenio con OPDS para implementar el programa BIO (reciclado de efluentes grasos) en el piloto de San Clemente. [↑](#footnote-ref-50)
51. UNLP: Propuesta de trabajo a desarrollar con los miembros de la RIIGLO (en la cual se prevé se elaboraran propuestas metodológicas de medición). [↑](#footnote-ref-51)
52. El proyecto está trabajando con el banco República de BRAU para conseguir líneas de financiamiento y con una comisión del ministerio de económica y finanzas para exoneración de impuestos. [↑](#footnote-ref-52)
53. Actividad 4.2. Sistema Binacional Integrado de Información. Modulo “MONITOREO DE CALIDAD DE AGUA”. Lic. Karina Vargas. Febrero 2013 [↑](#footnote-ref-53)
54. Percy Nungent y Karina Vargas [↑](#footnote-ref-54)
55. **Probable** (P): No hay riesgos que afecten esta dimensión de sostenibilidad; **Moderadamente probable** (MP): hay riesgos moderados que pueden afectar esta dimensión de sostenibilidad; **Moderadamente Improbable** (MI): Hay riesgos significativos que afectan esta dimensión de sostenibilidad; **Improbable** (I): Hay riesgos severos que afectan esta dimensión de sostenibilidad. [↑](#footnote-ref-55)