PROYECTO "PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL RÍO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARÍTIMO: PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN Y RESTAURACIÓN DE HÁBITATS" (FREPLATA)

Evaluación Final

Elaborado
por

José Manuel Cabral
Consultor Internacional Líder

Luís García
Consultor Internacional

Noviembre 2007

Los autores son exclusivamente responsables del contenido de este Informe, el cual no necesariamente representa las opiniones del PNUD o el Consorcio CARP-CTMFM

CONTENIDO

Página

Resumen Ejecutivo i

Executive Summary xiii

1.0 INTRODUCCIÓN 1

2.0 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN FINAL 2

3.0 FREPLATA Y SU CONTEXTO DE DESARROLLO 3
3.1 Comienzo y Duración 3
3.2 Problemas a Abordar 3
3.3 Objetivos 4
3.4 Actores 4
3.5 Resultados esperados 5

4.0 ENFOQUE METODOLÓGICO 6
4.1 Revisión de Literatura y Documental 6
4.2 Entrevistas y Consultas Técnicas 6
4.3 Diseño del Enfoque de Evaluación 6
4.4 Aplicación del Enfoque de Evaluación 7

5.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: ENFOQUE CONCEPTUAL 8
5.1 Evaluación del Enfoque Conceptual 8
5.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 10

6.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: DISEÑO 12
6.1 Evaluación del Diseño 12
6.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 20

7.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: AMBIENTE PROPICIATORIO, PARTICIPACIÓN, Y APROPIACIÓN NACIONAL Y BINACIONAL 23
7.1 Evaluación del Ambiente Propiciatorio 23
7.2 Evaluación de la Participación 25
7.3 Evaluación de Apropiación Nacional y Binacional 25
7.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 26

8.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL 27
8.1 Evaluación de la Capacidad Institucional 27
8.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 33

9.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: GERENCIA 35
9.1 Evaluación de la Gerencia del Proyecto 35
9.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 45

10.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 47
10.1 Evaluación del Seguimiento y la Evaluación 47

10.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 52

11.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: COMPROMISO POLÍTICO, Y PARTICIPACIÓN Y APOYO DE PARTES INTERESADAS 53
11.1 Evaluación del Compromiso Político 53
11.2 Evaluación de la Participación y el Apoyo de Partes Interesadas.....53
11.3 Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones Aprendidas 54

12.0 RESULTADOS: LOGRO DE OBJETIVO DE DESARROLLO, OBJETIVOS INMEDIATOS Y PRODUCTOS; IMPACTOS NO ANTICIPADOS; Y SOSTENIBILIDAD 56
12.1 Evaluación del Logro del Objetivo de Desarrollo y Objetivos Inmediatos 56
12.2 Evaluación de Impactos No Anticipados.....65
12.3 Evaluación de Sostenibilidad.....66
12.4 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones 67

13.0 RESULTADOS: SITUACIÓN OBTENIDA AL TÉRMINO DEL PROYECTO 69

REFERENCIAS.....72

ANEXOS

I Términos de Referencia para Evaluación Final del Proyecto
II Listado de Actores Involucrados en Elaboración del PAE
III Agenda de Visita a Uruguay y Argentina
IV Lista de Personas Entrevistadas
V Presentación de Hallazgos Preliminares de Evaluación Final
VI Dimensiones y Criterios de Evaluación para Cada Área de análisis
VII Ejecución del Presupuesto
VIII Distribución Estimada del Gasto por Objetivo (1999-2005)
IX Síntesis de Evaluación de Cumplimiento de Recomendaciones de Evaluaciones Formales

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ADT	Análisis Diagnóstico Transfronterizo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CA	Comité Asesor
CC	Comité de Coordinación
CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CDC	Comisión de Dirección del Consorcio CARP-CTMFM
CIDA	Canadian International Development Agency
CICP	Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata
CTMFM	Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo
CTMSG	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
CVI	Centro Virtual de Información
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay
FFMA	Fondo Francés para el Medio Ambiente
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial/Global Environment Facility
FREPLATA	Proyecto RLA/99/G31/A/1G/99 "Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats"
GEF/FMAM	Global Environment Facility/Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEM	Gran Ecosistema Marino
GTA	Grupo Técnico Asesor
GTI	Grupo de Trabajo Intersectorial
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDRC	International Development Research Centre
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NEX	National Execution/Ejecución Nacional
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPP	Oficina de Programación y Presupuesto de Uruguay

PAE	Programa de Acción Estratégica
PAN	Plan de Acción Nacional
PDF	Project Development Fund/Fondo para el Desarrollo de Proyectos
PIR	Project Implementation Report
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para le Desarrollo/United Nations Development Program
QOR	Quarter Operational Report
RIIGLO	Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales del Río de la Plata
RPFM	Río de la Plata y su Frente Marítimo
SII	Sistema de Información Integrada
SIG	Sistema de Información Geográfica
TdR	Términos de Referencia
UE	Unidad Ejecutora
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNDP/PNUD	United Nations Development Program/Programa de las Naciones Unidas para le Desarrollo
WWF	World Wildlife Fund

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe desarrolla la Evaluación Final del Proyecto RLA/99/G31/A/1G/99 "Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats", conocido sucintamente como FREPLATA. El objetivo principal del Proyecto es prevenir y, cuando sea necesario, mitigar la degradación de los recursos transfronterizos del Río de la Plata y su Frente Marítimo y contribuir al uso sustentable de sus recursos. La principal fuente de financiamiento de FREPLATA es el Global Environment Facility (GEF).

De acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) para la ejecución de la Evaluación (ver Anexo I), el "… objetivo principal es analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto durante el periodo 2000 a 2007 y determinar los impactos alcanzados, su sostenibilidad y lecciones aprendidas" (p. 2).

Los TdR requieren que la Evaluación se enfoque "… específicamente a:

- Evaluar el logro de los objetivos, resultados/impactos, y productos del proyecto.
- Evaluar los logros del proyecto según los Criterios para Evaluación de Proyectos del GEF, incluyendo valoración de la puesta en práctica, apropiación de las autoridades ambientales de los países y actores regionales, participación de los actores, sostenibilidad, replicabilidad, planeamiento financiero, costo/efectividad (rentabilidad), monitoreo y evaluación.
- Identificar los problemas o circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de impactos incluyendo el diseño mismo del proyecto.
- Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la implementación del Programa de Acción Estratégico y de los resultados obtenidos con el proyecto para orientar la preparación de otras fases de intervención a largo plazo, incluyendo nuevas intervenciones potenciales del GEF.
- Identificar las principales lecciones aprendidas que se pueden diseminar entre proyectos relevantes de GEF y entre las autoridades y actores regionales y nacionales implicados en el proyecto y que planean acciones de seguimiento" (pp. 2-3).

El enfoque metodológico aplicado para adelantar la Evaluación, consiste en los siguientes cuatro pasos: i) revisión de literatura y documental; ii) entrevistas y consultas técnicas; iii) diseño del enfoque de evaluación; y iv) aplicación del enfoque de evaluación. La Evaluación se enfocó hacia tres áreas de análisis: formulación, implementación y resultados del Proyecto, cada una de las cuales se dividió en sub-áreas o dimensiones de análisis para las que se definieron criterios de evaluación específicos para determinar el desempeño del Proyecto en la respectiva dimensión.

En los Capítulos 5.0 al 13.0 se aplica el enfoque metodológico descrito y se discuten los resultados obtenidos. Cada uno de los anteriores capítulos cierra con las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de la evaluación realizada. En términos específicos, las áreas y dimensiones evaluadas en cada capítulo son:

- Capítulo 5.0: Formulación del Proyecto: Enfoque Conceptual.
- Capítulo 6.0: Formulación del Proyecto: Diseño.
- Capítulo 7.0: Formulación del Proyecto: Ambiente Propiciatorio, Participación, y Apropiación Nacional y Binacional.
- Capítulo 8.0: Implementación del Proyecto: Capacidad Institucional.
- Capítulo 9.0: Implementación del Proyecto: Gerencia.
- Capítulo 10.0: Implementación del Proyecto: Seguimiento y Evaluación.
- Capítulo 11.0: Implementación del Proyecto: Compromiso Político, y Participación y Apoyo de Partes Interesadas.
- Capítulo 12.0: Resultados: Logro del Objetivo de Desarrollo, Objetivos Inmediatos y Productos; Impactos No Anticipados; y Sostenibilidad.
- Capítulo 13.0: Resultados: Situación Obtenida al Término del Proyecto.

I. Formulación del Proyecto: Enfoque Conceptual

1. Conclusiones

El enfoque conceptual empleado en el diseño del Proyecto se considera **altamente satisfactorio** en términos de la identificación y caracterización de los problemas y las situaciones que se perseguía afrontar con el Proyecto; el enfoque teórico-metodológico integral y de largo plazo, siguiendo los lineamientos establecidos en el Programa Operacional de Masas de Agua del GEF, utilizado en el análisis de las causas, interrelaciones y consecuencias de la degradación ambiental del RPFM; y la consideración de otros proyectos e iniciativas ambientales relevantes a nivel nacional, binacional e internacional. En contraste con lo anterior, se omitió la consideración explícita de las experiencias y lecciones aprendidas en otros proyectos relacionados con la gestión ambiental de sistemas acuáticos transfronterizos, por lo que este aspecto se considera **insatisfactorio**.

2. Lecciones Aprendidas

Como se evidenciará en el siguiente capítulo, el adecuado marco conceptual utilizado en la formulación del Proyecto contribuyó al diseño de una propuesta técnica que relaciona de forma lógica y estructura de forma satisfactoria cada etapa del Proyecto y sus correspondientes productos y actividades. Por otro lado, la omisión de las experiencias y lecciones aprendidas en proyectos similares afectó la calidad del diseño del Proyecto, en particular en cuanto a los aspectos de gerencia y control relativos a los plazos estimados en el plan de trabajo para el cumplimiento de algunas actividades relevantes y la estructura institucional para la implementación del Proyecto.

3. Recomendaciones

Las propuestas de proyectos que se sometan a la consideración del GEF deberían incluir de forma explícita el análisis de las experiencias y lecciones aprendidas relevantes aplicables. Asimismo, se debería incluir como criterio específico de evaluación de propuestas si éstas consideran de forma adecuada las experiencias y lecciones aprendidas, y si además las incorporan en su diseño.

II. Formulación del Proyecto: Diseño

1. Conclusiones

En relación con el ***diseño de gerencia y control del Proyecto***, se considera **altamente satisfactorio** el monto del presupuesto estimado. Se evalúa como **satisfactoria** la distribución propuesta de recursos de personal, equipamiento e infraestructura, aunque no se incluyó un técnico o profesional en gerencia y control de proyectos entre el personal de planta del Proyecto. Asimismo, se estima que los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del Proyecto son **satisfactorios**, al requerir una serie de informes, reuniones y evaluaciones debidamente programadas y presupuestadas, a pesar de que no se fija el requerimiento específico de que la Unidad Ejecutora cuente con mecanismos internos de gerencia y control de la ejecución de la operación.

Aunque en general el plan de trabajo estipula un tiempo adecuado para la obtención de los diferentes productos asociados a cada objetivo inmediato (ADT, PAE y marco de instrumentación del PAE), se estima que es **marginalmente satisfactorio** debido a que no incluyó las actividades logísticas y operativas mínimas requeridas para la puesta en marcha del Proyecto, y a que los lapsos asignados para la implementación de algunas actividades específicas críticas eran claramente insuficientes, en particular: i) las relativas a la identificación y el contacto con actores e instituciones clave, y el proceso de diseño, negociación y acuerdo interinstitucional sobre la conformación y operación de los grupos de trabajo para la ejecución del ADT; ii) el desarrollo del marco de cooperación y coordinación interinstitucional para la gestión de problemas transfronterizos; y iii) el diseño y ejecución del plan de capacitación.

El marco institucional se considera **insatisfactorio** ya que, parcialmente con la excepción de la CDC y el CC, la estructura organizacional descrita para la implementación del Proyecto y la coordinación de las actividades de los distintos actores en general no delinea de forma clara y específica las responsabilidades y la composición de cada

una de las instancias que la conforman, y porque no incluyó una instancia amplia de consulta con la responsabilidad específica de apoyo en el seguimiento estrecho de la marcha del Proyecto para asegurar el alcance de los objetivos y el cumplimiento de los planes de trabajo. Lo anterior no demerita lo acertado de la decisión de designar al Consorcio CARP-CTMFM como organismo de ejecución del Proyecto, en virtud de su conformación por Comisiones de carácter internacional con experiencia de trabajo conjunto, con clara e indiscutible jurisdicción para la administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo, establecida mediante un tratado internacional específico.

En relación con el tiempo fijado para la ejecución del Proyecto, resultó **insatisfactorio**, ya que la práctica demostró que fue seriamente subestimado.

En cuanto al ***diseño técnico del Proyecto***, se evalúa como **satisfactoria** la formulación del objetivo de desarrollo y el propósito general. Aunque la primera parte del objetivo de desarrollo establece fines como la prevención y mitigación de la degradación del sistema acuático, los cuales son inalcanzables con un Proyecto dirigido a preparar y aprobar el ADT, elaborar y adoptar el PAE, y fortalecer y apoyar el marco de instrumentación del PAE, la segunda porción está formulada adecuadamente, ya que se refiere al aporte futuro en el uso sustentable de los recursos del sistema. En contraste, el enunciado del propósito central del Proyecto encierra la esencia de la operación, al referirse al desarrollo del PAE, basado en el ADT, con la finalidad de contribuir a la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos y a facilitar el uso sustentable de los recursos.

En referencia a los otros componentes del diseño técnico, el marco lógico es **altamente satisfactorio** en términos de la estructura lógica y la programación de la implementación de cada objetivo inmediato y sus correspondientes productos y actividades, todos los cuales están estructurados, concatenados y programados de forma detallada, lógica y sistemática. Los indicadores, medios de verificación, y riesgos y supuestos definidos son **insatisfactorios** en el sentido de que la mayoría de los indicadores de desempeño están formulados de forma genérica e imprecisa y no están expresados de forma tal que permitan su medición de forma cualitativa o cuantitativa, en gran parte los medios de verificación no son pertinentes, no se especifica ningún riesgo y todos los supuestos planteados apuntan hacia condiciones favorables para el desarrollo del Proyecto.

2. Lecciones Aprendidas

En proyectos complejos transfronterizos como FREPLATA, cuya implementación involucra la participación de entes públicos de diferentes países y distintos ámbitos de competencia administrativa y jurisdicción geográfica, así como instituciones académicas y actores del sector privado y no gubernamental, requieren intensos y largos procesos de información, convencimiento, negociación y acuerdo que deben ser reflejados cabal y realistamente en los planes de trabajo que forman parte del diseño de tales proyectos, de manera tal de prevenir en la medida de lo posible retrasos en las etapas iniciales de implementación. Aún más, la experiencia de FREPLATA indica que los procesos de información y negociación deben comenzar mucho antes de la fecha programada para el arranque del proyecto.

Adicionalmente, de manera tal de subsanar potenciales demoras en la puesta en marcha de los proyectos, así como el desvío de la atención de las actividades propias de implementación, los planes de trabajo de proyectos complejos transfronterizos como FREPLATA deben considerar los lapsos requeridos para el establecimiento de las condiciones logísticas y operativas mínimas necesarias para el arranque de los proyectos, tales como la selección y contratación de personal clave, y la obtención, el equipamiento y la dotación del espacio físico necesario para el funcionamiento de las unidades ejecutoras. La experiencia de FREPLATA apunta a que algunos de esos trámites deberían empezarse antes de la fecha de inicio formal del proyecto.

Los marcos institucionales para la implementación de proyectos complejos, en particular operaciones como FREPLATA que involucran distintos países con organizaciones político-territoriales marcadamente diferentes, deben establecer de forma precisa la composición, los objetivos, las responsabilidades, las modalidades de operación y la periodicidad de reunión de cada una de las instancias que conforman esos marcos. La experiencia de FREPLATA indica que las imprecisiones en relación con la estructura institucional para su ejecución se tradujeron en serios retrasos en la constitución de algunos componentes de dicha estructura, así como en algunas confusiones

en cuanto a las funciones de algunas instancias organizacionales. Adicionalmente, la omisión en el marco institucional de una instancia de consulta independiente con amplia representatividad de entes públicos pertinentes, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, no directamente involucrada en la implementación del Proyecto, significó que FREPLATA no se benefició de la asesoría y guía externa calificada sobre su desarrollo general y si estaba en curso para cumplir sus objetivos y plan de trabajo global.

La experiencia de FREPLATA en la conformación de un consorcio de dos entes binacionales como organismo de ejecución es digna de consideración en el diseño de otros proyectos de carácter transfronterizo, en particular en vista de los satisfactorios resultados finales alcanzados y el alto nivel de coordinación y colaboración interinstitucional logrado (ver Capítulo 12.0). Lo anterior se debe a las características particulares del Consorcio CARP-CTMFM, constituido por Comisiones de carácter internacional con experiencia de trabajo conjunto de más de veinte años para la fecha de aprobación del Proyecto, con clara e indiscutible jurisdicción para la administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo establecida mediante un tratado internacional específico, con una tradición de adopción de acuerdos mediante consenso, con alto poder de convocatoria institucional y que no representaba una amenaza a las competencias de las distintas instituciones continentales de ambos países con injerencia a nivel local, regional o nacional.

Las anteriores lecciones se consideran críticas ya que, como lo demuestra FREPLATA, incluso los proyectos transfronterizos que cuenten en general con un diseño adecuado[1] en términos de un plan de trabajo global técnicamente bien estructurado, suficiente presupuesto y recursos de personal y equipamiento, adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación, objetivos claros y un marco lógico bien estructurado, pueden verse seriamente afectados en su implementación por los aspectos señalados, en particular en sus etapas iniciales.

3. Recomendaciones

Las recomendaciones son obvias en cuanto a la necesidad de que el diseño de proyectos transfronterizos tome en consideración las conclusiones y lecciones aprendidas derivadas de FREPLATA.

III. Formulación del Proyecto: Ambiente Propiciatorio, Participación, y Apropiación Nacional y Binacional

La consideración de los componentes del ***ambiente propiciatorio*** (compromiso político, capacidad institucional, y marco regulatorio y de política ambiental) en la formulación del Proyecto es **altamente satisfactoria**. Asimismo, tanto el nivel de ***participación y consulta*** logrado como el grado de ***apropiación*** alcanzado en la formulación del Proyecto fueron **altamente satisfactorios.**

Los anteriores aspectos altamente positivos de la formulación del Proyecto jugaron un papel importante en términos de la integralidad de la propuesta alcanzada en el Documento de Proyecto, como se refleja en general en la calidad del enfoque conceptual y la pertinencia de la mayoría de los componentes del diseño del Proyecto, como se discute en los dos capítulos previos. En particular, es importante destacar el enfoque participativo adoptado en la preparación de la propuesta. Todos estos aspectos constituyen importantes lecciones aprendidas a tomar en cuenta en la formulación de proyectos transfronterizos.

IV. Implementación del Proyecto: Capacidad Institucional

1. Conclusiones

Luego de superar distintas circunstancias de naturaleza tanto interna como externa que retrasaron la puesta en marcha de FREPLATA, la Unidad Ejecutora (UE) obtuvo recursos de personal, presupuesto, equipamiento e

[1] Se afirma que el diseño es en general adecuado debido a las deficiencias notadas en relación con la ausencia de un técnico o profesional en gerencia y control de proyectos en el equipo de la Unidad Ejecutora, la omisión del requerimiento específico de que la Unidad Ejecutora cuente con mecanismos internos de gerencia y control de proyectos, y que los indicadores del marco lógico no pueden considerarse “SMART”.

infraestructura suficientes para cumplir adecuadamente sus funciones y responsabilidades, tal como se contempló en el Documento de Proyecto. Luego de la precisión de su integración y funciones mediante la Resolución Nº 7/01 del Consorcio CARP-CTMFM de fecha 24/09/01, las cuales no estaban claramente establecidas en el Documento de Proyecto, la UE contó con la autoridad y autonomía suficientes para ejecutar sus responsabilidades. Asimismo, los roles institucionales y las funciones de los entes que constituyeron los Grupos de Trabajo Intersectoriales para la preparación del Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT), el Programa de Acción Estratégica (PAE) y los Planes de Acción Nacional (PAN) estuvieron, en general, claramente delineadas y aceptadas. Además, FREPLATA logró institucionalizarse firmemente en los sistemas de gestión ambiental binacional, nacional y subnacional.

A pesar de lo señalado, la UE evidenció fallas en la gerencia del Proyecto, específicamente en el cumplimiento del plan de trabajo original y su reformulación posterior, concentrando casi todos sus esfuerzos y recursos inicialmente en la etapa de preparación del ADT, dejando de lado actividades correspondientes a las otras dos etapas del Proyecto que deberían haberse implementado en paralelo con la elaboración del ADT. Se estima que la ausencia de personal con experticia en gerencia de proyectos en la UE, así como de herramientas específicas de gerencia y control de proyectos, contribuyeron a las fallas señaladas.

Con el tiempo, FREPLATA demostró tener capacidad para ajustar y adaptar su ejecución para finalmente alcanzar exitosamente sus objetivos. Fueron particularmente importantes en los procesos de ajuste la Evaluación de Medio Término del Proyecto, realizada en septiembre 2003, y la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto, ejecutada en marzo 2005, ambas promovidas por el PNUD. En términos específicos, los resultados de la primera contribuyeron a la actualización del plan de trabajo global, la conclusión de la etapa de elaboración y adopción del ADT, la mejora de las actividades de comunicación y divulgación, la implementación de algunos proyectos piloto y la regularización de las reuniones del Comité de Coordinación. Las sugerencias de la segunda apoyaron la adecuación de la estructura institucional del Proyecto para asegurar una mayor fluidez en el proceso de aprobación del PAE por parte de los entes pertinentes; la instalación de una instancia amplia de consulta representada por el Comité Asesor; el ajuste en la ejecución del presupuesto; el mayor involucramiento de organizaciones no gubernamentales; un mejor flujo de información y comunicación entre la Unidad Ejecutora y la Oficina del PNUD en Uruguay; y una mayor relación entre FREPLATA y otros proyectos de aguas internacionales financiados por el GEF en la región. No se evidenció que los reportes de la UE sobre el desarrollo del Proyecto, los Informes de Proyecto Anuales del PNUD o los Informes de Implementación de Proyectos de PNUD/GEF hayan jugado un papel en los ajustes realizados en la implementación del Proyecto.

2. Lecciones Aprendidas

Los proyectos transfronterizos altamente complejos como FREPLATA deben contar con apoyo de personal y herramientas específicas de control y gerencia de proyectos que contribuyan a guiar el cumplimiento del plan de trabajo global y sus correspondientes hitos por parte de las unidades ejecutoras. Esto es válido aún para las unidades ejecutoras con adecuados recursos, personal y equipamiento, suficiente autoridad y autonomía para la toma de decisiones, e integradas a los marcos institucionales de gestión ambiental.

De manera tal de facilitar el arranque y la ejecución de proyectos complejos, los respectivos documentos de proyecto deben especificar de forma precisa el personal, los objetivos, las funciones, los procedimientos de seguimiento y control, y los procedimientos operativos de las unidades ejecutoras.

Las evaluaciones externas y las misiones de apoyo técnico llevadas a cabo por consultores competentes pueden constituirse en instrumentos útiles en la identificación de insuficiencias y fallas en la ejecución de proyectos complejos, y en la propuesta de mecanismos viables para su ajuste y corrección.

3. Recomendaciones

En correspondencia con lo señalado en los dos puntos previos, los diseños de proyectos complejos deberían incorporar requerimientos en relación con la experticia y las herramientas necesarias para la gerencia y el control de proyectos. Adicionalmente, deberían especificar claramente, en relación con las unidades ejecutoras, su integración, objetivos, responsabilidades y aspectos procedimentales pertinentes.

Las evaluaciones externas y misiones de apoyo técnico deben continuar realizándose de forma oportuna y fortalecerse, en vista de su utilidad en los ajustes y las adaptaciones necesarias para corregir fallas y limitaciones en la ejecución de proyectos.

El GEF y el PNUD deberían considerar la conveniencia de capacitar a nuevos ejecutores en la aplicación de los procedimientos administrativos requeridos en los proyectos que financian.

V. Implementación del Proyecto: Gerencia

1. Conclusiones

En relación con la ***gerencia global del Proyecto***, fue **satisfactoria** en el cumplimiento de los planes anuales de trabajo, la elaboración y entrega oportuna de informes de progreso y rendiciones de cuenta. Asimismo, a pesar de las variaciones experimentadas en el presupuesto global, fue oportunamente ajustado sin afectar la implementación del Proyecto, por lo que se estima **satisfactoria**. Sin embargo, la ejecución del plan de trabajo original fue **insatisfactoria**.

En cuanto a la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, su constitución y consolidación fue un proceso relativamente largo de aprendizaje que enfrentó distintas dificultades. Se evalúa globalmente como **marginalmente satisfactoria**, aunque hacia finales de la implementación se haya logrado consolidar y que en general esté operando adecuadamente.

Con respecto a los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** implementados, se consideran **satisfactorios**. Desde el arranque del Proyecto existe una estrecha y frecuente comunicación entre la UE y la CDC, la comunicación y coordinación en relación con los aspectos técnicos de la elaboración del ADT, el PAE y los PAN se dieron principalmente a través de los GTI, y la comunicación y coordinación sobre temas de carácter institucional y la aprobación del ADT, el PAE y los PAN se materializaron, según su pertinencia, a través del CC o el CA.

En relación con las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, resultaron **altamente satisfactorias**, al firmarse 33 acuerdos marco de cooperación científica y técnica y 58 acuerdos operativos para la preparación del ADT, así como 16 acuerdos de cooperación técnica para la elaboración del PAE y los PAN.

En cuanto al ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, globalmente fueron **marginalmente satisfactorios**. Entre sus puntos **insatisfactorios** se encuentran la poca puntualidad de los desembolsos de los co-financiadores, la poca concordancia entre los presupuestos anuales estimados y reales y el poco control del costo real por objetivos y productos. Entre sus aspectos **satisfactorios** se encuentran el nivel alcanzado de desembolsos estimado para el final del Proyecto, la rentabilidad de los logros alcanzados, el nivel esperado de desembolsos totales de co-financiamiento para el final del Proyecto y las gestiones para el financiamiento de la implementación del PAE.

2. Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas con respecto a la implementación del plan de trabajo global se presentan en el Sub-Numeral 2 del Numeral IV.

En relación con la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** y, en particular las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, luego de las dificultades atravesadas al inicio del Proyecto y los procesos de aprendizaje, adaptación y ajuste por los que atravesó FREPLATA en estas áreas y que se describen en el Capítulo 8.0, hacia el final de su implementación el Proyecto ha logrado establecer una estructura institucional, mecanismos

de comunicación y coordinación, y relaciones interinstitucionales que reflejan buenas prácticas internacionales que valdría la pena sistematizar y difundir para beneficio de otros proyectos transfronterizos.

En cuanto al ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, entre las lecciones aprendidas se encuentran las siguientes: i) las discontinuidades en la coordinación del Proyecto pueden afectar negativamente la calidad del planeamiento financiero, aunque algunas veces pueden servir para tomar las medidas correctivas necesarias; ii) las evaluaciones oportunas y la flexibilidad para implementar sus recomendaciones afectan positivamente el planeamiento financiero; iii) el apoyo oportuno de la Agencia Implementadora es fundamental para la buena marcha de los aspectos financieros del Proyecto; y iv) Los ofrecimientos de co-financiamiento al momento de la formulación del Proyecto deben tomarse con un escepticismo saludable y planear para contingencias en caso estos ofrecimientos no se materialicen o sufran atrasos importantes.

3. Recomendaciones

Las recomendaciones sobre la implementación del plan de trabajo global se incluyen en el Sub-Numeral 3 del Numeral IV.

Con respecto a la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** y, en particular las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, se recomienda sistematizar y difundir la experiencia de FREPLATA en su proceso de aprendizaje y adaptación en estas áreas hasta alcanzar la adopción e institucionalización de las buenas prácticas de gestión aplicadas en la actualidad, en virtud de su relevancia para proyectos similares.

En relación con el ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, como resultado de los análisis efectuados y las conclusiones obtenidas, para Proyectos futuros de este tipo se recomienda ejercer desde el inicio un control más adecuado del presupuesto a fin de evitar discrepancias entre lo presupuestado y lo gastado anualmente. Se considera también de gran importancia el llevar una adecuada contabilidad de costos por objetivo y por producto tanto para un mayor control, como para estimar con mayor precisión su costo real. Es igualmente importante llevar una adecuada contabilidad de costos de la coordinación, a fin de estimar con mayor precisión el porcentaje que estos costos representan respecto al aporte del GEF, como uno de los criterios de costo-eficiencia. Finalmente para la elaboración del PAE, es conveniente una mayor difusión entre los funcionarios de los organismos ejecutores del concepto de costos compartidos.

VI. Implementación del Proyecto: Seguimiento y Evaluación

1. Conclusiones

El seguimiento, control y evaluación de FREPLATA tuvo deficiencias relacionadas con la falta de evidencia de la existencia de un sistema formal de gerencia y control de proyectos en la Unidad Ejecutora, y la no utilización de los indicadores del marco lógico en el seguimiento de las actividades del Proyecto. Por otro lado, el cronograma de revisión y evaluación del Proyecto se cumplió parcialmente, pero los resultados y las recomendaciones de la Evaluación de Medio Término (septiembre 2003) y la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto (marzo 2005) fueron relevantes en los ajustes a la marcha del Proyecto. Los informes de actividades y de seguimiento se produjeron con la regularidad requerida por parte de la Unidad Ejecutora, el PNUD y el GEF.

2. Lecciones Aprendidas

Se ratifican las siguientes dos lecciones mencionadas en el Sub-Numeral 2 del Numeral IV. Adicionalmente, se evidencia la importancia de la flexibilidad en los mecanismos y procesos de ejecución de proyectos transfronterizos, de manera tal de poder incorporar ajustes y correctivos en caso de detectarse retrasos o problemas de implementación.

3. Recomendaciones

Se ratifican las siguientes dos recomendaciones mencionadas en el Sub-Numeral 2 del Numeral IV. Adicionalmente, se recomienda que se establezcan sistemas formales de seguimiento y control de proyectos en los entes ejecutores de proyectos transfronterizos, incorporando indicadores del marco lógico que sean "SMART", así como otros indicadores de seguimiento y gestión específicos. Se considera importante explorar la utilización de los sistemas integrados de información asociados a proyectos transfronterizos en las actividades de seguimiento, gerencia y control de proyectos.

VII. Implementación del Proyecto: Compromiso Político, y Participación y Apoyo de Partes Interesadas

1. Conclusiones

En relación con el ***compromiso y apoyo político*** alcanzados por FREPLATA de parte de las instituciones públicas clave en ambos países, se considera satisfactorio, en particular del Consorcio CARP-CTMFM y los entes que avalaron el PAE.

Con respecto a la ***participación y el apoyo de las partes interesadas***, a pesar de que representantes de la sociedad civil y el sector privado participaron en el Proyecto tanto en la preparación de documentos técnicos como beneficiarios, este involucramiento se dio relativamente tarde en la ejecución del Proyecto. Adicionalmente, no se evidenció su participación en otras instancias institucionales de FREPLATA más allá de los Grupos de Trabajo Intersectoriales y el Grupo Técnico Asesor. Por otro lado, las instituciones académicas tuvieron amplia participación desde el inicio del Proyecto en la elaboración de documentos técnicos y mayor representación en la estructura institucional de FREPLATA. Por lo tanto, la participación de las partes interesadas no gubernamentales se considera **marginalmente satisfactoria**. Adicionalmente, el apoyo de los entes no gubernamentales que conocen el Proyecto es **satisfactorio**.

2. Lecciones Aprendidas

Las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado deben involucrarse en la implementación de proyectos transfronterizos desde su inicio, de manera tal de lograr su apoyo, enriquecer el contenido y la profundidad de los documentos técnicos, expandir el alcance de los proyecto más allá del ámbito público y académico, y prevenir posibles sorpresas hacia el final de la implementación debido a la incomprensión o el rechazo por parte de ONG de algún componente o propuesta resultante de los proyectos.

El nivel de participación alcanzado de parte de instituciones académicas en el Proyecto, los mecanismo utilizados al efecto y el resultante aporte a la calidad técnica de los productos generados, puntos éstos desarrollados en otros capítulos del Informe, representan buenas prácticas que deberían sistematizarse y divulgarse.

3. Recomendaciones

Los proyectos transfronterizos complejos como FREPLATA deben hacer todos los esfuerzos para involucrar en su ejecución a organizaciones de la sociedad civil desde sus etapas iniciales.

Los enfoques y las modalidades de instrumentación empleadas en FREPLATA para incorporar al sector académico en el Proyecto desde su arranque deberían sistematizarse y difundirse ampliamente.

VIII. Resultados: Logro de Objetivo de Desarrollo, Objetivos Inmediatos y Productos; Impactos No Anticipados; y Sostenibilidad

1. Conclusiones

Los resultados del Proyecto en su conjunto son **satisfactorios**. Entre los aspectos **satisfactorios** se encuentran la forma como fue alcanzado el objetivo específico 1 del Proyecto, la alta calidad del ADT y participación de técnicos y científicos nacionales en su elaboración, el aval dado por las instituciones al PAE y la forma en que éste se vincula con el ADT, la eficacia de la figura de Coordinadores Nacionales, la calidad de las actividades realizadas para cumplimiento del objetivo específico 3 del Proyecto y la forma como el Proyecto contribuyó al entendimiento, colaboración y cooperación binacional dentro y entre las instituciones de ambos países. Adicionalmente, el Proyecto produjo una serie de impactos no anticipados altamente positivos.

Sin dejar de reconocer el importante esfuerzo por delante para la efectiva implementación del PAE, el sólido trabajo de colaboración y cooperación interinstitucional desarrollado, la base de información técnica disponible, los marcos legales e institucionales avanzados, y las acciones e inversiones prioritarias identificadas, todos como producto de FREPLATA, sientan las bases y auguran perspectivas **altamente satisfactorias** de sostenibilidad a largo plazo del Proyecto.

Entre los puntos débiles se encuentran la poca representatividad en el PAE de acciones y proyecto presentados por algunos entes involucrados y la falta de compromisos específicos respecto a metas cuantitativas en el PAE, así como la relativa menor participación de las municipalidades y de otros entes de la sociedad civil en las actividades de apoyo y fortalecimiento del objetivo específico 3 del Proyecto.

2. Lecciones Aprendidas

Entre las lecciones aprendidas, se destacan las siguientes:

i) Los proyectos no deben ser demasiado ambiciosos y optimistas en cuanto a lo que se puede lograr ni en lo que respecta a los tiempos en que pueden alcanzarse las metas y objetivos, dadas las condiciones prevalecientes en los países.

ii) En este tipo de proyectos, conviene tener la organización para su ejecución consolidada antes del inicio de las actividades del proyecto en sí. Esta consolidación puede llevar un largo tiempo.

iii) Cuando hay poca claridad en la definición de competencias y jurisdicciones y existen rivalidades entre las instituciones, se necesita de una dirección que esté situada en un plano neutral y con poder de convocatoria y habilidad para la solución de conflictos.

iv) La organización para la ejecución del proyecto, sin apartarse de las reglas básicas del juego de los organismos financiadores ni de los lineamientos nacionales de política de los países, debe ser flexible y adaptable.

v) En este tipo de proyectos, es conveniente contar desde el inicio con un ente (comisión, comité) orientador para la verificación direccional del proyecto y el balance de intereses y actividades.

vi) La manera en que se realizó el ADT provocó interés y apropiación de técnicos y científicos nacionales, pero no de la sociedad civil o la población en general.

vii) El desarrollo de este tipo de Diagnósticos como parte integrante de la preparación de un PAE necesita de una definición clara desde el inicio, respecto a cual es su propósito fundamental. De lo contrario, se corre el riesgo de que se prolongue innecesariamente, se gaste en él más de lo debido, se obtenga información que no será después utilizada en el PAE y se deje de obtener información que el PAE necesita para ser eficaz.

viii) La forma en que se preparó el PAE, con una amplia participación desde el inicio de las instituciones, provocó apropiación y sentido de involucramiento de las mismas. En ello fue factor importante la figura utilizada de los Coordinadores Nacionales, quienes lograron una mejor comunicación entre la Unidad Ejecutora del Proyecto y las instituciones de ambos países.

ix) El interés en este tipo de proyectos por parte del sector privado y de la sociedad civil no se genera espontáneamente y hay que promoverlo desde el mismo inicio del Proyecto. Una manera de lograr dicho interés es mediante su participación en la toma de decisiones respecto al papel que ellos mismos se ven desempeñando en el proyecto.

3. Recomendaciones

Con respecto al PAE, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

i) La comprensión y utilidad del PAE se vería fortalecida si se revisara la integración del texto del informe y sus anexos, ya que éstos provienen mayormente de los Planes Nacionales y su relación con el texto del informe no es siempre evidente.
ii) Sería conveniente especificar cual es la situación deseada al final de la ejecución del PAE, en comparación con la situación actual o línea base.
iii) Durante las entrevistas se evidenció que en el proceso de elaboración del PAE se presentó un mayor número de proyectos que los finalmente escogidos, debiendo existir criterios de priorización. Sería conveniente hacer explícitos los criterios que fueron utilizados.
iv) El documento expresa los objetivos del PAE y las líneas de actuación, mas no los proyectos específicos, cuyo detalle se encuentra en los Planes Nacionales. Sería conveniente resumirlos también en el PAE, ya que al verlos solamente en los Planes Nacionales, se tiene la impresión errónea de que son solamente un listado de proyectos que las instituciones tenían en su cartera. Conviene eliminar esa impresión errónea, ligando en una forma más evidente las acciones y proyectos con las líneas estratégicas.
v) Conviene incluir en el PAE un plan de implementación y los mecanismos específicos de seguimiento y evaluación.
vi) Durante el proceso de elaboración del PAE se discutieron y acordaron estrategias para la biodiversidad y para el control de la contaminación. Sería conveniente que dichas estrategias se reflejaran en el PAE y la manera como éstas contribuyeron al mismo.
vii) El proceso de elaboración del PAE es una experiencia importante rica en lecciones aprendidas, que podrían aprovecharse en otros proyectos. Conviene documentar dichas lecciones y presentar una cronología en mayor detalle de los diferentes pasos seguidos hasta el aval del mismo por las instituciones es de ambos países.
viii) Si el PAE será la base para solicitar nuevos financiamientos del GEF, es conveniente revisar el cumplimiento del concepto de costos incrementales.

En relación con las actividades para el fortalecimiento del marco de implementación del PAE, se presentan las siguientes recomendaciones:

i) Estas actividades comprenden un gran número de cursos y actividades de capacitación, encuentros, reuniones, talleres, seminarios y jornadas, la organización de concursos de dibujos y fotografías, muestras, exhibiciones, mesas redondas, excursiones y la participación y/o auspicio de actividades de otras instituciones, que se encuentran y pueden consultarse en el Sistema Integrado de Información de FREPLATA. Sin embargo, su divulgación y utilidad se verían potenciadas si, al igual que el ADT y el PAE, estas actividades contaran con un informe que integrara todas las acciones, participantes y beneficiarios, resultados esperados y obtenidos.
ii) La base de datos integrada por FREPLATA es muy buena y está siendo utilizada por varias instituciones nacionales. La idea de integrarla con las bases de datos de las instituciones ambientales en ambos países merece apoyo, para potenciar sus beneficios.
iii) Sería conveniente fortalecer la participación de las municipalidades y otros entes de la sociedad civil en las actividades de implementación del PAE. Una forma de lograrlo, aunque no la única, sería promoviendo proyectos que fortalezcan la RIIGLO y proyectos generados por entes de la sociedad civil en colaboración con instituciones nacionales y/o provinciales.

IX. Resultados: Situación Obtenida al Término del Proyecto

1. ¿Contribuyó el Proyecto a un proceso de largo plazo dirigido a enfrentar las externalidades transfronterizas causadas por las actividades sectoriales?

Hizo una contribución importante al sensibilizar a técnicos y funcionarios de mandos medios de las instituciones nacionales y provinciales de ambos países, de que la solución de los problemas que confrontan requiere de un enfoque binacional.

2. ¿Se completaron los cimientos para que ambos países puedan continuar con este proceso de largo plazo?

Si hubo una opinión unánime de todas las personas entrevistadas, fue la contribución del Proyecto al trabajo en colaboración y cooperación dentro y entre los países. Se considera uno de los mayores logros del Proyecto.

3. *¿Están ambos países en posición de desarrollar actividades y acuerdos para la reducción de impactos de fuentes transfronterizas de contaminación prioritarias?*

Los cimientos están construidos. Sin embargo, aún se necesita apoyo para erigir el resto del edificio y consolidar los logros alcanzados.

4. *¿Están ambos países en la posición de internalizar los costos externos de la contaminación transfronteriza en la política doméstica y binacional, promover la armonización de las respectivas legislaciones nacionales y catalizar las inversiones necesarias?*

La respuesta es afirmativa y la prueba está en la forma como se construyó el PAE y el aval dado al mismo por las instituciones de ambos países.

5. *¿En el largo plazo, se mejorará la calidad ambiental del cuerpo de agua, lográndose niveles más bajos de contaminación de las aguas y sedimentos, así como una mejor conservación de la biodiversidad fluvial y marina?*

Aunque quedarán vacíos por llenar, la perspectiva es de una mejoría.

6. *¿Se realizó un Análisis y Diagnóstico Transfronterizo (ADT)?*

Se realizó y fue de muy buena calidad; uno de los logros notables del Proyecto.

7. *¿Se estableció un Centro Virtual de Información (CVI) con un Sistema Integrado de Información (SII) con un Sistema de Información Geográfica (SIG)?*

Se estableció y es de muy buena calidad; uno de los logros notables del Proyecto.

8. *¿Se elaboró un Programa de Acción Estratégica (PAE) para la definición de políticas, normas jurídicas, ajustes institucionales e inversiones prioritarias?*

Se elaboró con un alto grado de participación de las instituciones nacionales y provinciales de ambos países. Su aval por ambos gobiernos es uno de los logros notables del Proyecto.

9. *¿Se elaboró un portafolio de proyectos prioritarios para aplicar en el Programa?*

Se elaboraron sendos Planes Nacionales con el portafolio de proyectos. La elaboración de estos Planes Nacionales se considera uno de los logros no esperados del Proyecto.

10. *¿Se entró en una etapa avanzada de gestiones para obtener el financiamiento requerido entre los gobiernos e instituciones bilaterales y multilaterales?*

La solicitud de financiamiento para la implementación del PAE ya fue presentada por ambos países al GEF.

11. *¿Se fortaleció el marco para la ejecución del PAE y se reforzó la capacidad de los actores clave?*

Se presentó una propuesta a los países y se reforzó la capacidad de las Comisiones y de las instituciones nacionales y provinciales y, en menor grado, las municipales y otros entes involucrados.

12. *¿Cuentan las dos Comisiones, así como las entidades relevantes de ambos países, nacionales y locales, con una capacidad mejorada para tratar los temas vinculados a la administración regional de los asuntos ambientales transfronterizos?*

Sí, en virtud de los productos logrados por el Objetivo Específico 3 del Proyecto. Sin embargo, esta capacidad aun necesita apoyo.

13. *¿Se incrementó la percepción sobre los temas ambientales transfronterizos en una amplia gama de personas interesadas en el nivel nacional y local?*

Sí se incrementó, aunque aun se necesita apoyo para extender esta sensibilización a sectores más amplios de la población.

14. *¿Se estableció un sistema de seguimiento de los impactos a corto y largo plazo y para evaluar los resultados de la implantación del PAE, con un conjunto de indicadores y un sistema de monitoreo?*

Se estableció en parte, al concordarse en estándares para calidad del agua comunes a ambos países como parte de la estrategia de control de la contaminación y el PAE incluye las actividades de monitoreo. Sin embargo, no se establecieron aun los indicadores de aguas internacionales.

15. *¿Se establecieron los elementos necesarios para apreciar, luego de la puesta en marcha de los proyectos prioritarios definidos en el PAE, si hubo una reducción en los niveles de descargas de sustancias contaminantes de las aguas y de los sedimentos, para reducir la exportación de contaminación a aguas de alta mar, aumentar la protección de las poblaciones de especies transzonales de importancia comercial, mejorar la calidad del agua para un amplio espectro de habitantes del litoral, fortalecer la conservación de la biodiversidad del área protegiendo vitales áreas de cría y de alimentación de especies clave, mejorando en el largo plazo la integridad del sistema como un conjunto?*

Se establecieron estándares comunes para calidad del agua, pero el PAE no incluye compromisos de metas a alcanzar ni indicadores cuantificables y numéricos que hubieran medido el grado de cumplimiento de dichas metas o la situación esperada al término del mismo.

EXECUTIVE SUMMARY

This Report develops the Terminal Evaluation of Project RLA/99/G31/A/1G/99 "Environmental Protection of the Rio de la Plata and its Maritime Front: Pollution Prevention and Control, and Habitat Restoration", also known as FREPLATA. The main objective of the Project is to prevent and, when necessary, mitigate the degradation of transboundary resources of the Rio de la Plata and its Maritime Front, and to contribute to the sustainable use of its resources. The main funding source of FREPLATA is the Global Environment Facility (GEF).

According to the Terms of Reference (TOR) for the Evaluation (see Annex I), the "… main objective is to analyze and document the results obtained with the execution of the project during the period 2000-2007, and to determine its impacts, sustainability and lessons learned" (p. 2).

The TOR require that the focus of the Evaluation should be "… specifically to:

- Evaluate the achievement of project objectives, results/impacts, and products.
- Evaluate the achievements of the project based on GEF Project Evaluation Criteria, including an assessment of implementation, appropriation by countries' environmental authorities and regional actors, participation of actors, sustainability, replicability, financial planning, cost/effectiveness, monitoring and evaluation.
- Identify the problems or circumstances that may have affected the implementation of the Strategic Action Program and the results obtained with the project, in order to guide the preparation of other phases of intervention in the long run, including potential new GEF interventions.
- Identify the main lessons learned that can be disseminated among other relevant GEF projects and among regional and national authorities and actors involved in the project which plan follow up actions" (pp. 2-3-).

The methodological framework applied to undertake the Evaluation consisted of the following four steps: i) literature and document review; ii) interviews and technical consultations; iii) design of the evaluation approach; and iv) application of the evaluation approach. The Evaluation focused on three areas of analysis: Project formulation, implementation and results. Each area of analysis was divided into sub-areas or dimensions of analysis, for which specific evaluation criteria were defined to determine the performance of the Project in each corresponding dimension.

In Chapters 5.0 to 13.0 the methodological approach is applied and the results obtained are discussed. Each of these chapters closes with the conclusions, lessons learned and recommendations resulting from the evaluation carried out. In specific terms, the areas and dimensions evaluated in each chapter are:

- Chapter 5.0: Project Formulation: Conceptual Approach.
- Chapter 6.0: Project Formulation: Design.
- Chapter 7.0: Project Formulation: Enabling Environment, Participation, and National and Bi-National Ownership.
- Chapter 8.0: Project Implementation: Institutional Capacity.
- Chapter 9.0: Project Implementation: Management.
- Chapter 10.0: Project Implementation: Follow Up and Evaluation.
- Chapter 11.0: Project Implementation: Political Compromise, and Stakeholder Participation and Support.
- Chapter 12.0: Results: Achievement of Development Objective, Immediate Objectives and Products, Unanticipated Impacts; and Sustainability.
- Chapter 13.0: Results: Situation Obtained at Project Termination.

I. Project Formulation: Conceptual Approach

1. Conclusions

The conceptual approach applied in the design of the Project is considered **highly satisfactory** in terms of the identification and characterization of the problems and situations that the Project aimed to attack; the integral and long-term theoretical and methodological approach, following the guidelines established in the GEF Waterbody-

Based Operational Program, applied in the analysis of causes, interrelationships and consequences of the environmental degradation of the Rio de la Plata and its Maritime Front (RPMF); and the consideration of other relevant environmental projects and initiatives at the national, bi-national and international levels. In contrast to the preceding, the conceptual approach omitted the explicit assessment of the experiences and lessons learned in other projects involving the environmental management of transboundary aquatic systems, so this aspect is considered **unsatisfactory**.

2. Lessons Learned

As evidenced in next chapter, the sound conceptual framework used in the formulation of the Project contributed to the design of a technical proposal that relates in a logical fashion and structures in a satisfactory way each Project phase and its corresponding products and activities. However, the omission of the experiences and lessons learned in similar projects affected the quality of design of the Project, particularly in the areas of management and control related to the estimated timeframe included in the work plan to complete certain relevant activities and the institutional structure designed to implement the Project.

3. Recommendations

Project proposals submitted for consideration before the GEF should explicitly include the analysis of relevant and pertinent experiences and lessons learned. In addition, the GEF should include as a specific evaluation criterion of proposals whether they consider adequately experiences and lessons learned, and if proposals incorporate them in their designs.

II. Project Formulation: Design

1. Conclusions

Regarding the ***design of Project management and control***, the estimated budget is considered **highly satisfactory**. The proposed personnel, equipment and infrastructure are assessed as **satisfactory**, although a person with expertise in project management and control was not included among the Project staff. Likewise, the Project follow up and evaluation mechanisms are considered **satisfactory**, since they include a series of reports, meeting and evaluations properly programmed and budgeted, although there is no specific requirement for the Executing Unit to have internal tools for the management and control of project implementation.

While in general the work plan contains an adequate timeframe to obtain the different products associated with each immediate objective (Transboundary Diagnostic Analysis -TDA-, Strategic Action Program -SAP- and SAP Implementation Framework), it is assessed as **marginally satisfactory** because it did not include the minimal logistical and operative activities required for Project start up, and since the timeframe allotted for the implementation of some critical specific activities was clearly insufficient, in particular the ones dealing with: i) the identification and contact of key actors and institutions, and the process of design, negotiation and agreement among participating institutions on the make up and operation of the working groups that would prepare the TDA; ii) the development of the inter-institutional cooperation and coordination framework for the management of transboundary problems; and iii) the design and execution of the capacity building plan.

The institutional framework is considered **unsatisfactory** since, partially with the exception of the Consortium Direction Commission and the Coordinating Committee, the organizational structure proposed to implement the Project and coordinate the activities of different actors in general does not define clearly and specifically the responsibilities and composition of each of its constituent parts and, further, because it did not include an instance for wide consultation with specific responsibility to support the close monitoring of Project development to ensure the achievement of objectives and the work plan. The preceding statements do not dampen the positive decision to designate the CARP-CTMFM Consortium as the organization of execution of the Project, in view of its integration by international Commissions with joint work experience, and clear and indisputable jurisdiction over the bi-national administration of the Rio de la Plata and its Maritime Front, established by means of a specific international treaty.

In relation to the assigned time frame to execute the Project, it resulted **unsatisfactory**, since practice showed that it was seriously underestimated.

With regards to the ***Project's technical design***, the formulation of the development objective and the general purpose are assessed as **satisfactory**. Although the first part of the development objective establishes ends such as the prevention and mitigation of the degradation of the aquatic system, which are unattainable with a project aimed at preparing and approving a TDA, formulating and adopting a SAP, and strengthening and supporting the SAP implementation framework, the second portion is adequately formulated, since it is referred to the future contribution to the sustainable use of system resources. In contrast, the articulation of the Project's general purpose encloses the operation's essence, since it makes reference to the development of the SAP, based on the TDA, with the end of contributing to the prevention and mitigation of transboundary environmental problems, and facilitating the sustainable use of resources.

With reference to other components of the technical design, the logical framework is **highly satisfactory** in terms of its logical structure and the programming of the implementation of each immediate objective and its corresponding products and activities, all of which are structured, related and programmed in a detailed, logical and systematic way. The indicators, means of verification, and risks and assumptions defined are **unsatisfactory** in the sense that the majority of performance indicators are formulated in a generic and imprecise manner, and are not expressed in such a way to allow their qualitative or quantitative measurement, to a large extent the means of verification are not pertinent, no risks are specified and all assumptions are formulated in favorable terms for the development of the Project.

2. Lessons Learned

In complex transboundary projects such as FREPLATA, whose implementation involves the participation of public entities from different countries with distinct areas of administrative authority and geographical jurisdiction, as well as academic institutions and actors from the private and non governmental sectors, require intense and long processes of information, convincing, negotiation and agreement that must be duly and realistically reflected in the work plans that are part of the design of such projects, so as to prevent to the extent possible delays in the initial stages of implementation. Furthermore, the experience with FREPLATA indicates that the required information and negotiation processes must begin much earlier than the date set for project commencement.

Additionally, as a way of preventing potential delays in project start, as well as to avoid distracting attention from implementation-related activities, the work plans associated with complex transboundary projects such as FREPLATA should consider the time required for the establishment of the minimal logistical and operative conditions necessary for project start, such as the selection and hiring of key personnel, and securing and furnishing the physical spaces needed for the operation of executing units. The experience with FREPLATA indicates that some of these processes should initiate before the formal project start date.

The institutional frameworks for the implementation of complex projects, in particular operations such as FREPLATA involving different countries with markedly distinct political and territorial structures, should establish in a precise way the composition, objectives, responsibilities, modes of operation and periodicity of reunions of each of the instances that integrate those frameworks. The experience with FREPLATA indicates that imprecision in relation to the institutional structure for its execution translated into serious delays in the formation of some component parts of the structure, as well as in some confusion regarding the roles of some organizational instances. In addition, the exclusion from the institutional framework of an independent consultative instance with wide representation from pertinent public entities, academic institutions and civil society organizations, not directly involved in project implementation, meant that FREPLATA did not benefit from external qualified advise and guidance on its general development and whether it was on course to meet its objectives and global work plan.

The experience with FREPLATA in the conformation of a Consortium of two bi-national entities as organization of execution is worth of consideration in the design of other transboundary projects, in particular in view of the satisfactory final results attained and the high level of inter-institutional coordination and cooperation achieved (see

Chapter 12.0). This is due to the particular characteristics of the CARP-CTMFM Consortium, made up of international Commissions with joint work experience of over twenty years at the time of Project approval, clear and undisputable jurisdiction over the bi-national administration of the Rio de la Plata and its Maritime Front established through a specific international treaty, a tradition of reaching agreement by consensus, high institutional convening power, which did not represent a threat to the competences of the different continental institutions of both countries with jurisdiction at the local, regional or national levels.

The previous lessons are considered critical since, as FREPLATA demonstrates, even transboundary projects with an adequate design in terms of a well-formulated global work plan, sufficient budget and personnel resources, adequate follow up and evaluation mechanisms, clear objectives and a well-structured logical framework, may be seriously affected in their implementation by the elements mentioned, in particular in their initial stages.

3. Recommendations

Recommendations are obvious regarding the need for the designs of transboundary projects to take into consideration the conclusions and lessons learned form FREPLATA.

III. Project Formulation: Enabling Environment, Participation, and National and Bi-National Ownership

The consideration of ***enabling environment*** components (political compromise, institutional capacity, and environmental regulatory and policy framework) in Project formulation was **highly satisfactory**. Likewise, both the level of ***participation and consultation*** achieved and the degree of ***ownership*** reached in the formulation of the Project were **highly satisfactory**.

The above highly positive aspects of the formulation of the Project played an important role in terms of the breadth and depth of the proposal formulated in the Project Document, as reflected in general in the quality of the conceptual approach and the pertinence of the majority of elements of Project design, as discussed in the previous two sections. In particular, it is important to underline the participatory approach adopted in the preparation of the proposal. All these elements constitute important lessons learned to take into account in the formulation of transboundary projects.

IV. Project Implementation: Institutional Capacity

1. Conclusions

After overcoming different internal and external circumstances that delayed the planned start of FREPLATA, the Executing Unit (EU) got sufficient personnel, budget and equipment resources, as well as an appropriate physical structure, to carry out adequately its functions and responsibilities, as established in the Project Document. When the composition and functions of the EU were precisely specified through CARP-CTMFM Consortium's Resolution Nº 7/01, dated September 24, 2001, which were not clearly established in the Project Document, it achieved sufficient authority and autonomy to discharge its duties. The institutional roles and responsibilities of the entities that made up the Inter-Sectoral Working Groups created for the preparation of the Transboundary Diagnostic Analysis (TDA), the Strategic Action Program (SAP) and the National Action Plans (NAPs) were, in general, clearly established and accepted. Further, FREPLATA became firmly institutionalized within the bi-national, national and sub-national environmental management systems.

In spite of what was just said, the EU evidenced shortcomings in the management of the Project, specifically in carrying out the original work plan and its reformulated version, concentrating initially almost all of its efforts and resources in the TDA preparation phase, neglecting activities associated with the other two phases of the Project that should have been implemented in parallel with the formulation of the TDA. It is believed that the unavailability of personnel with expertise in project management at the EU, as well as specific project management and control tools, contributed to the noted shortcomings.

As time passed, FREPLATA showed capacity to adjust and adapt its execution to finally reach its objectives successfully. The Mid-Term Evaluation of the Project, conducted in September 2003, and the Project Management Technical Assistance, executed in March 2005, both sponsored by UNDP, were particularly important in the adjustment processes. Specifically, the results of the former contributed to the update of the global work plan, the conclusion of the TDA preparation and adoption phase, the improvement of communication and dissemination activities, the implementation of some pilot projects and the regularization of Coordination Committee meetings. The recommendations arising from the latter supported the adaptation of the Project's institutional structure to ensure higher efficiency in the SAP approval process; the creation of an instance for wide consultation, represented by the Advisory Committee; the adjustment of budget execution; more involvement of non-governmental organizations; a better information and communication flow between the EU and the UNDP Office in Uruguay; and a closer relationship between FREPLATA and other international water projects financed by GEF in the region. There was no evidence that EU progress reports, UNDP Annual Project Reports or UNDP/GEF Project Implementation Reports played a role in Project implementation adjustments.

2. Lessons Learned

Highly complex transboundary projects such as FREPLATA should count with specific project management and control expertise and tools to help executing agencies in the process of steering these operations towards the fulfillment of their global work plans and corresponding milestones. This is valid even for executing units with adequate personnel, budget and resources, sufficient authority and autonomy for decision making, and institutionalized as part of countries' environmental management frameworks.

In order to facilitate the start and execution of complex projects, the respective project documents should specify the staff, objectives and functions of executing units, as well as their management, control and operational procedures.

The external evaluations and technical support missions undertaken by competent consultants can become useful tools in the identification of limitations and shortcomings in the execution of complex projects, and the proposal of feasible mechanisms for their adjustment and correction.

3. Recommendations

In correspondence with the statements in the two previous sections, the designs of complex projects should incorporate requirements related to the expertise and tools necessary for project management and control. In addition, they should specify clearly, in relation to executing units, their composition, objectives, responsibilities and operational procedures.

External evaluations and technical support missions should continue to be conducted in a timely manner and strengthened, in view of their usefulness in the adjustments and adaptations necessary to correct shortcomings and limitations in project execution.

GEF and UNDP should evaluate the convenience of building the capacity of new project executants in the application of the administrative procedures required in the projects that they finance.

V. Project Implementation: Management

1. Conclusions

In relation to ***global Project management***, it was **satisfactory** in the fulfillment of annual work plans and the preparation and timely submission of progress reports. In spite of experiencing variations in the global budget, it was timely adjusted without impacting Project implementation, so it is appraised as **satisfactory**. However, the execution of the original work plan was **unsatisfactory**.

Regarding the ***institutional structure for Project execution***, its conformation and consolidation was a relatively long learning process that faced different challenges. It is assessed globally as **marginally satisfactory**, although towards the end of Project implementation it had consolidated and was in general working adequately.

With respect to ***formal and/or informal communication and coordination mechanisms*** implemented, they are considered **satisfactory**. Since Project start there is a close and frequent communication flow between the EU and the Consortium Direction Commission. The communication and coordination activities related to the technical aspects of TDA, SAP and NAPs preparation were implemented mainly through the Inter-Sectoral Working Groups, and the communication and coordination of institutional issues and the approval of the TDA, SAP and NAPs were conducted, as pertinent, through the Coordination Committee or the Advisory Committee.

In reference to the ***relations and associations in the areas of inter-institutional collaboration, support and exchange***, they resulted **highly satisfactory**, since they involved the signing of 33 framework agreements for scientific and technical cooperation and 58 operational agreements for TDA formulation, as well as 16 technical cooperation agreements for SAP and NAPs preparation.

Regarding ***financial planning and annual budget execution***, they were **marginally satisfactory**. Among the **unsatisfactory** aspects were the tardy disbursements of co-financers, the limited correspondence between estimated and actual annual budgets, and the limited control over the real costs of objectives and products. Among the **satisfactory** aspects were the levels of disbursement reached towards the end of Project implementation, the cost effectiveness of the results obtained, the expected level of total co-financing disbursements at the end of the Project, and the activities undertaken to secure funding for SAP implementation.

2. Lessons Learned

The lessons learned with respect to the implementation of the global work plan are presented in Sub-Numeral 2 of Numeral IV above.

In relation to the ***institutional structure for Project execution***, the ***formal and/or informal communication and coordination mechanisms*** and, particularly, the ***relations and associations in the areas of inter-institutional collaboration, support and exchange***, after the difficulties confronted at Project start and the learning, adaptation and adjustment processes underwent by FREPLATA in these areas described in Chapter 8.0, towards the end of Project implementation FREPLATA has been successful in establishing a institutional structure, coordination and communication mechanisms, and inter-institutional relations that reflect good international practices worth systematizing and disseminating for the benefit of other transboundary projects.

Regarding ***financial planning and annual budget execution***, the main lessons learned are the following: i) lack of continuity in Project coordination can negatively affect the quality of financial planning, although sometimes this circumstance may be used to implement necessary corrective measures; ii) timely evaluations and flexibility to implement their recommendations contribute positively to good financial planning; iii) the opportune support of the Implementing Agency is fundamental for a good Project financial performance; and v) co-financing offerings made at the beginning of the project should be taken with a healthy skepticism and opportune contingency measures should be planned in case these do not come trough or undergo important delays.

3. Recommendations

Recommendations about the implementation of the global work plan are given in Sub-Numeral 3 of Numeral IV.

Regarding the ***institutional structure for Project execution***, the ***formal and non-formal communication and coordination mechanisms***, and particularly the ***relations and associations in the areas of inter-institutional collaboration, support and exchange***, it is recommended to systemize and share the FREPLATA learning and adaptation experiences in these areas until the good management practices presently applied are adopted and institutionalized, given their relevance for similar projects.

As for ***financial planning and annual budget execution,*** and given the results of the analysis made and the resulting conclusions, it is recommended to take a closer look and exert a closer control of the budget from the very beginning in future similar Projects, to narrow the gap between the budgeted and executed annual expenditures. It is also important to keep adequate cost accounting by objectives and products. This will allow for a better Project execution control and a better estimate of the real Project costs. An adequate cost accounting is also important regarding the coordination activities in order to be able to make a better estimate of the percentage that these costs represent regarding the GEF contribution, as a cost-efficiency criterion. Last but not least, it is also important that the functionaries of the executing and participating organizations receive a better explanation and illustration about the concept of shared and incremental costs during the design of the SAP.

VI. Project Implementation: Monitoring and Evaluation

1. Conclusions

The monitoring, control and evaluation of FREPLATA faced deficiencies. There was no evidence about the existence of a formal project management and control system in the Executing Unit and the logical framework indicators were not used for monitoring Project activities. The Program monitoring and evaluation schedule was partially fulfilled, although the results and recommendations of the Midterm Evaluation (September 2003) and Technical Assistance for Project Management Mission (March 2005) played a relevant role in bringing about needed adjustments in Project execution. The monitoring and activity reports were made with the required regularity by the Executing Unit, UNDP, and GEF.

2. Lessons Learned

The lessons learned mentioned in Sub-Numeral 2 of Numeral IV are ratified. Also, the importance of flexibility in transboundary project execution processes and mechanisms was made evident. This is particularly important when delays and implementation problems are detected that need the adoption of corrections and adjustments.

3. Recommendations

The recommendations mentioned in Sub-Numeral 2 of Numeral IV are ratified. It is also recommended that formal project monitoring and control mechanisms be established in the executing organizations of transboundary projects. This could be accomplished by the incorporation of “SMART” logical framework indicators as well as other specific monitoring and management indicators. It is considered of importance to explore the use of integrated information systems associated to transboundary projects for the monitoring, management and control activities.

VII. Project Implementation: Political Commitment and Stakeholder Participation and Support

1. Conclusions

The ***political commitment and support*** to FREPLATA provided by the key governmental institutions is considered satisfactory, especially that provided by the CARP-CTMFM consortium and the organizations that supported the SAP.

As for the ***stakeholder participation and support***, it can be considered as significant as a whole only near the end of the Project, even if some civil society and private sector representatives participated early in the Project in the elaboration of technical documents and as beneficiaries. Additionally, no evidence was found of their participation in other institutional FREPLATA arrangements beyond the Inter-sectoral Work Groups and the Technical Advisory Group. Academic institutions, however, evidenced a broader participation in the elaboration of technical documents and in the institutional framework of FREPLATA since the beginning of the Project. The participation of non-governmental stakeholders is therefore considered to be **marginally satisfactory**. However, the support received from NGOs that had knowledge about the project is **satisfactory**.

2. Lessons Learned

Civil society and private sector organizations should be fully involved from the very beginning of transboundary projects. This will allow for better support, greater enhancement of technical document content and depth, and better knowledge of the Project beyond the public sector and academic involvement. It may also prevent last minute surprise rejections of Project components or proposals due to lack of understanding of Project aims and purposes. The level of participation in the Project reached by academic institutions, the mechanism used for their involvement and the resulting high technical quality of the results produced are considered to be good practices that should be systemized and shared, as stated in the respective chapters of the main report.

3. Recommendations

Complex transboundary projects such as FREPLATA should make an all-out effort to involve relevant civil society organizations from the very beginning of their execution.

The mechanisms and modalities used by FREPLATA to incorporate the academic sector since the beginning of the Project should be systemized and given ample diffusion.

VIII. Results: Development Objectives, Specific Objectives and Products; Non-anticipated Impacts; and Sustainability

1. Conclusions

The Project results, as a whole, are **satisfactory**. Among specific **satisfactory** results are the level at which Specific Objective 1 was achieved, the high quality of the TDA, the significant participation of national technicians and scientists in its development, the endorsement given by the governmental institutions to the SAP and the way in which the SAP is related to the TDA, the success of the National Coordinator figure, the quality of the activities performed for reaching Specific Objective 3, and the way in which the Project contributed to the bi-national understanding, collaboration and cooperation in and between the governmental institutions of both countries. In addition, the Project produced a series of highly positive non-anticipated impacts.

The important future effort that will be needed to effectively implement the SAP notwithstanding, the solid institutional collaboration and cooperation work performed, the technical information base developed, the advancement in institutional and legal instruments achieved, and the priority actions and investment projects identified as products of FREPLATA, lay the foundation and delineate a **highly satisfactory** long-term sustainability perspective as a result of the Project.

Among the weak points of the Project are the low level of representation in the SAP of actions and projects presented by some of the stakeholders and a lack of specific commitments about meeting quantitative objectives in the SAP, as well as a relative weaker participation of municipalities and other civil society stakeholders in the support and strengthening activities of Specific Objective 3 of the Project.

2. Lessons Learned

The following lessons learned deserve mention:

i) Given prevalent conditions existing in most participating countries, projects should not be overly optimistic and ambitious regarding what can be achieved, as well as regarding the time-frame during which their objectives and goals could be achieved.

ii) It would be convenient to have all the necessary organization that is required for the execution of this type of projects in place well in advance of the initiation of the Project proper. Its consolidation might take some time.

iii) When there is limited clarity and overlap regarding the jurisdictional definition and functions of the executing agencies involved, as well as rivalries, it is important to have a direction-setting organization operating in a neutral plane that is well respected by everybody involved and with high capability for conflict solving and negotiation.

iv) The organization for Project execution must be flexible and adaptable although staying within the basic rules of the financing institutions and the national policy guidelines of participating countries.
v) In this type of projects it is convenient to have from the beginning a check and balance entity (commission or committee) to steer and provide the right direction and to balance interests and activities within the Project.
vi) The way in which the execution of the TDA was set encouraged the interest and empowerment of national technicians and scientists, but not those of civil society or population in general.
vii) The development of this type of diagnostics, as an integral part in the preparation of a SAP, needs a clear definition of its fundamental purpose right from the very beginning. Otherwise, there will be a risk of unnecessary prolongation of research activities, expense overrun, gathering of information irrelevant for the SAP and omitting information that the SAP needs in order to be effective.
viii) The way, in which the SAP was prepared with ample national institutional participation from the very beginning, encouraged empowerment and involvement from those institutions. An important contributing factor was the figure of the National Coordinators and their participation which achieved a better communication between the Project Executing Unit and the national institutions of both countries.
ix) The interest of the civil society and the private sector in this type of Project is not spontaneously generated. It has to be promoted from the very beginning of the Project. A way to achieve their interest is by allowing them to participate in decision-making regarding the role that they see themselves playing in Project execution.

3. Recommendations

The following recommendations are made regarding the SAP:

i) The comprehension and usefulness of the SAP document would be greatly enhanced by a revision of some parts of the text in the report and its annexes. Some portions originate mainly from the National Plans and their relation to the text in the SAP report is not always evident.
ii) It would be convenient to clearly specify what is the situation expected at the end of the SAP execution, as compared with the original situation or baseline.
iii) During the interviews, it was evident that the number of projects submitted by the institutions for inclusion in the SAP was greater than the number actually selected and included. It would be convenient to explicitly state the prioritization and selection criteria.
iv) The SAP document states its objectives and action guidelines, but does not includes the Project themselves. These can be seen only in the National Plans. It would be convenient to summarize them also within the SAP text. By finding them only in the National Plans, the reader may get the erroneous impression that they represent only a shopping list from the national institutions portfolio. This erroneous impression must be eliminated by a more explicit linking of the actual actions and projects with the strategic guidelines of the SAP.
v) It would be convenient to include within the SAP document an implementation plan as well as specific monitoring and evaluation mechanisms.
vi) During SAP discussions, specific and valuable strategies for biodiversity and pollution control were discussed and adopted. It would be convenient if these strategies were reflected in the SAP document as well as the ways in which they contributed to the SAP integration.
vii) The SAP elaboration process is a rich experience full of lessons learned that could be used in other projects. It is important to document these lessons. It is also important to present a time-line detail of the different steps that were followed for the elaboration of the SAP until reaching the endorsement of the national institutions of both countries.
viii) If the SAP is to be used as the basis for requesting additional funds from GEF, it would be necessary to revise the fulfillment of the incremental-cost concept.

Regarding the activities for strengthening the SAP implementation framework, the following recommendations are made:

i) These activities include a variety of courses and training activities, meetings, workshops, seminars, and gatherings, the organization of drawing and Photo contests, exhibitions, samples, round tables, excursions and the participation and/or sponsoring of activities of other related organizations. These are included and

can be found in the well constructed FREPLATA Integrated Information System. However, its usefulness and diffusion would be greatly enhanced if, like the TDA and SAP, these activities were cohesively presented in a report showing a coherence of actions, participants and beneficiaries, as well as expected and obtained results.

ii) The FREPLATA database is very good and is being used by several national organizations. The idea of integrating it with the data bases of the national environmental organizations in both countries is worthwhile to enhance its benefits.

iii) It would be convenient to strengthen the participation of the municipalities and civil society entities in the SAP implementation activities. One way to achieve this, although by no means the only one would be to promote projects favoring the strengthening of the RIIGLO as well as projects generated by civil society entities in collaboration with national and/or provincial institutions.

IX. Results: Situation Achieved at the End of the Project

1. *Did the Project contribute to a long-term process oriented to face the transboundary externalities caused by the sectoral activities?*

It made an important contribution by creating awareness in technicians and middle-level managers in the national and provincial institutions of the fact that the solution of the problems confronted by them requires a bi-national approach.

2. *Were the foundations laid out for both countries to continue with this process on a long-term basis?*

If there was a unanimous opinion among all the persons that were interviewed, it was about the contribution of the Project to the cooperative and collaborative work within and between both countries. It is considered one of the main achievements of the Project.

3. *Are both countries in the position to undergo activities and implement accords for the reduction of impacts from main transboundary pollution sources?*

The foundations are in place. However, additional support is still needed to build from them and consolidate the achievements that have been reached.

4. *Are both countries in the position to internalize the external costs of transboundary pollution in the local and bi-national policies, promote the harmonization of their respective national legislation and catalyze the necessary investments?*

The answer is affirmative. It can be construed by the way in which the SAP was developed and the endorsement given to it by the institutions in both countries.

5. *Will the environmental quality of the bi-national water body be improved in the long-term, reaching lower water and sediment pollution levels, as well as an improved conservation of river and marine biodiversity?*

There is still work to be done, but the perspective is of improvement.

6. *Was a Transboundary Diagnosis Analysis (TDA) made?*

It was made and it is of good quality. It is one of the main achievements of the Project.

7. *Was a virtual Information Center (VIC) established, including an Integrated Information System (IIS) with a Geographical Information System (GIS)?*

It was established and it is of good quality. It is another of the main achievements of the Project.

8. *Was an Strategic Action Program (SAP) prepared for the definition of policies, legal norms, institutional adjustments and priority investments?*

It was and included a high degree of involvement and participation of the national and provincial institutions of both countries. Its endorsement by both governments is considered one of the main achievements of the Project.

9. *Was a portfolio of priority projects for Program execution prepared?*

National Plans were integrated for both countries including project portfolios. The integration of these National Plans is considered one of the non-expected Project achievements.

10. *Was an advanced stage reached for procuring the necessary financing from governments and bilateral and multilateral financing institutions?*

A request for financing the SAP implementation has been already presented to GEF by both countries.

11. *Was the SAP execution framework strengthened and the capability of key stakeholders reinforced?*

A proposal was presented to both countries and the capacity of the Commissions as well as those of the national and provincial institutions was strengthened. To a lesser degree, those of the municipalities and other stakeholders.

12. *Do both Commissions, as well as the key national and local institutions with an improved capacity to deal with issues related to the regional administration of transboundary environmental problems?*

Yes, because of the achievements of the Project Specific Objective 3. This capacity, however, still needs strengthening and support.

13. *Was the perception and awareness of transboundary environmental issues increased in a wide variety of stakeholders at the national and local levels?*

It was increased, although it still needs support to extend this perception and awareness to a wider population audience.

14. *Was a follow-up system of the short and long-term impacts established to evaluate the results of the implementation of the SAP, including a set of indicators and a monitoring system?*

It was partially established. Common water quality standards were agreed by both countries as part of the pollution control strategy, and the monitoring activities were included in the SAP. However, indicators for international waters have not yet been established.

15. *Were the necessary elements established to evaluate, after the priority projects defined in the SAP are started, if there was a reduction of water and sediment pollution discharges in order to decrease the export of contaminants to the high seas, increasing the protection of the tranzone population species of commercial importance, improving water quality for a wide spectrum of shoreline inhabitants, strengthening the biodiversity conservation in the area by protecting vital breeding and food areas of key species, improving the system integrity on the long-run?*

Common water quality standards were established. The SAP, however, does not include commitments to reach objectives or quantifiable numeric indicators to measure the achievement of those goals or to measure the expected situation at the end of the SAP.

1.0 INTRODUCCIÓN

El presente Informe desarrolla la Evaluación Final del Proyecto RLA/99/G31/A/1G/99 "Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats", conocido sucintamente como FREPLATA. El objetivo principal del Proyecto es prevenir y, cuando sea necesario, mitigar la degradación de los recursos transfronterizos del Río de la Plata y su Frente Marítimo y contribuir al uso sustentable de sus recursos. La principal fuente de financiamiento de FREPLATA es el Global Environment Facility (GEF).

Este documento consta de trece capítulos, incluyendo esta Introducción. El Capítulo 2.0 indica los objetivos establecidos para la Evaluación Final según los estándares fijados en las políticas del GEF.

El Capítulo 3.0 presenta una síntesis de los objetivos, las etapas y los resultados esperados del Proyecto.

El Capítulo 4.0 explica el enfoque metodológico aplicado para adelantar la Evaluación, consiste en los siguientes cuatro pasos: i) revisión de literatura y documental; ii) entrevistas y consultas técnicas; iii) diseño del enfoque de evaluación; y iv) aplicación del enfoque de evaluación. La Evaluación se enfocó hacia tres áreas de análisis: formulación, implementación y resultados del Proyecto, cada una de las cuales se dividió en sub-áreas o dimensiones de análisis para las que se definieron criterios de evaluación específicos para determinar el desempeño del Proyecto en la respectiva dimensión.

En los Capítulos 5.0 al 13.0 se aplica el enfoque metodológico descrito y se discuten los resultados obtenidos. Cada uno de los anteriores capítulos cierra con las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de la evaluación realizada. En términos específicos, las áreas y dimensiones evaluadas en cada capítulo son:

- Capítulo 5.0: Formulación del Proyecto: Enfoque Conceptual.
- Capítulo 6.0: Formulación del Proyecto: Diseño.
- Capítulo 7.0: Formulación del Proyecto: Ambiente Propiciatorio, Participación, y Apropiación Nacional y Binacional.
- Capítulo 8.0: Implementación del Proyecto: Capacidad Institucional.
- Capítulo 9.0: Implementación del Proyecto: Gerencia.
- Capítulo 10.0: Implementación del Proyecto: Seguimiento y Evaluación.
- Capítulo 11.0: Implementación del Proyecto: Compromiso Político, y Participación y Apoyo de Partes Interesadas.
- Capítulo 12.0: Resultados: Logro del Objetivo de Desarrollo, Objetivos Inmediatos y Productos; Impactos No Anticipados; y Sostenibilidad.
- Capítulo 13.0: Resultados: Situación Obtenida al Término del Proyecto.

2.0 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN FINAL

De acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia (TdR) para la ejecución de la Evaluación (ver Anexo I), el "… objetivo principal es analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto durante el periodo 2000 a 2007 y determinar los impactos alcanzados, su sostenibilidad y lecciones aprendidas" (p. 2).

Los TdR requieren que la Evaluación se enfoque "… específicamente a:

- Evaluar el logro de los objetivos, resultados/impactos, y productos del proyecto.
- Evaluar los logros del proyecto según los Criterios para Evaluación de Proyectos del GEF, incluyendo valoración de la puesta en práctica, apropiación de las autoridades ambientales de los países y actores regionales, participación de los actores, sostenibilidad, replicabilidad, planeamiento financiero, costo/efectividad (rentabilidad), monitoreo y evaluación.
- Identificar los problemas o circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de impactos incluyendo el diseño mismo del proyecto.
- Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la implementación del Programa de Acción Estratégico y de los resultados obtenidos con el proyecto para orientar la preparación de otras fases de intervención a largo plazo, incluyendo nuevas intervenciones potenciales del GEF.
- Identificar las principales lecciones aprendidas que se pueden diseminar entre proyectos relevantes de GEF y entre las autoridades y actores regionales y nacionales implicados en el proyecto y que planean acciones de seguimiento" (pp. 2-3).

3.0 FREPLATA Y SU CONTEXTO DE DESARROLLO

En este capítulo se resume las principales características del Proyecto en términos de su duración, problemas a abordar, objetivos, actores involucrados y resultados esperados.

3.1 Comienzo y Duración

Mayo 1999 era la fecha oficial de inicio del Proyecto RLA/99/G31/A/1G/99 "Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats", con una fecha de terminación prevista para agosto 2004. En su inicio, la ejecución del Proyecto sufrió retrasos debido principalmente a demoras en la contratación del personal y en la habilitación de espacio adecuado para oficinas y a las negociaciones requeridas para la participación de las instituciones de Argentina y Uruguay en la elaboración del Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT). La fecha de terminación está prevista para junio 2008.

3.2 Problemas a Abordar

De acuerdo al Programa de Acción Estratégica (PAE), el Río de la Plata y su Frente Marítimo (RPFM) constituye un "sistema de aguas transfronterizas" cuyos recursos son compartidos entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay. El RPFM presenta características únicas a nivel global siendo uno de los principales sistemas fluviales y fluvio-marinos del mundo, conectando la Cuenca del Plata (la segunda cuenca más grande de Sudamérica y cuarta a nivel mundial) con el Océano Atlántico. Forma parte del Gran Ecosistema Marino (GEM) de la plataforma continental sudoccidental de América del Sur y contiene una biodiversidad de interés global.

El Río de la Plata se encuentra entre las áreas naturales más ricas, singulares y en peligro del planeta. De acuerdo al World Wildlife Fund (WWF), es la cuenca más amenazada de América del Sur, estando además entre las diez más comprometidas del mundo. Los problemas ambientales transfronterizos prioritarios son: i) contaminación química y petroquímica; ii) contaminación por vertidos directos e indirectos de efluentes industriales y emisarios cloacales sin tratamiento o con tratamiento inadecuado; iii) aportes de fuentes difusas (agropecuarias y otras); iv) eutrofización; v) dragado y disposición de sedimentos; vi) destrucción de hábitats naturales; vii) pérdida de la biodiversidad; e viii) introducción de especies invasoras. Se considera que los principales problemas de contaminación se presentan en las franjas costeras y son consecuencia de las descargas terrestres (efluentes industriales, cloacales, etc.). Estas áreas reciben las descargas de los emisarios asociados a los grandes conglomerados urbanos de ambos países.

Este cuerpo de agua es intensamente utilizado para el transporte marítimo y fluvial, y el desarrollo de una importante actividad pesquera. En sus márgenes se asientan las dos áreas metropolitanas más significativas y densamente pobladas de ambos países, Buenos Aires y Montevideo. Estas dos zonas urbanas concentran también las principales actividades industriales y de servicios, la mayor parte de la actividad portuaria y las principales actividades económicas de ambos países. Esta presión antropogénica, produce impactos ambientales sobre calidad y cantidad de los usos y recursos del Río del Plata y su Frente Marítimo. Estos impactos tienen consecuencias ambientales significativas a nivel local así como también impactos transfronterizos como consecuencia de los procesos hidrodinámicos y biológicos de transporte y distribución activa y pasiva de los contaminantes.

Según el Documento de Proyecto, FREPLATA contribuirá a mitigar las amenazas ambientales transfronterizas para el cuerpo de agua existentes en la actualidad y las emergentes, en un marco adecuado para enfrentar los asuntos de aguas internacionales más inminentes. Está dirigido a las causas de la degradación de los recursos ambientales transfronterizos y procura remover las barreras que actualmente dificultan una administración conjunta eficaz de esos recursos binacionales, en especial las siguientes: i) bajo nivel de conocimiento sobre el funcionamiento del cuerpo de agua; ii) ausencia de una perspectiva de conjunto del área; iii) ausencia de intervenciones dirigidas a objetivos específicos, debido a las limitaciones de la información disponible y de procesos de toma de decisión poco integrados; iv) ausencia de instrumentos y estrategias de manejo binacional; v) débil capacidad institucional para enfrentar los desafíos enumerados sobre una base de conjunto; y vi) bajo nivel de percepción de los problemas ambientales que afectan el área.

3.3 Objetivos

De acuerdo al Documento de Proyecto, el objetivo de desarrollo del Proyecto es prevenir y, cuando sea necesario, mitigar la degradación de los recursos transfronterizos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, contribuyendo al uso sustentable de sus recursos por los habitantes de ambos países ribereños. Se establecen tres objetivos inmediatos:

i) *Objetivo inmediato 1*: Desarrollar y aprobar un Análisis Diagnóstico Fronterizo (ADT) que llene los vacíos relevantes en la información y suministre datos e instrumentos clave para la definición del Programa de Acción Estratégica, para la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos en el Río de la Plata y su Frente Marítimo.

ii) *Objetivo inmediato 2*: Preparar y adoptar un Programa de Acción Estratégica que incluirá propuestas para las políticas, marco legal e institucional, e inversiones prioritarias para el Río de la Plata y su Frente Marítimo, así como estrategias y planes específicos, objetivos y mecanismos de implantación para la prevención, reducción y control de la contaminación y la protección y conservación de la biodiversidad.

iii) *Objetivo inmediato 3*: Fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación del Programa de Acción Estratégica mediante el fortalecimiento de la capacidad de las Comisiones binacionales e instituciones nacionales y locales relevantes, para poner en práctica las intervenciones prioritarias en el Programa de Acción Estratégica, e incrementar el nivel de comprensión y participación de usuarios clave.

3.4 Actores

El organismo ejecutor del Proyecto es el Consorcio CARP-CTMFM, formado por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) y la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP). Por resolución del Consorcio No. 7/01 del 24 de agosto de 2001 se modificó la estructura institucional del Consorcio, estableciéndose los siguientes órganos: i) la Comisión de Dirección del Consorcio (CDC), integrada por los Presidentes de las Delegaciones que constituyen la CARP y la CTMFM; ii) el Comité de Coordinación del Proyecto (CC), integrado por representantes de los organismos de ambos países con competencia para establecer normas para la protección del medio ambiente, de las agencias de ejecución y de las agencias de planificación[2]; iii) el Grupo Técnico Asesor (GTA), integrado por los institutos científicos y técnicos de ambos países que participan en las actividades previstas, las asociaciones y cámaras empresariales de los sectores económicos directamente vinculados a las actividades en el área del proyecto, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de protección del medio ambiente más relevantes de ambos países, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y los institutos científicos de terceros países que cooperen con el Proyecto; iv) la Unidad Ejecutora (UE) del Proyecto; y v) los Grupos de Trabajo Intersectoriales (GTI), constituidos por entidades de ambos países, incluyendo autoridades gubernamentales a nivel nacional o local, organizaciones del sector privado y ONG. En septiembre 2005 se creó además un Comité Asesor (CA) del Proyecto, incluyendo a representantes de los organismos Ambientales y de Planificación de ambos países.

En la ejecución del Proyecto participó una amplia gama de instituciones y organismos de los gobiernos nacionales, provinciales, municipales, sector privado, sector académico y sociedad civil de ambos países, como puede apreciarse en el Anexo II.

---

[2] Por Argentina: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, Armada Argentina, Prefectura Naval Argentina. Por la República Oriental del Uruguay: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y sus Direcciones Nacionales de Medio Ambiente, Agua y Saneamiento y de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Direcciones Nacionales de Tráfico Fluvial y Marítimo y de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Prefectura Nacional Naval Armada Nacional, Administración Nacional de Puertos, Intendencia municipal de Canelones y Departamento de Desarrollo Ambiental, Dirección General de Desarrollo Ambiental y Servicios de Estudios y Proyectos de Saneamiento de la Intendencia municipal de Montevideo, Intendencias municipales de Colonia, Rocha y San José.

3.5 Resultados esperados

Los resultados esperados a la finalización del Proyecto, de acuerdo con el Documento de Proyecto, son los siguientes:

i) El Proyecto habrá contribuido a un proceso de largo plazo dirigido a enfrentar las externalidades transfronterizas causadas por las actividades sectoriales;
ii) El Proyecto habrá completado los cimientos para que ambos países puedan continuar con este proceso de largo plazo;
iii) Ambos países estarán en posición de desarrollar actividades y acuerdos para la reducción de impactos de fuentes transfronterizas de contaminación prioritarias;
iv) Ambos países estarán en la posición de internalizar los costos externos de la contaminación transfronteriza en la política doméstica y binacional, promover la armonización de las respectivas legislaciones nacionales y catalizar las inversiones necesarias;
v) En el largo plazo, se mejorará la calidad ambiental del cuerpo de agua, lográndose niveles más bajos de contaminación de las aguas y sedimentos, así como una mejor conservación de la biodiversidad fluvial y marina;
vi) Se habrá realizado un Análisis y Diagnóstico Transfronterizo (ADT);
vii) Se habrá establecido un Centro Virtual de Información (CVI) con un Sistema de Información Integrada (SII) con un Sistema de Información Geográfica (SIG);
viii) Se habrá elaborado un Programa de Acción Estratégica (PAE) para la definición de políticas, normas jurídicas, ajustes institucionales e inversiones prioritarias;
ix) Se habrá elaborado un portafolio de proyectos prioritarios para aplicar en el Programa;
x) Se habrá entrado en una etapa avanzada de gestiones para obtener el financiamiento requerido entre los gobiernos e instituciones bilaterales y multilaterales;
xi) Se habrá fortalecido el marco para la ejecución del PAE y reforzado la capacidad de los actores clave;
xii) Las dos Comisiones, así como las entidades relevantes de ambos países, nacionales y locales, contarán con una capacidad mejorada para tratar los temas vinculados a la administración regional de los asuntos ambientales transfronterizos;
xiii) Se habrá incrementado la percepción sobre los temas ambientales transfronterizos en una amplia gama de personas interesadas en el nivel nacional y local;
xiv) Se habrá establecido un sistema de seguimiento de los impactos a corto y largo plazo y para evaluar los resultados de la implantación del PAE, con un conjunto de indicadores y un sistema de monitoreo; y
xv) Se habrán establecido los elementos necesarios para apreciar, luego de la puesta en marcha de los proyectos prioritarios definidos en el PAE, si hubo una reducción en los niveles de descargas de sustancias contaminantes de las aguas y de los sedimentos, para reducir la exportación de contaminación a aguas de alta mar, aumentar la protección de las poblaciones de especies transzonales de importancia comercial, mejorar la calidad del agua para un amplio espectro de habitantes del litoral, fortalecer la conservación de la biodiversidad del área protegiendo vitales áreas de cría y de alimentación de especies clave, mejorando en el largo plazo la integridad del sistema como un conjunto.

4.0 ENFOQUE METODOLÓGICO

El marco metodológico empleado en la ejecución de la Evaluación Final de FREPLATA consistió en los siguientes cuatro pasos: i) revisión de literatura y documental; ii) entrevistas y consultas técnicas; iii) diseño del enfoque de evaluación; y iv) aplicación del enfoque de evaluación. Las siguientes cuatro secciones desarrollan respectivamente, cada uno de los anteriores pasos.

4.1 Revisión de Literatura y Documental

Los propósitos de esta etapa fueron: i) determinar los objetivos, alcances, componentes, modalidades de implementación, productos generados y estado de avance general de FREPLATA; ii) conocer el marco legal, institucional y de política para la gestión ambiental en Argentina y Uruguay, así como binacional; y iii) actualizar y sistematizar las bases teóricas y metodológicas para la evaluación de proyectos complejos como FREPLATA.

La sección de referencias al final del Informe presenta el listado del material revisado, organizado de acuerdo a los siguientes tópicos: i) documentación sobre el Proyecto; ii) el Programa de Aguas Internacionales del GEF; y iii) evaluación de proyectos.

4.2 Entrevistas y Consultas Técnicas

Antes y después de la visita realizada por los consultores a Uruguay y Argentina, la cual tuvo lugar del 29/09/07 al 08/10/07 (el Anexo III incluye la agenda de la visita), se efectuaron consultas por vía telefónica y correo electrónico con profesionales de la Oficina del PNUD en Uruguay y la Oficina Regional del GEF en Panamá. Todas las entrevistas realizadas durante la visita fueron abiertas y cara a cara, y tuvieron la finalidad de obtener información sobre, dependiendo del consultado, el diseño, la implementación y/o los resultados del Proyecto. Los temas que se tocaron en las entrevistas y consultas se basaron en las áreas de análisis y dimensiones de evaluación que se detallan en el Numeral 4.3.

Durante la visita a Uruguay y Argentina se sostuvieron entrevistas con gerentes y profesionales del organismo de ejecución, los entes de implementación y la agencia ejecutora. Asimismo, se entrevistaron funcionarios y técnicos de entes públicos, especialistas y directivos de instituciones académicas, y representantes de organizaciones no gubernamentales. El Anexo IV identifica los entrevistados y presenta su información de contacto.

Adicionalmente, en el marco de la visita a ambos países, se hicieron dos consultas técnicas. La primera fue con la Oficina del PNUD en Uruguay, en la que se explicó y discutió el enfoque metodológico propuesto por los consultores para adelantar la Evaluación Final, así como el contenido sugerido para el respectivo informe. La segunda consistió en una presentación seguida por una discusión sobre los hallazgos preliminares de la Evaluación ante la Comisión de Dirección del Consorcio CARP-CTMFM. La referida presentación se incluye en el Anexo V.

4.3 Diseño del Enfoque de Evaluación

En correspondencia con los objetivos y requerimientos de contenido de la Evaluación Final establecidos en los respectivos TdR, la Evaluación se enfocó hacia tres áreas de análisis: i) formulación; ii) implementación; y iii) resultados del Proyecto. Con la finalidad de organizar y facilitar la presentación y discusión de resultados en virtud de la gran cantidad de información recopilada, y tomando en cuenta los factores subyacentes explicativos del desempeño de proyectos complejos, cada área de análisis se dividió en sub-áreas o dimensiones de análisis. Finalmente, para cada sub-área o dimensión se definieron criterios de evaluación específicos para determinar el desempeño del Proyecto en la respectiva dimensión. El Anexo VI detalla, para cada área de análisis, las dimensiones que la conforman y los criterios de evaluación específicos utilizados.

Como se observa en el referido Anexo, las dimensiones incluidas en cada área de análisis son las siguientes:

1. Formulación del Proyecto: i) enfoque conceptual; ii) diseño; iii) ambiente propiciatorio ("enabling environment"); iv) participación; y v) apropiación nacional y binacional ("ownership/driveness").
2. Implementación del Proyecto: i) capacidad institucional; ii) gerencia: iii) seguimiento y evaluación; iv) compromiso político; y v) participación y apoyo de partes interesadas ("stakeholders").
3. Resultados: i) logro del objetivo de desarrollo, objetivos inmediatos y productos; ii) impactos no anticipados; iii) sostenibilidad; y iv) situación obtenida al término del Proyecto.

En la aplicación de los criterios de evaluación se determina, siguiendo los requerimientos del TdR, el grado en que se satisface de cada uno (altamente satisfactorio, satisfactorio, marginalmente satisfactorio e insatisfactorio).

4.4 Aplicación del Enfoque de Evaluación

La aplicación del procedimiento de análisis descrito y la discusión de los resultados obtenidos, así como la presentación de las lecciones aprendidas y las recomendaciones formuladas, se realiza en los Capítulos 5.0 al 13.0.

En términos específicos, las áreas y dimensiones evaluadas en cada capítulo son:

- Capítulo 5.0: Formulación del Proyecto: Enfoque Conceptual.
- Capítulo 6.0: Formulación del Proyecto: Diseño.
- Capítulo 7.0: Formulación del Proyecto: Ambiente Propiciatorio, Participación, y Apropiación Nacional y Binacional.
- Capítulo 8.0: Implementación del Proyecto: Capacidad Institucional.
- Capítulo 9.0: Implementación del Proyecto: Gerencia.
- Capítulo 10.0: Implementación del Proyecto: Seguimiento y Evaluación.
- Capítulo 11.0: Implementación del Proyecto: Compromiso Político, y Participación y Apoyo de Partes Interesadas.
- Capítulo 12.0: Resultados: Logro del Objetivo de Desarrollo, Objetivos Inmediatos y Productos; Impactos No Anticipados; y Sostenibilidad.
- Capítulo 13.0: Resultados: Situación Obtenida al Término del Proyecto.

La aplicación de los criterios de evaluación y la discusión de resultados en cada uno de los anteriores capítulos se hacen de acuerdo al siguiente esquema:

1. Se resume la evaluación en una tabla en la que se indica, para cada sub-área o dimensión de análisis, si los criterios de evaluación se cumplen de forma altamente satisfactoria, satisfactoria, marginalmente satisfactoria o insatisfactoria, de acuerdo al siguiente formato:

Tabla X.1
Síntesis de Evaluación de la Dimensión de Análisis: X

Criterios de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio			
	Altamente Satisfactorio	**Satisfactorio**	**Marginalmente Satisfactorio**	**Insatisfactorio**
Criterio 1	X			
Criterio 2		X		
Criterio 3				X*

* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

2. La entrada para cada criterio de evaluación se justifica sobre la base del análisis de la documentación revisada, así como de las reuniones y entrevistas sostenidas.

5.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: ENFOQUE CONCEPTUAL

Como se señaló en la explicación del marco metodológico utilizado en la evaluación final de FREPLATA (Capítulo 4.0), con este capítulo se inicia el examen de la primera de las tres áreas análisis de la evaluación (Formulación del Proyecto, Implementación del Proyecto y Resultados). En este capítulo se examina la primera dimensión de evaluación de la formulación del Proyecto, el enfoque conceptual utilizado en su diseño. En los siguientes dos capítulos se analizarán las restantes dimensiones de la formulación de la operación.

A continuación se realiza la evaluación del enfoque conceptual en el que se basó el diseño del Proyecto y al final del capítulo se presentan las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis.

5.1 Evaluación del Enfoque Conceptual

En la evaluación del enfoque conceptual de FREPLATA presentado en el Documento de Proyecto se aplicaron cuatro criterios. Los resultados del análisis se sintetizan en la Tabla 5.1 y se discuten a continuación.

Tabla 5.1
Síntesis de Evaluación del Enfoque Conceptual

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Responde el Proyecto a un problema o una necesidad real transfronteriza de Argentina y Uruguay?	X			
2. ¿Refleja el análisis de temas/interrelaciones/causas/consecuencias realizado en el Documento de Proyecto enfoques teóricos y metodológicos actualizados en el área de aguas internacionales?	X			
3. ¿Toma en consideración la formulación del Proyecto las experiencias y lecciones aprendidas a nivel local, regional e internacional sobre la protección ambiental de aguas internacionales?				X*
4. ¿Toma en consideración la formulación del Proyecto otras iniciativas ambientales pertinentes a nivel nacional, binacional e internacional?	X			

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. ¿Responde el Proyecto a un problema o una necesidad real transfronteriza de Argentina y Uruguay?

El Río de la Plata, con una superficie de 35.500 Km^2, es uno de los principales sistemas fluvio-marinos del mundo. Su Frente Marítimo tiene una extensión de 215.900 Km^2. Ambos forman parte del Gran Ecosistema Marino de la plataforma continental del litoral sudeste de América del Sur. Este sistema acuático constituye un cuerpo de agua bien definido que contiene una significativa biodiversidad y una alta productividad biológica, y es el asiento de relevantes actividades económicas, entre las que destacan las pesquerías comerciales, el turismo y el transporte. El litoral del Río de la Plata tiene una alta importancia social y económica para Argentina y Uruguay, como lo ilustra el hecho de que para 1.999, año de aprobación del Proyecto, a lo largo de él se asentaban las capitales de ambos países, con una población para entonces de aproximadamente dieciséis millones de personas. Asimismo, en esta área se localizan las principales actividades comerciales, industriales, turísticas y portuarias de ambos países.

El Río de la Plata y su Frente Marítimo (RPFM) son degradados por contaminantes provenientes de fuentes puntuales y difusas, en particular hidrocarburos, metales pesados y otros desechos industriales, agroquímicos y residuos sólidos, y además es impactado negativamente por el dragado de canales y la sedimentación. Estos procesos afectan no sólo la calidad ambiental del cuerpo de agua y sus hábitats, sino también las actividades

económicas asociadas a él y pueden llegar a crear riesgos para la salud. Para el año de aprobación del Proyecto (1.999), se anticipaba que los problemas de degradación de este sistema transfronterizo se agravarían con el tiempo debido a la prevista intensificación de las actividades económicas asociadas a él que ocurrirían como consecuencia, entre otros, del aumento del comercio en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del cual formaban parte Argentina y Uruguay.

Antes de la propuesta FREPLATA, la República Argentina y la República Oriental del Uruguay ya habían adelantado un conjunto de iniciativas para mejorar la administración del RPFM, orientadas especialmente a los problemas de contaminación. Sin embargo, esas iniciativas se enfocaban principalmente hacia prioridades nacionales y ponían especial énfasis en la administración de las pesquerías por ser una de las actividades económicas más relevantes. Por otro lado, era limitado el conocimiento existente sobre la dinámica fluvial y oceánica de este sistema acuático, así como sobre las fuentes de contaminación nacionales y transfronterizas, y sus efectos sobre el medio natural e intervenido. La gestión ambiental de un sistema acuático de las dimensiones y la complejidad del RPFM requería de capacidades que iban más allá de las presentes en las entidades nacionales actuando por separado, por lo que era necesario asegurar una estrecha coordinación de políticas, estrategias y programas de control entre ambos países.

Por lo señalado, el Proyecto efectivamente estaba dirigido a dar respuesta al problema de degradación ambiental del cuerpo de agua transfronterizo, así como a la necesidad real de su manejo integrado, por lo que se considera que este criterio de evaluación se cumple de forma **altamente satisfactoria**.

2. *¿Refleja el análisis de temas/interrelaciones/causas/consecuencias realizado en el Documento de Proyecto enfoques teóricos y metodológicos actualizados en el área de aguas internacionales?*

El Proyecto se desarrolló de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa Operacional de Masas de Agua del GEF (OP8), los cuales se basan en buenas prácticas internacionales en la formulación de proyectos en ecosistemas acuáticos transfronterizos. En particular, el diseño del Proyecto utilizó un enfoque integral y una perspectiva de largo plazo en la identificación y propuesta de soluciones a los problemas ambientales transfronterizos de un sistema fluvio-marino de importancia regional y mundial como el Río de la Plata y su Frente Marítimo, proponiendo en tal sentido la formulación de un Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT), un Programa de Acción Estratégica (PAE) y actividades de fortalecimiento para la implementación del Programa.

El diseño del Proyecto se realizó a lo largo de ocho meses e involucró a un amplio grupo de especialistas de diferentes instituciones de ambos países que participaron en el desarrollo de los siguientes aspectos: i) identificación y jerarquización en un taller binacional de los temas clave que afectan la calidad ambiental del sistema acuático; ii) ejecución por parte de grupos de trabajo ad hoc de estudios complementarios en las siguientes cuatro áreas: análisis institucional y propuestas de fortalecimiento institucional, revisión del marco legal de las dos naciones y propuestas de armonización, evaluación de la calidad ambiental, y análisis de actores sociales; y iii) formulación en un taller binacional de los objetivos, productos y actividades del Proyecto.

El Documento de Proyecto incluye un flujograma completo y detallado para explicar las causas de raíz, y las interrelaciones entre éstas, de los siguientes temas clave identificados en la etapa preparatoria del Proyecto: contaminación de aguas fluvio-marinas, contaminación de fondos, insuficiencia y falta de integración del conocimiento sobre la ecología del área, y conocimiento limitado y fragmentado sobre agentes contaminantes y efectos de la contaminación en los ecosistemas del área.

Con base en lo anterior, se considera que el enfoque conceptual y metodológico empleado en la formulación del Proyecto refleja de forma **altamente satisfactoria** el estado del arte del análisis de los problemas de contaminación y gestión ambiental de cuerpos de agua transfronterizos.

3. *¿Toma en consideración la formulación del Proyecto las experiencias y lecciones aprendidas a nivel local, regional e internacional sobre la protección ambiental de aguas internacionales?*

El Documento de Proyecto no hace referencia de forma explícita a experiencias relevantes y lecciones aprendidas en la gestión ambiental de sistemas acuáticos internacionales. Por lo tanto, la evaluación del grado de cumplimiento de este criterio es **insatisfactoria**.

4. *¿Toma en consideración la formulación del Proyecto otras iniciativas ambientales pertinentes a nivel nacional, binacional e internacional?*

El Documento de Proyecto realiza una revisión exhaustiva de las actividades de carácter ambiental emprendidas a nivel nacional y binacional que tenían relación con el Proyecto, ejecutadas o en ejecución para el momento de su formulación con financiamiento tanto interno como externo, presentándolas de acuerdo a su vinculación con las etapas u objetivos específicos del Proyecto (ADT, PAE y fortalecimiento del marco de implementación del PAE).

De acuerdo a lo anterior, se explican los estudios y los datos disponibles que contribuirían a la preparación del ADT, señalando que presentaban limitaciones y vacíos debido a que se centraban fundamentalmente en la obtención de información y el control de la calidad del agua en determinados sectores costeros y en general no consideraban los contaminantes atrapados en los sedimentos ni su absorción biológica. Adicionalmente, se señala que los estudios sobre hábitats y especies tenían una importancia limitada, dado que priorizaban las especies más importantes comercialmente, disponiéndose por lo tanto de información restringida sobre los efectos de la contaminación sobre la fauna y la ubicación de los hábitats más sensitivos. Se hace una síntesis de los estudios y actividades realizadas y en ejecución para el momento de la formulación del Proyecto, identificando las instituciones involucradas, los datos disponibles o a generar, las fuentes de financiamiento y su ámbito geográfico.

En cuanto al PAE, se mencionan las actividades de las Comisiones, las que tendían a centrarse en la administración de los recursos pesqueros y el dragado de canales. Adicionalmente, se hace referencia a la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad de cada país, señalando que ninguna de las dos presentaba una perspectiva integrada binacional sobre esta temática para el área del Proyecto.

En relación con el fortalecimiento y la sustentabilidad del marco de implementación del PAE, se indica que los instrumentos legales y los instrumentos de gestión ambiental adoptados por cada país no eran compatibles entre sí y no consideraban los impactos transfronterizos. En cuanto al Río de la Plata y su Frente Marítimo, las herramientas bilaterales en materia ambiental se limitaban a los planes de contingencia en caso de derrames. Se hace mención a distintas iniciativas de capacitación y fortalecimiento institucional en el área ambiental, las cuales eran financiadas principalmente por fuentes internacionales, así como a limitadas actividades de educación ambiental en ambos países.

Lo señalado evidencia que el diseño del Proyecto consideró de forma **altamente satisfactoria** otras iniciativas ambientales pertinentes a nivel nacional, binacional e internacional.

5.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

5.2.1 Conclusiones

El enfoque conceptual empleado en el diseño del Proyecto se considera **altamente satisfactorio** en términos de la identificación y caracterización de los problemas y las situaciones que se perseguía afrontar con el Proyecto; el enfoque teórico-metodológico integral y de largo plazo, siguiendo los lineamientos establecidos en el Programa Operacional de Masas de Agua del GEF, utilizado en el análisis de las causas, interrelaciones y consecuencias de la degradación ambiental del RPFM; y la consideración de otros proyectos e iniciativas ambientales relevantes a nivel nacional, binacional e internacional. En contraste con lo anterior, se omitió la consideración explícita de las experiencias y lecciones aprendidas en otros proyectos relacionados con la gestión ambiental de sistemas acuáticos transfronterizos, por lo que este aspecto se considera **insatisfactorio**.

5.2.2 Lecciones Aprendidas

Como se evidenciará en el siguiente capítulo, el adecuado marco conceptual utilizado en la formulación del Proyecto contribuyó al diseño de una propuesta técnica que relaciona de forma lógica y estructura de forma satisfactoria cada etapa del Proyecto y sus correspondientes productos y actividades. Por otro lado, la omisión de las experiencias y lecciones aprendidas en proyectos similares afectó la calidad del diseño del Proyecto, en particular en cuanto a los aspectos de gerencia y control relativos a los plazos estimados en el plan de trabajo para el cumplimiento de algunas actividades relevantes y la estructura institucional para la implementación del Proyecto.

5.2.3 Recomendaciones

Las propuestas de proyectos que se sometan a la consideración del GEF deberían incluir de forma explícita el análisis de las experiencias y lecciones aprendidas relevantes aplicables. Asimismo, se debería incluir como criterio específico de evaluación de propuestas si éstas consideran de forma adecuada las experiencias y lecciones aprendidas, y si además las incorporan en su diseño.

6.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: DISEÑO

Continuando con la evaluación de la formulación de FREPLATA, este capítulo examina tanto el diseño de gerencia y control, como el diseño técnico del Proyecto. El capítulo cierra con las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones surgidas del análisis.

6.1 Evaluación del Diseño

La revisión del diseño de FREPLATA se hace sobre la base de criterios específicos definidos para evaluar, respectivamente, los aspectos de gerencia y control, y el marco lógico propuestos en el Documento de Proyecto. Los resultados del análisis se resumen en la Tabla 6.1 y se sustentan en la discusión desarrollada a continuación.

Tabla 6.1
Síntesis de Evaluación del Diseño

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Es el diseño de gerencia y control del Proyecto adecuado en términos de:				
i) tiempo de ejecución (¿suficiente o insuficiente?);				X*
ii) plan de trabajo (actividades y tiempo estimado para cumplirlas: ¿adecuado o inadecuado?; ¿excesivo número de actividades y actividades demasiado ambiciosas?);			X*	
iii) presupuesto (¿suficiente o insuficiente?);	X			
iv) asignación de recursos (personal, equipamiento e infraestructura: ¿suficiente o insuficiente?);		X		
v) arreglos institucionales de implementación y coordinación (estructura institucional de ejecución y responsabilidades, mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional, PNUD y responsabilidades, participación de entes no gubernamentales: ¿funcionales o infuncionales?; ¿efectivos o inefectivos?); y				X*
vi) mecanismos de control, seguimiento y evaluación (¿claramente definidos, presupuestados y con responsabilidades institucionales precisas?).		X		
2. Es el diseño técnico del Proyecto adecuado, según se refleja en el marco lógico, en términos de:				
i) objetivo de desarrollo y propósito general (¿claramente formulados o carecen de foco, razonables o demasiado ambiciosos?);		X		
ii) la relación lógica y secuencia de ejecución de cada objetivo inmediato y sus correspondientes productos y actividades (para cada objetivo inmediato: ¿permiten los respectivos productos y actividades alcanzarlo?; ¿permiten los tres objetivos inmediatos o etapas definidos alcanzar el objetivo de desarrollo?); y	X			
iii) ¿son adecuados los indicadores, medios de verificación, y riesgos y supuestos definidos para el objetivo de desarrollo, el propósito general y cada producto? (¿son los indicadores "SMART"?; ¿son los medios de verificación pertinentes para los indicadores definidos?; ¿son los riesgos y supuestos razonables?)?				X*

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. ¿Es el diseño de gerencia y control del Proyecto adecuado en términos de:

i) Tiempo de ejecución (¿suficiente o insuficiente?)

El tiempo de ejecución estimado en el Documento de Proyecto es de 3,5 años (42 meses). De acuerdo a lo programado, FREPLATA debería haberse iniciado en noviembre 1999 y debería haber finalizado en mayo 2003. Debido a distintos retrasos (ver Criterio 5, Numeral 8.1, Capítulo 8.0), en la práctica el Proyecto arrancó en marzo 2001 y la fecha de cierre se fue corriendo primero a agosto 2004, luego a diciembre 2004, subsiguientemente a diciembre 2006, luego a junio 2007, posteriormente a diciembre 2007 y finalmente a junio 2008. De manera tal que del lapso de implementación originalmente estimado, en la práctica el Proyecto se ejecutará, tomando como fechas efectivas de inicio marzo 2001 y culminación junio 2008, en 7 años y 3 meses (87 meses), más del doble del tiempo programado, por lo que se concluye que este elemento del diseño de gerencia y control del Proyecto resultó **insatisfactorio**.

ii) Plan de trabajo (actividades y tiempo estimado para cumplirlas: ¿adecuado o inadecuado?; ¿excesivo número de actividades y actividades demasiado ambiciosas?)

El plan de trabajo no contempla las actividades logísticas y operativas mínimas requeridas para el arranque y puesta en marcha del Proyecto, tales como la selección y contratación de personal clave, o la obtención, el equipamiento y la dotación del espacio físico necesario para el funcionamiento de la Unidad Ejecutora. Esta omisión resultó altamente costosa para la ejecución del Proyecto, en el sentido de que influyó seriamente en el retraso de su inicio (ver Criterio 5, Numeral 8.1, Capítulo 8.0). Al parecer, en la formulación del plan de trabajo se partió del supuesto de que la contratación de personal clave, en particular el Coordinador Internacional, así como la consecución de la infraestructura física y el equipamiento requeridos para la implementación del Proyecto, se lograrían en poco tiempo y que estarían listos prácticamente para la fecha programada de inicio del Proyecto. Esta impresión parece tener sustento en el presupuesto detallado, en el cual las partidas anuales para la contratación de personal profesional, técnico y administrativo clave, así como la adquisición de equipos de oficina, aparecen ejecutándose en su totalidad desde el año de inicio del Proyecto (1999).

Existe evidencia de que el equipo encargado del diseño del Proyecto tenía conciencia de la posible incidencia negativa que sobre la ejecución de la operación podrían tener las limitaciones de personal e infraestructura básica clave, así como la insuficiente dotación de equipos y suministros mínimos, como lo demuestra el hecho de que se implementaron actividades preparatorias dirigidas a facilitar la puesta en operación del Proyecto antes de su aprobación formal por parte del PNUD. Tales actividades incluyeron la designación de un Coordinador Interino del Proyecto y un Grupo Técnico Asesor Interino, y reuniones periódicas de la Comisión de Dirección del Consorcio. Entre las responsabilidades del Coordinador Interino, cuyas actividades se iniciaron en abril 1999, se encontraba la gestión de los acuerdos interinstitucionales con organismos nacionales e internacionales necesarios para la instrumentación del Proyecto. Sin embargo, en vista de los retrasos experimentados en la puesta en marcha de FREPLATA, se evidencia que las actividades preparatorias no resultaron exitosas.

El plan de trabajo está organizado en función de las actividades e hitos requeridos para alcanzar cada uno de los productos contemplados en los tres objetivos inmediatos establecidos. En tal sentido, se estimó que la elaboración, aprobación y difusión del Objetivo Inmediato 1, *desarrollar y aprobar un Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT)*, se realizaría en un plazo de dos años y medio, con la versión final del documento lista y aprobada a los dos años y cuatro meses de iniciado el Proyecto. A pesar de que, en general, el tiempo fijado para la preparación de este estudio es razonable y comparable con el plazo de elaboración de análisis de esta naturaleza, el lapso asignado para la implementación de algunas actividades específicas críticas era claramente insuficiente, en particular las relativas a la identificación y el contacto con actores e instituciones clave, y el proceso de diseño, negociación y acuerdo interinstitucional sobre la conformación y operación de los grupos de trabajo para la ejecución del ADT. En efecto, se asignó sólo un mes para culminar la identificación de la multiplicidad de actores e instituciones de interés en ambos países, así como de carácter internacional, y se proyectó que ya al finalizar el segundo mes de ejecución del Proyecto tales actores ya habrían sido contactados. Asimismo, se estimó que al cuarto mes de iniciado el Proyecto los acuerdos interinstitucionales estarían firmados y los grupos de trabajo operativos, lo que en la práctica demostró ser una estimación demasiado optimista, en particular tomando en cuenta las marcadas diferencias, así como las particularidades y complejidades de los marcos legales e institucionales existentes en Argentina y Uruguay.

De resto, el tiempo propuesto para la consecución de los productos específicos del ADT se considera adecuado a la luz de la experiencia en la ejecución de estudios similares, como sigue: i) definición y adopción de metodología

para la elaboración del ADT: siete meses a partir del inicio del Proyecto; ii) llenado de vacíos de información crítica: dos años y cuatro meses a partir del inicio del Proyecto (en paralelo con el primer producto); iii) aprobación y difusión del ADT: un año y medio a partir del segundo año de ejecución del Proyecto (parcialmente en paralelo con el llenado de vacíos de información y el desarrollo del Sistema Integrado de Información); y iv) Sistema Integrado de Información (SII): un año y medio a partir del décimo mes de implementación del Proyecto (parcialmente en paralelo con el llenado de vacíos de información, y la aprobación y difusión del ADT).

En relación con el Objetivo Inmediato 2, *preparar y adoptar un Programa de Acción Estratégica (PAE)*, se estimó un plazo total de implementación de dos años, iniciándose a partir del mes catorce de ejecución del Proyecto (febrero del segundo año) y culminando el mes cuarenta y uno (mayo del cuarto año de implementación), de manera tal que el desarrollo del Plan se programó de forma parcialmente paralela al adelanto del ADT. Tomando en cuenta la experiencia internacional en la preparación de planes de acción estratégicos, resulta razonable el lapso asignado para la elaboración tanto del Plan global como de cada uno de sus productos, los cuales se desarrollarían en forma parcialmente paralela: i) capacidades fortalecidas para la planificación estratégica (veintidós meses); ii) marco desarrollado y aprobado para la implantación del PAE (once meses); y iii) cartera de proyectos identificados (doce meses).

Con respecto al Objetivo Inmediato 3, *fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación del PAE*, se planteó un tiempo de implementación igual al de la duración total del Proyecto, por lo que se ejecutaría de forma parcialmente simultánea con la elaboración del ADT y el PAE. Aunque este marco temporal es obviamente adecuado, se observa que de nuevo, al igual que en el caso de los mecanismos de colaboración interinstitucional para la elaboración del ADT, es altamente optimista el lapso asignado para el primer producto, el marco de cooperación y coordinación interinstitucional para la gestión de problemas transfronterizos, fijado en cinco meses, a iniciarse a partir del segundo mes de ejecución del Proyecto. En el caso de este producto específico, se considera que la subestimación del tiempo necesario para su logro es más seria en virtud de que involucra ya no la coordinación y el acuerdo interinstitucional para la realización de un estudio, sino para la gestión de un tema tan complejo como la problemática ambiental transfronteriza. Adicionalmente, no se entiende por qué se planteó establecer el marco interinstitucional dentro del primer semestre de ejecución del Proyecto y no a posterioridad, cuando se encontrase más avanzado el trabajo de desarrollo del ADT y el PAE, cuando lógicamente era de esperarse que hubiese una mayor compenetración y experiencia de trabajo entre las instituciones involucradas y se tuviese una idea más clara de los mecanismos de gestión y control adecuados.

Por otro lado, también se considera insuficiente el plazo estipulado de nueve meses para el diseño y ejecución del segundo producto, el plan de capacitación, el cual incluía visitas técnicas a otras áreas en las que se estuviesen aplicando programas similares al FREPLATA y actividades de entrenamiento y fortalecimiento institucional en temas técnicos, de gestión y planificación.

En cuanto a los restantes dos productos esperados del Objetivo Inmediato 3, se estima que los tiempos propuestos de ejecución son en general adecuados, como se indica a continuación: i) interesados debidamente informados: durante toda la implementación del Proyecto; y ii) definición y monitoreo de indicadores GEF de aguas internacionales: once meses distribuidos en los tres primeros años de ejecución del Proyecto.

Basado en el análisis realizado, se califica como **marginalmente satisfactorio** el plan de trabajo concebido en el Documento de Proyecto para adelantar el FREPLATA.

iii) Presupuesto (¿suficiente o insuficiente?)

El Documento de Proyecto contiene tanto un presupuesto detallado por ítem y año de ejecución del Proyecto, como un presupuesto por cada objetivo inmediato y sus respectivos productos. El presupuesto global se estimó en US$ 8.119.036.[3] No se han presentado insuficiencias presupuestarias durante la ejecución de la operación y se proyecta

[3] Luego de varios ajustes, el presupuesto final del Proyecto alcanzó a US$ 7.757.150 (PNUD-Uruguay, Revisión "N" del Proyecto, diciembre 2006).

que los fondos presupuestados se inviertan en su totalidad para el cierre del Proyecto. Sobre la base de lo señalado, se evalúa la estimación presupuestaria como **altamente satisfactoria**.

iv) Asignación de recursos (personal, equipamiento e infraestructura: ¿suficiente o insuficiente?)

El Documento de Proyecto planteó que la Unidad Ejecutora contase con un personal de planta de ocho personas a tiempo completo durante los cuarenta y dos meses de ejecución programada del Proyecto,[4] de los cuales seis serían personal profesional y los restantes dos personal administrativo. Adicionalmente, los requerimientos de personal incluían la contratación de treinta y ocho personas, todas con cargos de índole profesional y técnica, por períodos que se extendían entre seis y treinta meses. El Documento de Proyecto indica, para cada puesto, además de la información señalada, su categoría (profesional internacional, profesional senior, profesional junior, técnico y administrativo), salario mensual neto, producto(s) específico(s) en el(los) que trabajaría, y síntesis de formación y experiencia requeridas, así como de actividades a desarrollar. Además, se incluyen los términos de referencia para la posición de Coordinador General.

Con la notable excepción de la ausencia de un técnico o profesional en gerencia y control de proyectos entre el personal de planta del Proyecto, se estima que tanto el número de personas como la experticia, experiencia y dedicación especificadas para cada una, además de la gama de especialidades representadas, son adecuadas para adelantar un Proyecto con las complejidades características del FREPLATA, por lo que se considera que los recursos de personal requeridos son **satisfactorios**.

En relación con el equipamiento y la infraestructura necesarios para la operación de la Unidad Ejecutora, el Documento de Proyecto detalla la cantidad, el costo unitario, los costos subtotales y totales, y la fuente de recursos para equipos de oficina y equipos de recolección, monitoreo, análisis y manejo de datos. Además, se indica que el Consorcio CARP-CTMFM suministraría las instalaciones y el apoyo para el funcionamiento de la Unidad Ejecutora.[5] Por lo tanto, se valora la asignación de recursos de equipamiento e insumos físicos como **altamente satisfactoria**.

v) Arreglos institucionales de implementación y coordinación (estructura institucional de ejecución y responsabilidades, mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional, PNUD y responsabilidades, participación de entes no gubernamentales: ¿funcionales o infuncionales?; ¿efectivos o inefectivos?)

El organismo de ejecución del Proyecto es el Consorcio CARP-CTMFM, constituido en 1998 por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) y la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) mediante una resolución conjunta que, adicionalmente, estableció el marco institucional y de cooperación y coordinación para la elaboración y puesta en práctica del PAE. Esta estructura institucional se basa en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, firmado en 1973 por Argentina y Uruguay, el cual provee el marco jurídico para la administración binacional de ese cuerpo de agua y establece la conformación de las dos Comisiones mencionadas, las cuales tienen carácter binacional. Las Comisiones, en operación desde 1976, son organismos internacionales públicos con personería jurídica para el cumplimiento de los objetivos principales de adoptar y coordinar planes y medidas dirigidas a la protección del medio acuático, y la conservación y el desarrollo de la fauna en sus respectivas áreas de competencia. Otros cometidos relevantes de las Comisiones incluyen la prevención y control de la contaminación; el estudio, la conservación y el uso racional de los recursos vivos; y el establecimiento de volúmenes de captura por especie piscícola y la asignación de cupos a cada una de las Partes.

Las Partes están representadas en las Comisiones por Delegaciones con amplios poderes. Las resoluciones de las Comisiones son de aplicación directa en sus respectivas jurisdicciones, sin otro requisito que su publicación en

---

4 Aquí se incluye un asistente en comunicación, cuya contratación se pautó para cuarenta meses.

5 Es común que se presupueste la adquisición de un vehículo para proyectos cofinanciados por el PNUD que involucran la participación de múltiples instituciones en su ejecución como es el caso del FREPLATA, lo que no se hizo en esta oportunidad y tampoco se aclara si el apoyo del Consorcio lo incluiría. Correspondientemente, en este tipo de proyectos es usual incluir la contratación de un chofer.

diarios oficiales. Las resoluciones son aplicadas por las autoridades nacionales de las Partes y el control de su aplicación recae sobre las respectivas autoridades marítimas.

Como se deriva de lo señalado, las Comisiones no tienen competencia sobre las fuentes terrestres de contaminación, por lo que la estructura institucional formulada para la ejecución del Proyecto incluyó a los principales entes de cada país con competencia sobre las fuentes de contaminación significativas. Este diseño institucional estuvo conformado por las siguientes cinco estructuras: i) la Comisión de Dirección del Consorcio; ii) el Comité de Coordinación; iii) el Grupo Técnico Asesor; iv) la Unidad Ejecutora; y v) los Grupos de Trabajo Intersectoriales.

La Comisión de Dirección del Consorcio (CDC) está integrada por los presidentes de las cuatro Delegaciones en CARP y CTMFM, y sus principales funciones incluyen, entre otras, la dirección general del Proyecto, aprobar los informes de progreso y financieros, involucrar a los entes nacionales y subnacionales pertinentes en ambos países en la elaboración del ADT y el PAE, y la implementación de este último.

El Comité de Coordinación (CC) está conformado por la Comisión de Dirección del Consorcio, representantes de los organismos de las Partes con competencia en el establecimiento de normas para la protección ambiental, y representantes de las agencias de implementación del GEF y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sus principales responsabilidades son, entre otras, asesorar en la implementación del Proyecto y coordinar la participación de los diferentes actores institucionales en la formulación, adopción y ejecución del PAE y los Planes de Acción Nacionales.

El Grupo Técnico Asesor (GTA) lo integran los institutos científicos y técnicos pertinentes de las Partes, las asociaciones y cámaras empresariales, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales representativas de ambos países. Su función se describe de forma genérica como "… suministrar el asesoramiento y promover la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del Análisis Diagnóstico Transfronterizo y el Programa de Acción Estratégica" (pp. 25-16). Debido a lo impreciso del anterior enunciado, podría interpretarse que el asesoramiento planteado se refería al involucramiento de las ONG en la preparación del ADT y el PAE, y no a la función de soporte técnico a la que en realidad se aludía.

La Unidad Ejecutora (UE) está integrada por el "… Coordinador Internacional del Proyecto, un equipo de especialistas sectoriales y grupos de trabajo binacionales" (p. 26), y tendría bajo su cargo "… la ejecución de las actividades del Proyecto" (p. 26). Las anteriores dos referencias generales a la conformación y las responsabilidades de la UE es todo lo que se expresa el Documento de Proyecto sobre la instancia con principal responsabilidad directa en la ejecución de la operación.

Los Grupos de Trabajo Intersectoriales (GTI) están conformados por entes de ambos países, incluyendo autoridades gubernamentales a nivel nacional, regional y local, organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales. Su principal responsabilidad consiste en integrar grupos de análisis para la elaboración del ADT y el PAE. Como se observa, el Documento de Proyecto es también bastante sucinto y genérico en cuanto a la integración y el papel de los GTI.

Las funciones principales de la oficina del PNUD en Montevideo consisten en la supervisión, seguimiento y monitoreo del Proyecto, así como la organización de las evaluaciones externas.

Como se observa, parcialmente con la excepción de la CD y el CC, la estructura institucional descrita para la implementación del Proyecto y la coordinación de las actividades de los distintos actores en general no delinea de forma clara y específica las responsabilidades y la composición de cada una de las instancias que la conforman. Como consecuencia de esto, la CD se vio en la necesidad de emitir la Resolución Nº 7/01 del 24/08/01, mediante la cual sistematiza la composición, los cometidos, el ente convocante y la sede de cada instancia organizativa. En los casos de la CD y el CC, la Resolución precisa sus funciones y, en el caso de la UE, las amplía y especifica en detalle (ver Capítulo 8.0). Sin embargo, en relación con los GTI y el GTA, la mencionada Resolución mantuvo el mismo enunciado genérico e impreciso de sus funciones establecido en el Documento de Proyecto. Lo anterior tuvo implicaciones para la ejecución del Proyecto en términos de retrasos en la conformación de algunas de estas

instancias, como por ejemplo el CC (ver Capítulo 8.0), así como algunas confusiones en cuanto al papel que debían desempeñar otras, como por ejemplo los GTI y el GTA (ver Capítulo 8.0).

Por otro lado, en vista de la composición y características del Consorcio CARP-CTMFM, y en virtud del carácter transfronterizo del Proyecto, la decisión de constituir el Consorcio y designarlo como organismo de ejecución del Proyecto luce altamente acertada. Lo anterior se debe en particular a que el Consorcio está conformado por Comisiones de carácter internacional con experiencia de trabajo conjunto de más de veinte años para la fecha de aprobación del Proyecto, con clara e indiscutible jurisdicción para la administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo establecida mediante un tratado internacional específico, y que no representaba una amenaza a las competencias de las distintas instituciones continentales de ambos países con injerencia a nivel local, regional o nacional. Las Comisiones han resultado un mecanismo práctico y eficaz para la cooperación, coordinación y administración binacional.

Finalmente, contrario a las prácticas comunes de proyectos cofinanciados por el PNUD y el GEF, el diseño institucional del Proyecto no incluyó una instancia amplia de consulta, que podría haber estado conformada por algunos de los entes propuestos para integrar el Comité de Coordinación y el Grupo Técnico Asesor, cuya responsabilidad específica se circunscribiera al apoyo en el seguimiento estrecho de la marcha del Proyecto para asegurar el alcance de los objetivos y el cumplimiento de los planes de trabajo global y anuales, así como la evaluación de los informes de progreso y financieros.

Con base en el análisis realizado, los arreglos institucionales de implementación y coordinación propuestos se valoran como **insatisfactorios**.

vi) Mecanismos de control, seguimiento y evaluación (¿claramente definidos, presupuestados y con responsabilidades institucionales precisas?)

El Documento de Proyecto especifica los siguientes mecanismos de control y seguimiento los cuales, como se señaló en el punto anterior, están bajo la responsabilidad de la Oficina del PNUD en Uruguay, al igual que la organización de las evaluaciones externas:

- informes semestrales y anuales sobre la marcha del Proyecto, preparados por la Unidad Ejecutora; los informes anuales se distribuirían a la Comisión de Dirección del Consorcio, el Comité de Coordinación, el PNUD y las agencias de cofinanciación del Proyecto;
- reuniones con periodicidad por lo menos anual para examinar la marcha del Proyecto;
- utilización de los indicadores de desempeño definidos en el marco lógico, revisados y complementados con indicadores adicionales a ser desarrollados por la Unidad Ejecutora, para hacer seguimiento de cada producto, fundamentados en los informes de línea de base, medio término y final elaborados por los respectivos equipos de trabajo, con la finalidad de establecer el avance en el logro de objetivos específicos;
- en el caso de las actividades de comunicación y divulgación, serían objeto de las siguientes revisiones: evaluación en el primer y segundo años de las actividades de sensibilización, evaluaciones externas semestrales de la implementación de la estrategia de comunicación, y sondeos anuales para determinar la difusión de mensajes;
- con respecto a la estrategia binacional de biodiversidad, se planteó la evaluación externa independiente de su nivel de implementación al final del tercer año de ejecución del Proyecto; y
- en relación con la evaluación externa, se requieren dos evaluaciones independientes siguiendo las pautas fijadas por el GEF, una de medio término al final del segundo año de implementación y una final en el último año de ejecución.

Todas las anteriores actividades de seguimiento y evaluación fueron incluidas en un cronograma que relaciona su ejecución con la presentación de cada producto del Proyecto. Adicionalmente, el Documento de Proyecto identifica las responsabilidades institucionales en la ejecución de cada actividad y el presupuesto del Proyecto incluye el costo de distintas evaluaciones, pero no es fácil discriminar claramente las actividades de seguimiento y evaluación presupuestadas de acuerdo a la descripción provista en el párrafo anterior.

Por otro lado, el Documento de Proyecto no fija el requerimiento específico de que la Unidad Ejecutora cuente con mecanismos internos de gerencia y control de la ejecución de la operación.

Por todo lo señalado, se considera que los mecanismos de control, seguimiento y evaluación propuestos son **satisfactorios**.

2. Es el diseño técnico del Proyecto adecuado, según se refleja en el marco lógico, en términos de:

i) Objetivo de desarrollo y propósito general (¿claramente formulados o carecen de foco, razonables o demasiado ambiciosos?)

El objetivo de desarrollo a ser alcanzado con el Proyecto era: "Prevenir y, cuando sea necesario, mitigar la degradación de los recursos transfronterizos del Río de la Plata y su Frente Marítimo y contribuirá al uso sustentable de sus recursos por los habitantes de ambos países ribereños" (Documento de Proyecto, p. 38). Tomando en cuenta que el Proyecto está dirigido, según se expresa en las "etapas" u "objetivos inmediatos" establecidos (Documento de Proyecto, p. 38), a preparar y aprobar el ADT, elaborar y adoptar el PAE, y fortalecer y apoyar el marco de instrumentación del PAE, se estima que, antes que prevenir o mitigar la contaminación de los recursos acuáticos como se expresa en la primera parte del objetivo, el Proyecto proveerá la base de información científica y las herramientas de planificación y política que permitirán evitar, reducir y compensar tal degradación. En efecto, más allá del aumento de la comprensión y el grado de concientización sobre las causas y los efectos de la contaminación de los recursos transfronterizos producto de los estudios propuestos, la capacitación programada y las campañas informativas planteadas, el Proyecto en sí no implementará acciones específicas de índole regulatoria, tecnológica, institucional, financiera, económica y de planificación, política e inversión que puedan resultar en la prevención, el control o la mitigación de las causas y los efectos de la contaminación.

En relación con la segunda parte del objetivo, su formulación se considera adecuada, ya que está planteada a futuro y establece que "contribuirá" a un uso sustentable de los recursos y no, como en el caso de la primera porción del objetivo, que señalaba que el Proyecto prevendría y mitigaría la contaminación en las aguas transfronterizas. En efecto, es razonable anticipar que el Proyecto suministrará los datos científicamente sustentados y los mecanismos legales, regulatorias, institucionales y de planificación, política e inversión que contribuirán al fin señalado.

El enunciado del propósito central del Proyecto encierra la esencia de la operación y explicita claramente lo que se persigue con su puesta en práctica: "… el propósito central del proyecto es desarrollar un Programa de Acción Estratégica para el Río de la Plata y su Frente Marítimo que contribuirá a la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos y a facilitar el uso sustentable de los recursos. El Programa será desarrollado a través de un proceso participatorio, se fundará en un sólido Análisis Diagnóstico Transfronterizo, e incluirá mecanismos vacíos para su implantación en la fase posterior a este proyecto" (Documento de Proyecto, p. 38).

Sobre la base de lo explicado, se estima que la formulación del objetivo de desarrollo y el propósito general del Proyecto es **satisfactoria**.

ii) La relación lógica y secuencia de ejecución de cada objetivo inmediato y sus correspondientes productos y actividades (para cada objetivo inmediato: ¿permiten los respectivos productos y actividades alcanzarlo?; ¿permiten los tres objetivos inmediatos o etapas definidos alcanzar el objetivo de desarrollo?)

Para cada uno de los tres objetivos inmediatos o etapas del Proyecto, los respectivos productos especificados y las correspondientes actividades requeridas para obtener cada producto en general están estructurados, concatenados y programados de forma detallada, lógica y sistemática, y permitirían teóricamente cumplir con cada uno de los respectivos objetivos inmediatos.

Desde un punto de vista conceptual, por las razones señaladas en el párrafo precedente, los tres objetivos inmediatos definidos[6] llevarían al alcance del propósito central del Proyecto mas no del objetivo de desarrollo debido a que, como se explicó anteriormente, se estima que el objetivo de desarrollo está formulado parcialmente de forma incorrecta.

Por lo señalado, se considera que la estructura lógica y la programación de la implementación de cada objetivo inmediato y sus correspondientes productos y actividades son **altamente satisfactorias**.

iii) ¿Son adecuados los indicadores, medios de verificación, y riesgos y supuestos definidos para el objetivo de desarrollo, el propósito general y cada producto? (¿son los indicadores "SMART"?; ¿son los medios de verificación pertinentes para los indicadores definidos?; ¿son los riesgos y supuestos razonables?)?

En términos generales, la mayoría de los indicadores de desempeño incluidos en la matriz del marco lógico están formulados de forma genérica y no están expresados de forma tal que permitan su medición de forma cualitativa o cuantitativa y, por ende, no son útiles en la determinación de si el objetivo de desarrollo, el propósito central y los productos esperados del Proyecto se alcanzan. Así, por ejemplo, todos los indicadores del objetivo de desarrollo se expresan simplemente como indicadores de diferente índole ("indicadores de contaminación", "indicadores de reducción de estrés", "indicadores de proceso" e "indicadores de biodiversidad"), lo que parecería apuntar a que los indicadores de desempeño en sí serían la propia formulación de los distintos tipos de indicadores. Sin embargo, ninguno de esos indicadores permitiría determinar si se logra el objetivo de desarrollo de mitigar la degradación y mejorar el uso sustentable de los recursos transfronterizos, a menos que sirvieran para establecer comparaciones con una línea de base.

Asimismo, algunos indicadores tanto del propósito central como de los productos específicos se enuncian de una forma tan general e imprecisa, aún los que tratan de ser medibles, que no sirven los propósitos para los que fueron diseñados. En esta categoría se encuentran indicadores tales como, entre otros, "grado de participación" de autoridades y grupos interesados en la preparación y adopción del PAE, el cual por cierto se repite tanto para el propósito general como para el producto 2.2; "percepción de la población costera y actores clave sobre los beneficios del PAE"; "legislación binacional sobre calidad del agua y evaluación de impacto ambiental en proceso u operativa" y "toma de decisiones mejorada". Cada uno de los anteriores indicadores podría haberse expresado de una forma operativa, de manera tal que fuesen útiles en la estimación del avance en el logro de los productos, como por ejemplo "porcentaje de la población encuestada con opinión favorable sobre el PAE", en lugar de "percepción de la población costera y actores clave sobre los beneficios del PAE"; "legislación binacional sobre calidad del agua aprobada por los parlamentos de ambos países" y "legislación binacional sobre evaluación de impacto ambiental aprobada por los parlamentos de ambos países", en lugar de "legislación binacional sobre calidad del agua y evaluación de impacto ambiental en proceso u operativa" el cual , por cierto, mide dos variables (dos leyes) en lugar de una exclusivamente como debería ser.

En síntesis, son pocos los indicadores que pueden considerarse "SMART",[7] entre los que podrían citarse, entre otros, los siguientes: "metodologías para el ADT acordadas"; "grupos de trabajo del ADT funcionando"; y "PAE formalmente adoptado por los países".

---

[6] Los tres objetivos inmediatos propuestos en el Documento de Proyecto se transcriben a continuación. Objetivo inmediato 1: "Desarrollar y aprobar un Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT) que llene los vacíos relevantes en la información y suministre datos e instrumentos clave para la definición del Programa de Acción Estratégica, para la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos en el Río de la Plata y su Frente Marítimo" (p. 38). Objetivo inmediato 2: "Preparar y adoptar un Programa de Acción Estratégica que incluirá propuestas para las políticas, marco legal e institucional, e inversiones prioritarias para el Río de la Plata y su Frente Marítimo, así como estrategias y planes específicos, objetivos y mecanismos de implantación para la prevención, reducción y control de la contaminación y la protección y conservación de la biodiversidad" (p. 47). Objetivo inmediato 3: "Fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación del Programa de Acción Estratégica mediante el fortalecimiento de la capacidad de las Comisiones binacionales e instituciones nacionales y locales relevantes, para poner en práctica las intervenciones prioritarias previstas en el Programa de Acción Estratégica, e incrementar el nivel de comprensión y participación de usuarios clave" (p. 51).

[7] Éstas son las siglas en ingles que sintetizan las características que deben presentar los indicadores para que puedan considerarse adecuados: Specífic (Específicos), Measurable (Mensurables), Attainable (Viables y Atribuibles), Relevant

Como consecuencia lógica de lo señalado, correspondientemente son inadecuados algunos de los medios de verificación planteados. Así, y de nuevo en relación con los indicadores del objetivo de desarrollo, se propone que sus fuentes de constatación sean, entre otras, los informes de ONG internacionales y organizaciones multilaterales, los informes anuales de las Comisiones y las autoridades ambientales de los respectivos países, y las Evaluaciones de Medio Término y Final del Proyecto.

En relación con los riesgos y supuestos, la matriz del marco lógico no menciona ningún riesgo para el Proyecto y todos los supuestos planteados apuntan hacia condiciones favorables para el desarrollo de FREPLATA, como por ejemplo, entre otros, disponibilidad de nuevas fuentes de financiamiento, apoyo social y político para el manejo conjunto del sistema transfronterizo, acuerdo de los actores institucionales y no gubernamentales en participar en la elaboración del ADT y el PAE, accesibilidad a la información disponible, e instituciones públicas nacionales y regionales dispuestas a proveer información y recursos para la preparación del ADT.

A pesar de lo señalado en el párrafo anterior, el Documento de Proyecto identificó los principales riesgos que podría enfrentar el Proyecto durante su ejecución, así como las actividades propuestas para reducirlos, pero esta información no se utilizó en el marco lógico. Los principales riesgos previstos fueron: las Comisiones tienen una experiencia limitada en tratar temas transfronterizos de gestión ambiental, las Comisiones tienen diferentes competencias y atribuciones de gestión, las autoridades de los países podrían demorar la adopción de las recomendaciones del PAE y la información de relevancia para el Proyecto se encontraba dispersa.

Los elementos discutidos en este aparte permiten concluir que los indicadores, medios de verificación, y riesgos y supuestos planteados en el marco lógico son **insatisfactorios**.

6.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

6.2.1 Conclusiones

En relación con el ***diseño de gerencia y control del Proyecto***, se considera **altamente satisfactorio** el monto del presupuesto estimado. Se evalúa como **satisfactoria** la distribución propuesta de recursos de personal, equipamiento e infraestructura, aunque no se incluyó un técnico o profesional en gerencia y control de proyectos entre el personal de planta del Proyecto. Asimismo, se estima que los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del Proyecto son **satisfactorios**, al requerir una serie de informes, reuniones y evaluaciones debidamente programadas y presupuestadas, a pesar de que no se fija el requerimiento específico de que la Unidad Ejecutora cuente con mecanismos internos de gerencia y control de la ejecución de la operación.

Aunque en general el plan de trabajo estipula un tiempo adecuado para la obtención de los diferentes productos asociados a cada objetivo inmediato (ADT, PAE y marco de instrumentación del PAE), se estima que es **marginalmente satisfactorio** debido a que no incluyó las actividades logísticas y operativas mínimas requeridas para la puesta en marcha del Proyecto, y a que los lapsos asignados para la implementación de algunas actividades específicas críticas eran claramente insuficientes, en particular: i) las relativas a la identificación y el contacto con actores e instituciones clave, y el proceso de diseño, negociación y acuerdo interinstitucional sobre la conformación y operación de los grupos de trabajo para la ejecución del ADT; ii) el desarrollo del marco de cooperación y coordinación interinstitucional para la gestión de problemas transfronterizos; y iii) el diseño y ejecución del plan de capacitación.

(Pertinentes y Realistas) y Trackable (Plazo Determinado, Puntuales, Detectables y Centrados) (Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Oficina de Evaluación. 2006. Política de Seguimiento y Evaluación del FMAM. Documento de Evaluación No. 1, pp. 20-22; y UNDP. 2001.Signposts of Development. RBM in UNDP: Selecting Indicators, pp. 11-12).

El marco institucional se considera **insatisfactorio** ya que, parcialmente con la excepción de la CD y el CC, la estructura organizacional descrita para la implementación del Proyecto y la coordinación de las actividades de los distintos actores en general no delinea de forma clara y específica las responsabilidades y la composición de cada una de las instancias que la conforman, y porque no incluyó una instancia amplia de consulta con la responsabilidad específica de apoyo en el seguimiento estrecho de la marcha del Proyecto para asegurar el alcance de los objetivos y el cumplimiento de los planes de trabajo. Lo anterior no demerita lo acertado de la decisión de designar al Consorcio CARP-CTMFM como organismo de ejecución del Proyecto, en virtud de su conformación por Comisiones de carácter internacional con experiencia de trabajo conjunto, con clara e indiscutible jurisdicción para la administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo, establecida mediante un tratado internacional específico.

En relación con el tiempo fijado para la ejecución del Proyecto, resultó **insatisfactorio**, ya que la práctica demostró que fue seriamente subestimado.

En cuanto al ***diseño técnico del Proyecto***, se evalúa como **satisfactoria** la formulación del objetivo de desarrollo y el propósito general. Aunque la primera parte del objetivo de desarrollo establece fines como la prevención y mitigación de la degradación del sistema acuático, los cuales son inalcanzables con un Proyecto dirigido a preparar y aprobar el ADT, elaborar y adoptar el PAE, y fortalecer y apoyar el marco de instrumentación del PAE, la segunda porción está formulada adecuadamente, ya que se refiere al aporte futuro en el uso sustentable de los recursos del sistema. En contraste, el enunciado del propósito central del Proyecto encierra la esencia de la operación, al referirse al desarrollo del PAE, basado en el ADT, con la finalidad de contribuir a la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos y a facilitar el uso sustentable de los recursos.

En referencia a los otros componentes del diseño técnico, el marco lógico es **altamente satisfactorio** en términos de la estructura lógica y la programación de la implementación de cada objetivo inmediato y sus correspondientes productos y actividades, todos los cuales están estructurados, concatenados y programados de forma detallada, lógica y sistemática. Los indicadores, medios de verificación, y riesgos y supuestos definidos son **insatisfactorios** en el sentido de que la mayoría de los indicadores de desempeño están formulados de forma genérica e imprecisa y no están expresados de forma tal que permitan su medición de forma cualitativa o cuantitativa, en gran parte los medios de verificación no son pertinentes, no se especifica ningún riesgo y todos los supuestos planteados apuntan hacia condiciones favorables para el desarrollo del Proyecto.

6.2.2 Lecciones Aprendidas

En proyectos complejos transfronterizos como FREPLATA, cuya implementación involucra la participación de entes públicos de diferentes países y distintos ámbitos de competencia administrativa y jurisdicción geográfica, así como instituciones académicas y actores del sector privado y no gubernamental, requieren intensos y largos procesos de información, convencimiento, negociación y acuerdo que deben ser reflejados cabal y realistamente en los planes de trabajo que forman parte del diseño de tales proyectos, de manera tal de prevenir en la medida de lo posible retrasos en las etapas iniciales de implementación. Aún más, la experiencia de FREPLATA indica que los procesos de información y negociación deben comenzar mucho antes de la fecha programada para el arranque del proyecto.

Adicionalmente, de manera tal de subsanar potenciales demoras en la puesta en marcha de los proyectos, así como el desvío de la atención de las actividades propias de implementación, los planes de trabajo de proyectos complejos transfronterizos como FREPLATA deben considerar los lapsos requeridos para el establecimiento de las condiciones logísticas y operativas mínimas necesarias para el arranque de los proyectos, tales como la selección y contratación de personal clave, y la obtención, el equipamiento y la dotación del espacio físico necesario para el funcionamiento de las unidades ejecutoras. La experiencia de FREPLATA apunta a que algunos de esos trámites deberían empezarse antes de la fecha de inicio formal del proyecto.

Los marcos institucionales para la implementación de proyectos complejos, en particular operaciones como FREPLATA que involucran distintos países con organizaciones político-territoriales marcadamente diferentes, deben establecer de forma precisa la composición, los objetivos, las responsabilidades, las modalidades de

operación y la periodicidad de reunión de cada una de las instancias que conforman esos marcos. La experiencia de FREPLATA indica que las imprecisiones en relación con la estructura institucional para su ejecución se tradujeron en serios retrasos en la constitución de algunos componentes de dicha estructura, así como en algunas confusiones en cuanto a las funciones de algunas instancias organizacionales. Adicionalmente, la omisión en el marco institucional de una instancia de consulta independiente con amplia representatividad de entes públicos pertinentes, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, no directamente involucrada en la implementación del Proyecto, significó que FREPLATA no se benefició de la asesoría y guía externa calificada sobre su desarrollo general y si estaba en curso para cumplir sus objetivos y plan de trabajo global.

La experiencia de FREPLATA en la conformación de un consorcio de dos entes binacionales como organismo de ejecución es digna de consideración en el diseño de otros proyectos de carácter transfronterizo, en particular en vista de los satisfactorios resultados finales alcanzados y el alto nivel de coordinación y colaboración interinstitucional logrado (ver Capítulo 12.0). Lo anterior se debe a las características particulares del Consorcio CARP-CTMFM, constituido por Comisiones de carácter internacional con experiencia de trabajo conjunto de más de veinte años para la fecha de aprobación del Proyecto, con clara e indiscutible jurisdicción para la administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo establecida mediante un tratado internacional específico, con una tradición de adopción de acuerdos mediante consenso, con alto poder de convocatoria institucional y que no representaba una amenaza a las competencias de las distintas instituciones continentales de ambos países con injerencia a nivel local, regional o nacional.

Las anteriores lecciones se consideran críticas ya que, como lo demuestra FREPLATA, incluso los proyectos transfronterizos que cuenten en general con un diseño adecuado[8] en términos de un plan de trabajo global técnicamente bien estructurado, suficiente presupuesto y recursos de personal y equipamiento, adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación, objetivos claros y un marco lógico bien estructurado, pueden verse seriamente afectados en su implementación por los aspectos señalados, en particular en sus etapas iniciales.

6.2.3 Recomendaciones

Las recomendaciones son obvias en cuanto a la necesidad de que el diseño de proyectos transfronterizos tome en consideración las conclusiones y lecciones aprendidas derivadas de FREPLATA.

[8] Se afirma que el diseño es en general adecuado debido a las deficiencias notadas en relación con la ausencia de un técnico o profesional en gerencia y control de proyectos en el equipo de la Unidad Ejecutora, la omisión del requerimiento específico de que la Unidad Ejecutora cuente con mecanismos internos de gerencia y control de proyectos, y que los indicadores del marco lógico no pueden considerarse “SMART”.

7.0 FORMULACIÓN DEL PROYECTO: AMBIENTE PROPICIATORIO, PARTICIPACIÓN, Y APROPIACIÓN NACIONAL Y BINACIONAL

El presente capítulo concluye la evaluación de la formulación del Proyecto, analizando las restantes tres dimensiones (ambiente propiciatorio, participación, y apropiación nacional y binacional) que conforman esta área de análisis. Las siguientes tres secciones examinan, respectivamente, las dimensiones mencionadas. El capítulo concluye con las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de la evaluación de cada dimensión.

7.1 Evaluación del Ambiente Propiciatorio

Los resultados de esta evaluación se resumen en la Tabla 7.1 y se discuten posteriormente.

Tabla 7.1
Síntesis de Evaluación del Ambiente Propiciatorio

Criterio de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Toma en consideración la formulación del Proyecto el ambiente propiciatorio existente en cada país y binacionalmente en términos de:				
i) compromiso político (apoyo al Proyecto de organismos y funcionarios públicos clave, y disposición a sustentarlo con recursos presupuestarios y/o de otra índole);	X			
ii) capacidad institucional existente (incluyendo personal, presupuesto y equipamiento en el organismo de ejecución); y	X			
iii) marco regulatorio y de política en materia ambiental?	X			

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.

1. ¿Toma en consideración la formulación del Proyecto el ambiente propiciatorio existente en cada país y binacionalmente en términos de:

i) Compromiso político (apoyo al Proyecto de organismos y funcionarios públicos clave, y disposición a sustentarlo con recursos presupuestarios y/o de otra índole)

Como se señala en el Capítulo 6.0, el proceso de formulación del Proyecto fue coordinado por la CARP y la CTMFM las cuales, como ya se explicó en el Capítulo 5.0, son organismos de carácter binacional, e involucró a especialistas y funcionarios de una amplia gama de entes académicos y organismos públicos nacionales y subnacionales que participaron activamente en el proceso. Adicionalmente, el Documento de Proyecto indica que las instituciones pertinentes con competencia ambiental en ambos países consultadas en la etapa de formulación del Proyecto manifestaron su apoyo y compromiso con esta iniciativa. Además, Argentina y Uruguay se comprometieron a apoyar financieramente al Proyecto mediante un cofinanciamiento de US$ 800.000 y contribuciones en especie (personal, espacios de oficina y equipamiento, entre otros) por un monto de US$ 1.568.000.

Con base en lo señalado, se considera que la formulación del Proyecto incorporó de forma **altamente satisfactoria** el tema del compromiso y apoyo institucional a su implementación

ii) Capacidad institucional existente (incluyendo personal, presupuesto y equipamiento en el organismo de ejecución)

El Documento de Proyecto señala que la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) y la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) han demostrado en la práctica que constituyen instancias eficientes en el cumplimiento de sus responsabilidades de cooperación, coordinación y administración binacional del Río de la Plata y su Frente Marítimo, según lo establecido en el respectivo Tratado.

Por otro lado, los dos países tienen organismos nacionales y subnacionales responsables de la promulgación y la aplicación de regulaciones y normas para la protección del medio ambiente, los cuales se identifican en el Documento de Proyecto.

A pesar de que tanto las Comisiones como los organismos nacionales y subnacionales relevantes contaban con personal, presupuesto y equipamiento propios, el Documento de Proyecto reconoce que estos entes carecían de los recursos necesarios para iniciar y sostener un esfuerzo estratégico común para la prevención y el control de la contaminación en todo el sistema acuático. Adicionalmente, se señala que las acciones requeridas para administrar un cuerpo de agua del tamaño y la complejidad del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y resolver los problemas presentes en él, superaban las capacidades de las entidades binacionales, nacionales y subnacionales actuando por separado, por lo que era necesario asegurar una fuerte coordinación de políticas, estrategias y programas de control entre ambos países.

Como se evidencia, el análisis de la capacidad institucional existente para el momento de la formulación del Proyecto es **altamente satisfactorio**.

iii) Marco regulatorio y de política en materia ambiental

Como se reseña en el Capítulo 5.0, el Documento de Proyecto hace mención del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, la constitución de la CTMFM y la CARP, las responsabilidades de las Comisiones y sus mecanismos de funcionamiento y coordinación. Adicionalmente, hace referencia al trabajo de las Comisiones para mejorar la administración de los recursos del sistema, enfatizando el manejo de los recursos vivos. Se señala que con el tiempo los temas ambientales, especialmente la contaminación, recibieron una atención creciente por ambas Comisiones, como lo ilustra un convenio dirigido a prevenir y controlar incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales que entró en vigor en 1993, y la conformación en 1998 del Consorcio CARP-CTMFM como organismo de ejecución del Proyecto.

El Documento de Proyecto explica que existía una base de políticas, estrategias y programas ambientales de carácter nacional en ambos países que incluía la gestión y protección de sistemas acuáticos, enfatizando los Planes de Acción Nacional, los cuales asignaban una prioridad máxima a la conservación y rehabilitación de los ecosistemas del Río de la Plata y el Océano Atlántico, así como al fortalecimiento de la administración de los recursos compartidos y áreas fronterizas.

Se señalan los numerosos convenios y tratados internacionales de los cuales ambos países son signatarios, los cuales incluyen entre sus fines la prevención de la contaminación y la conservación de la biodiversidad en el medio acuático, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la Carta de los Océanos, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre Especies Migratorias, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna o Flora Silvestre y la Convención Ramsar sobre humedales de importancia internacional.

Se resalta la marcada diferencia entre los marcos institucionales para la gestión ambiental de los dos países. En efecto, mientras que Uruguay tenía una única autoridad nacional en materia ambiental, con entes departamentales con roles restringidos en esta área, Argentina tenía una estructura compleja donde coexistían varias jurisdicciones a nivel nacional, provincial y municipal con competencias en el campo ambiental no claramente definidas en algunos temas.

Con base en lo señalado, se considera que en la formulación del Proyecto se realizó una evaluación **altamente satisfactoria** del marco legal y de política para la gestión ambiental.

7.2 Evaluación de la Participación

Esta evaluación utiliza un solo criterio, cuya aplicación se sintetiza en la Tabla 7.2 y se desarrolla a continuación.

Tabla 7.2
Síntesis de Evaluación de la Participación

Criterio de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Hubo un alto grado de información/consulta/participación de actores gubernamentales y no gubernamentales pertinentes durante la formulación del Proyecto?	X			

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.

1. ¿Hubo un alto grado de información/consulta/participación de actores gubernamentales y no gubernamentales pertinentes durante la formulación del Proyecto?

El diseño del Proyecto involucró un proceso altamente participativo de información y consulta con especialistas, funcionarios y representantes de una amplia gama de entes de ambos países, empleando principalmente las modalidades de talleres de trabajo y la conformación de grupos de trabajo ad hoc. Así, los asuntos clave que afectan la calidad ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo se identificaron y jerarquizaron en un taller binacional realizado en Uruguay con la participación de 54 personas. Posteriormente, grupos de trabajo ad hoc conformados por especialistas de ambas naciones realizaron estudios complementarios sobre los siguientes cuatro temas específicos: análisis institucional y propuestas de fortalecimiento institucional, revisión del marco legal de las dos naciones y propuestas de armonización, evaluación de la calidad ambiental, y análisis de actores sociales. Finalmente, en un taller realizado en Argentina con la participación de 49 expertos, se determinaron los objetivos, los productos y las actividades del Proyecto, tomando como base los resultados de los estudios adelantados por los grupos de trabajo.

El análisis de involucrados e interesados tanto gubernamentales como no gubernamentales en la gestión ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo fue objeto de alta prioridad en el diseño del Proyecto, siendo este tema considerado en los dos talleres mencionados en el párrafo anterior y evaluado en profundidad, como se señaló, mediante un estudio específico.

Como se evidencia, el grado de información, consultan y participación logrado en la etapa de formulación del Proyecto fue **altamente satisfactorio**.

7.3 Evaluación de Apropiación Nacional y Binacional

Los resultados de este análisis se resumen en la Tabla 7.3 y su sustentación se hace posteriormente.

Tabla 7.3
Síntesis de Evaluación de Apropiación Nacional y Binacional

Criterio de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Hubo un alto grado de apropiación del Proyecto de parte de ambos países? (¿fue el Proyecto identificado como necesidad por instituciones de ambos países?; ¿estuvo la formulación del Proyecto dirigida y ejecutada por instituciones y especialistas de Argentina y Uruguay?)	X			

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.

1. *¿Hubo un alto grado de apropiación del Proyecto de parte de ambos países? (¿fue el Proyecto identificado como necesidad por instituciones de ambos países?; ¿estuvo la formulación del Proyecto dirigida y ejecutada por instituciones y especialistas de Argentina y Uruguay?)*

Tomando como base los orígenes y las manifestaciones de los problemas de degradación ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo, el fragmentario conocimiento científico sobre su dinámica ecológica y físico-química, y las limitaciones de los marcos institucionales, legales y de política para su gestión ambiental integrada (ver Capítulo 5.0), ya en el año 1994 la CARP y la CTMFM emitieron una resolución conjunta de cooperación para la preparación y búsqueda de financiamiento para una propuesta dirigida a encarar estos temas. Ese mismo año las Comisiones presentaron un anteproyecto al PNUD y en el año 1997 se aprobó la solicitud de recursos para la preparación del Proyecto. Siempre bajo la dirección de las Comisiones y con contribuciones de contrapartida de ellas, el Proyecto se formuló entre octubre 1997 y junio 1998, y se aprobó en noviembre de este último año. Como se señala en el Capítulo 6.0, en junio 1998 las Comisiones establecieron el Consorcio CARP-CTMFM como organismo de ejecución del Proyecto, y en el primer semestre de 1998 designaron un Coordinador Interino y un Grupo Técnico Asesor Interino con la finalidad de adelantar las actividades preparatorias para la ejecución del Proyecto.

Por otro lado, como se explica en el Capítulo 6.0, la formulación del Proyecto estuvo a cargo de un grupo de expertos, funcionarios y representantes de entidades de ambos países. Por lo tanto, el grado de apropiación del Proyecto por parte de un amplio espectro de instituciones, especialistas y funcionarios de Argentina y Uruguay fue **altamente satisfactorio**.

7.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

La consideración de los componentes del ***ambiente propiciatorio*** (compromiso político, capacidad institucional, y marco regulatorio y de política ambiental) en la formulación del Proyecto es **altamente satisfactoria**. Asimismo, tanto el nivel de ***participación y consulta*** logrado como el grado de ***apropiación*** alcanzado en la formulación del Proyecto fueron **altamente satisfactorios.**

Los anteriores aspectos altamente positivos de la formulación del Proyecto jugaron un papel importante en términos de la integralidad de la propuesta alcanzada en el Documento de Proyecto, como se refleja en general en la calidad del enfoque conceptual y la pertinencia de la mayoría de los componentes del diseño del Proyecto, como se discute en los dos capítulos previos. En particular, es importante destacar el enfoque participativo adoptado en la preparación de la propuesta. Todos estos aspectos constituyen importantes lecciones aprendidas a tomar en cuenta en la formulación de proyectos transfronterizos.

8.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Como se explica en el enfoque metodológico de la evaluación (Capítulo 4.0), el análisis de la ejecución del Proyecto se basa en su desempeño en las siguientes cinco dimensiones: i) capacidad institucional; ii) gerencia del Proyecto; iii) seguimiento y evaluación; iv) compromiso político; v) participación y apoyo de partes interesadas.

Con el presente capítulo se inicia la evaluación de la implementación del Proyecto examinando la dimensión de capacidad institucional, lo cual se hace en la siguiente sección. Al final se presentan las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones basadas en el análisis efectuado.

8.1 Evaluación de la Capacidad Institucional

Los resultados de la aplicación de los seis criterios de evaluación empleados en el examen de la capacidad institucional se sintetizan en la Tabla 8.1 y se desarrollan a lo largo de esta sección.

Tabla 8.1
Síntesis de Evaluación de Capacidad Institucional

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Contó la Unidad Ejecutora con el personal, presupuesto, equipamiento y otros recursos requeridos para cumplir sus funciones y responsabilidades?		X		
2. ¿Tuvo la Unidad Ejecutora la autoridad y las herramientas legales y administrativas que facilitaran la ejecución de sus actividades y un proceso de toma de decisiones con cierto nivel de autonomía?		X		
3. ¿Estaban los roles y las responsabilidades de cada institución participante en el Proyecto claramente definidas, entendidas y aceptadas?	X			
4. ¿Se institucionalizó el Proyecto dentro del sistema de gestión ambiental de cada país, así como dentro de los mecanismos de gestión ambiental binacional? (p. ej., ¿se encuentra el Proyecto dentro de las iniciativas ambientales prioritarias a nivel nacional y binacional?; ¿es el Proyecto reconocido y aceptado por otras instituciones e interesados?; ¿son reconocidos y apoyados los beneficios y la necesidad del Proyecto por otros actores institucionales y grupos de interés?; ¿forma parte el Proyecto de la estructura organizativa de gestión ambiental nacional y binacional?)?	X			
5. ¿Se implementaron las actividades de acuerdo a lo programado en el plan de trabajo incluido en el Documento de Proyecto?			X*	
6. ¿Surgió la necesidad de ajustar o adaptar la ejecución del Proyecto (p. ej., modificaciones en la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora, creación o cambio en la estructura institucional definida en el Documento de Proyecto, ajustes en el plan de trabajo global, modificación o redefinición de objetivos, etc.) debido a uno o más de los siguientes factores, entre otros:				
i) cambios en las condiciones nacionales o binacionales (p. ej., políticos, presupuestarios, económicos, situaciones de emergencia, desastres naturales, modificaciones en los marcos legales, institucionales, administrativos o de políticas para la gestión ambiental);	X			
ii) desarrollos teóricos o metodológicos en el campo de aguas internacionales;				
iii) relevantes experiencias o lecciones aprendidas a nivel nacional o internacional en la implementación de proyectos sobre gestión ambiental de aguas transfronterizas;	X			
iv) nuevas oportunidades nacionales o internacionales de financiamiento del Proyecto; o	X			
v) resultados y recomendaciones producto del seguimiento y la evaluación del	X			

Proyecto?				

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. *¿Contó la Unidad Ejecutora con el personal, presupuesto, equipamiento y otros recursos requeridos para cumplir sus funciones y responsabilidades?*

Luego de algunos retrasos en la puesta en marcha del Proyecto debido principalmente a problemas logísticos y operativos (ver análisis del Criterio de Evaluación 5 más abajo), la Unidad Ejecutora (UE) logró contar a partir de septiembre 2001 con los recursos de personal, equipamiento e infraestructura requeridos para cumplir sus cometidos. Desde el arranque mismo del Proyecto los recursos presupuestarios comprometidos estuvieron a la disposición de la Unidad Ejecutora. De manera tal que esta Unidad dispuso de los recursos necesarios para adelantar el Proyecto de forma **satisfactoria**.

2. *¿Tuvo la Unidad Ejecutora la autoridad y las herramientas legales y administrativas que facilitaran la ejecución de sus actividades y un proceso de toma de decisiones con cierto nivel de autonomía?*

El Documento de Proyecto establece sucintamente en dos oraciones la estructura y las funciones de la Unidad Ejecutora (UE) de la siguiente manera: "Estará conformada por un Coordinador internacional del Proyecto, un equipo de especialistas sectoriales y grupos de trabajo binacionales. Este equipo de trabajo tendría a cargo la ejecución de las actividades del Proyecto" (p. 26). Posteriormente, mediante la Resolución Nº 7/01 del Organismo de Ejecución del Proyecto, el Consorcio CARP-CTMFM, fechada el 24/09/01, se precisa la conformación y las responsabilidades de la Unidad Ejecutora. En tal sentido, se establecen sus cometidos como "… la ejecución y administración de las actividades del Proyecto…" (p. 8), lo cual incluye, entre otras, las siguientes funciones: i) elaborar en consulta con el PNUD el plan de actividades y el presupuesto, y ejecutarlos; ii) preparar los informes de progreso y las rendiciones de cuenta; iii) proponer los acuerdos marco de colaboración interinstitucional necesarios para adelantar las actividades del Proyecto; iv) efectuar las contrataciones de personal, consultorías y servicios, así como las adquisiciones de bienes autorizadas por la Comisión de Dirección del Consorcio; v) integrar y organizar los grupos de trabajo requeridos para adelantar los estudios contemplados en el Proyecto; vi) mantener una comunicación continua y fluida con la Comisión de Dirección del Consorcio; y vii) elaborar el PAE .

En cuanto a las herramientas administrativas, la UE contó con el personal, el equipamiento y los programas necesarios para el control presupuestario y administrativo del Proyecto. Sin embargo, más allá de la figura del Coordinador Internacional primero y los Coordinadores Nacionales a partir de octubre 2006, no es claro que el Proyecto contase con apoyo de personal o software para las actividades específicas de gerencia y control de proyectos, en particular en lo relativo al cumplimiento del plan de trabajo global del Proyecto y los hitos en él establecidos (ver análisis del Criterio de Evaluación 5 más abajo).

En resumen, la Unidad Ejecutora contó con autoridad y autonomía suficientes, así como herramientas administrativas adecuadas para adelantar las actividades del proyecto, pero no es evidente que haya empleado instrumentos de gerencia y control de proyectos, por lo que el desempeño de este criterio se califica como **satisfactorio**.

3. *¿Estaban los roles y las responsabilidades de cada institución participante en el Proyecto claramente definidas, entendidas y aceptadas?*

Como se establece en el Documento de Proyecto, se constituyeron Grupos de Trabajo Intersectoriales para la preparación del ADT, el PAE y los PAN. En el caso del ADT, se firmaron acuerdos marco de cooperación científica y técnica que definían los términos generales de la colaboración interinstitucional con las instituciones científicas, autoridades ambientales y organizaciones no gubernamentales (ONG) participantes. Dentro de estos acuerdos marco, posteriormente se formalizaron acuerdos operativos dirigidos a temas específicos.

En cuanto al PAE y los PAN, los entes públicos clave de ambos gobiernos, los institutos de investigación y las ONG firmaron acuerdos formales que establecían la naturaleza de su participación en los grupos de trabajo que formularon el PAE y los PAN, y posteriormente apoyarían su implementación.

En total, se firmaron 72 acuerdos de cooperación técnica con entes gubernamentales y científicos, y ONG para la elaboración del ADT, el PAE y los PAN.

Las entrevistas realizadas en ambos países en el marco de la Evaluación Final del Proyecto (octubre 2007) con representantes de entes participantes en todas las anteriores instancias organizacionales (ver Anexo II), así como la revisión de las resoluciones del Consorcio y las actas del Comité de Coordinación, permiten establecer que los roles institucionales y las funciones de los entes involucrados en el Proyecto estuvieron, en general, claramente delineadas y aceptadas de forma **altamente satisfactoria**.

4. *¿Se institucionalizó el Proyecto dentro del sistema de gestión ambiental de cada país, así como dentro de los mecanismos de gestión ambiental binacional? (p. ej., ¿se encuentra el Proyecto dentro de las iniciativas ambientales prioritarias a nivel nacional y binacional?; ¿es el Proyecto reconocido y aceptado por otras instituciones e interesados?; ¿son reconocidos y apoyados los beneficios y la necesidad del Proyecto por otros actores institucionales y grupos de interés?; ¿forma parte el Proyecto de la estructura organizativa de gestión ambiental nacional y binacional?)?*

Luego de su inicio formal en marzo 2001 y después de ajustar su implementación para adaptarse a distintas circunstancias internas y externas (ver análisis de Criterios de Evaluación 5 y 6 más abajo), FREPLATA se encuentra firmemente institucionalizado dentro de la estructura de gestión ambiental binacional y de cada país a nivel nacional y subnacional, como lo demuestran los siguientes hechos:

- Las agendas de la CARP y la CTMFM, así como de las autoridades ambientales clave de ambos países incluyen temas relacionados con la protección del Río de la Plata y su Frente Marítimo (RPFM), tales como gestión y monitoreo de la calidad del agua en áreas costeras, normas de calidad de agua y sedimentos, y protección de ecosistemas y recursos naturales acuáticos. El Proyecto contribuyó a la elaboración de planes, estrategias y protocolos a nivel tanto nacional como binacional, así como al fortalecimiento de la coordinación y cooperación binacional. En el marco del FREPLATA se generaron 16 herramientas para mejorar la gestión ambiental nacional y transfronteriza, algunas de las cuales se han incorporado a las políticas ambientales de los gobiernos nacionales. Los informes y las bases de datos generadas con apoyo del Proyecto son utilizadas por autoridades ambientales de Argentina y Uruguay para formular planes para la prevención y el control de la contaminación e identificar las principales fuentes de contaminación.
- Para la preparación del ADT se firmaron 33 acuerdos marco de cooperación científica y técnica con igual número de instituciones científicas y autoridades ambientales, así como 58 acuerdos operativos.
- Se firmaron 16 acuerdos de cooperación técnica para la elaboración del PAE y los PAN con instituciones gubernamentales y no gubernamentales de Argentina y Uruguay. El proceso de formulación del PAE involucró la participación activa de organismos públicos, académicos y no gubernamentales pertinentes de ambos países, distribuidos de la siguiente manera: 12 entes nacionales, 3 organismos regionales (Provincia de Buenos Aires), 3 agencias locales (ciudad de Buenos Aires), 15 gobiernos locales costeros de los dos países, 6 institutos de agua y saneamiento de ambas naciones, varias universidades de Argentina y Uruguay, 22 organizaciones representativas de la sociedad civil y el sector privado, y representantes de 9 proyectos ambientales regionales y nacionales.
- El PAE fue avalado por 37 representantes de todas las agencias relevantes en ambos países a nivel federal, nacional, provincial y municipal.
- Representantes de alto nivel de 19 entes públicos relevantes a nivel binacional, nacional, provincial y local conforman el Comité de Coordinación del Proyecto.
- El Comité Asesor del Proyecto incluye representantes de los entes ambientales y de planificación de ambos países.
- Con sólo una notable excepción, en las entrevistas sostenidas en Argentina y Uruguay durante la ejecución de la Evaluación Final (octubre 2007) con representantes de casi una treintena de entes públicos binacionales, nacionales y subnacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas y de investigación

(ver Anexo II), todos manifestaron reconocer la necesidad y alta prioridad del Proyecto y los beneficios que ha traído al RPFM, así como aceptar los arreglos institucionales diseñados para su ejecución.

Como se evidencia, FREPLATA logró establecerse en el marco institucional relevante de gestión ambiental binacional, nacional y subnacional de forma **altamente satisfactoria**.

5. *¿Se implementaron las actividades de acuerdo a lo programado en el plan de trabajo incluido en el Documento de Proyecto?*

De acuerdo a lo programado, el Proyecto debería haberse iniciado en noviembre 1999 y, de acuerdo al plazo de ejecución de 3,5 años (42 meses) estipulado en el Documento de Proyecto, debería haber finalizado en mayo 2003. En la práctica, el Proyecto arrancó en marzo 2001 y además, en virtud de distintos retrasos, la fecha de cierre se fue corriendo primero a agosto 2004, luego a diciembre 2004, subsiguientemente a diciembre 2006, luego a junio 2007, posteriormente a diciembre 2007 y finalmente a junio 2008. De manera tal que del lapso de implementación originalmente estimado de 3,5 años, en la práctica el Proyecto se ejecutará, tomando como fechas efectivas de inicio marzo 2001 y culminación junio 2008, en 7 años y 3 meses (87 meses), más del doble del tiempo programado.

En cuanto al retraso en la fecha de inicio, el Proyecto enfrentó problemas logísticos y operativos relacionados con los plazos de selección y contratación del personal clave de la Unidad Ejecutora (Coordinador Internacional y cuatro Especialistas Sectoriales), la obtención de espacio de oficia adecuado y la adquisición de equipos. El Coordinador Internacional se escogió en marzo 2000 mediante un proceso de selección internacional siguiendo las pautas del PNUD y entró en funciones en julio del mismo año. El resto del personal clave y el personal administrativo iniciaron sus actividades entre diciembre 2000 y febrero 2001. Para septiembre 2001 se completó la selección y designación de los especialistas en temas específicos a tiempo parcial. La Unidad Ejecutora obtuvo sus oficinas propias en julio 2001 y se mudó a esta sede definitiva en septiembre 2001, teniendo que operar previamente en un espacio temporal.

Sin embargo, una vez que se contrató al Coordinador Internacional y se fueron subsanando los problemas logísticos y operativos, jugó un papel crucial en la demora en el arranque formal del Proyecto el tiempo requerido para elaborar y negociar los acuerdos marco y acuerdos operativos específicos de cooperación técnica y científica para preparar el ADT con una multiplicidad de entes públicos y de investigación de ambas países (más de treinta) y luego constituir los grupos de trabajo binacionales interdisciplinarios. A pesar de que, como ya se señaló (ver Capítulo 6.0), la formulación del Proyecto involucró a distintas autoridades nacionales y subnacionales de los dos países, en particular mediante la modalidad de talleres de trabajo, las que expresaron su apoyo al Proyecto y disposición a participar en su formulación, resultó un proceso largo y trabajoso traducir este soporte en la práctica en acuerdos formales concretos. El proceso de formalización de los acuerdos de cooperación con instituciones de investigación y entidades públicas se extendió de octubre 2001 a abril 2003, aunque la mayoría de los acuerdos se firmó entre octubre y diciembre 2001. Las actividades específicas de elaboración del ADT se iniciaron en noviembre 2001

Lo señalado constata las debilidades identificadas en el plan de trabajo original en cuanto a la no inclusión de las actividades logísticas y operativas mínimas requeridas para el arranque y puesta en marcha del Proyecto, así como lo optimista del lapso asignado para la realización de las actividades relativas a la identificación y el contacto con actores e instituciones clave, y el proceso de diseño, negociación y acuerdo interinstitucional sobre la conformación y operación de los grupos de trabajo para la ejecución del ADT (ver Capítulo 6.0).

Aunado a lo anterior, el personal clave de la Unidad Ejecutora no recibió capacitación sobre procedimientos de implementación o aspectos administrativos asociados a proyectos financiados por el PNUD/GEF. Adicionalmente, el primer Coordinador Internacional no tenía experiencia en proyectos patrocinados por el PNUD/GEF, y el segundo no tenía experiencia de gerencia de proyectos internacionales. No es evidente el posible apoyo brindado por el PNUD a la Unidad Ejecutora sobre estos temas en la fase de arranque del Proyecto.

Por otro lado, factores externos también influyeron negativamente el desarrollo inicial del Proyecto, tales como las crisis económicas experimentadas por ambos países asociadas al fin de la paridad del peso con el dólar en 2002 y los cambios a nivel del gobierno nacional experimentados en Argentina, país que tuvo cuatro administraciones diferentes entre 2001 y 2003.

Una vez iniciada la preparación del ADT, todos los esfuerzos de la Unidad Ejecutora se dirigieron en este sentido, dejando de lado las actividades correspondientes al Objetivo Inmediato 3, *fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación del PAE*, que deberían haberse ejecutado a partir del segundo mes de implementación del Proyecto según lo establecido en el plan de trabajo original. Asimismo, no se prestó atención a las actividades relativas al Objetivo Inmediato 2, *preparar y adoptar un Programa de Acción Estratégica (PAE)*, algunas de las cuales debían realizarse en paralelo al desarrollo del ADT. Esto representó una seria falla en la gerencia del Proyecto, ya que al parecer la Unidad Ejecutora interpretó que la preparación del PAE debía iniciarse una vez culminado el ADT, y que las actividades de fortalecimiento y apoyo para la implementación del PAE estaban vinculadas directamente a la elaboración misma del Programa. Ninguna de las dos anteriores suposiciones aparece explícitamente en el Documento de Proyecto ni puede deducirse del plan de trabajo.

Lo señalado se tradujo en que, por un tiempo, la elaboración del ADT, aprobado en agosto 2004, se transformó en el Proyecto, pareciendo adquirir una vida propia, resultando difícil para la Unidad Ejecutora concluir esta etapa. Sin dejar de reconocer lo atractivo y apasionante de esta etapa del Proyecto para los involucrados, las redes de colaboración e intercambio científico desarrolladas, y la calidad técnica de los productos generados, esta etapa tomó un tiempo mayor al estimado y requirió una inversión de recursos presupuestarios que demandó un ajuste en el plan de trabajo y el presupuesto para asegurar que se pudiesen completar las otras dos etapas. Lo anterior apunta hacia limitaciones en la gerencia y el control del Proyecto. La actualización del plan de trabajo se hizo en el marco de la Evaluación de Medio Término, realizada en septiembre 2003. El ajuste en el presupuesto se realizó siguiendo las recomendaciones de la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto, ejecutada en marzo 2005.

La elaboración del PAE se inició en el año 2005, con retraso en relación a la reformulación del plan de trabajo global realizada en el año 2003. Por otro lado, a pesar de que hubiese sido posible completar este producto en el plazo estipulado en la mencionada reformulación del plan de trabajo, dos consideraciones estratégicas llevaron al PNUD y la CDC a tomar la decisión de postergar la culminación del Proyecto, primero a diciembre 2007 y luego a junio 2008. La primera tiene que ver con el intento de establecer un "puente" entre la finalización de esta primera fase del Proyecto y la fase subsiguiente, es decir, la etapa preparatoria de un segundo proyecto GEF.[9] Por lo tanto, se decidió extender, contando para ello con las contrapartidas gubernamentales, el Proyecto hasta junio 2008, fecha en la cual se espera que el documento de proyecto de la segunda fase – si el PIF es aceptado por el GEF – estará finalizado o en etapa avanzada de desarrollo. De lo anterior se deriva la segunda consideración: dado que se iba a extender el plazo del Proyecto, se podía asignar mayor tiempo a la culminación del PAE.

Con base en lo discutido en este punto, se califica como **marginalmente satisfactoria** la ejecución efectiva del Proyecto en relación con la programación contenida en el plan de trabajo incluido en el Documento de Proyecto.

6. *¿Surgió la necesidad de ajustar o adaptar la ejecución del Proyecto (p. ej., modificaciones en la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora, creación o cambio en la estructura institucional definida en el Documento de Proyecto, ajustes en el plan de trabajo global, modificación o redefinición de objetivos, etc.) debido a uno o más de los siguientes factores, entre otros:*
   i) cambios en las condiciones nacionales o binacionales;
   iii) relevantes experiencias o lecciones aprendidas;
   vi) nuevas oportunidades nacionales o internacionales de financiamiento del Proyecto; o
   v) resultados y recomendaciones producto del seguimiento y la evaluación del Proyecto?

[9] Como se señala en el Numeral 12.3 (Capítulo 12.0), en el Documento de Proyecto se establece que FREPLATA es una iniciativa a largo plazo conformada por dos fases, ambas financiadas potencialmente por el GEF: la presente, que llevaría a la preparación y adopción del PAE, y la segunda, que implicaría la implementación del Programa.

Como se acaba de desarrollar en la sustentación de la evaluación del Criterio 5, las fechas de inicio y finalización del Proyecto se tuvieron que ajustar, esta última varias veces, así como el plan de trabajo global y la ejecución presupuestaria. Como se explicó en la sección anterior, la necesidad de realizar estas actualizaciones se debió principalmente a: i) retrasos en el arranque del Proyecto por razones logísticas, operativas y la crisis económica en ambos países que coincidió con la etapa de arranque del Proyecto; ii) un plan de trabajo que asignó insuficiente tiempo para la ejecución de algunas actividades críticas; y iii) retrasos en el desarrollo de algunas actividades requeridas para la preparación del ADT y el PAE, debido en parte a problemas de gerencia del Proyecto. La última extensión del período de ejecución presupuestaria del Proyecto es hasta junio 2008 y se debe, además de lo señalado en el punto anterior sobre la decisión estratégica de vincular la finalización del PAE con la preparación de un segundo proyecto GEF, a la disponibilidad de recursos del Fondo Francés para el Medio Ambiente (FFMA) para realizar estudios programados para la etapa de elaboración del ADT. La aprobación de dichos recursos sufrió demoras y se materializó finalmente en el año 2006.

Los resultados de la Evaluación de Medio Término fueron importantes en la realización de ajustes, en particular la actualización del plan de trabajo global, la conclusión de la etapa de elaboración y adopción del ADT, la mejora de las actividades de comunicación y divulgación, la implementación de algunos proyectos piloto y la regularización de las reuniones del Comité de Coordinación.

Las recomendaciones de la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto, en la que participó la Asesora Técnica Regional en Aguas Internacionales del PNUD/GEF, sirvieron de base principalmente para la adecuación de la estructura institucional del Proyecto para asegurar una mayor fluidez en el proceso de aprobación del PAE por parte de los entes pertinentes, mediante la designación en febrero 2006 de un Coordinador Nacional por país responsable de adelantar este proceso; la instalación de una instancia amplia de consulta representada por el Comité Asesor, el cual entró en funciones en septiembre 2005; el ajuste en la ejecución del presupuesto; el mayor involucramiento de organizaciones no gubernamentales; un mejor flujo de información y comunicación entre la Unidad Ejecutora y la Oficina del PNUD en Uruguay; y una mayor relación entre FREPLATA y otros proyectos de aguas internacionales financiados por el GEF en la cuenca del Río de la Plata y otras cuencas en ambos países. Adicionalmente, en la etapa de preparación del PAE las áreas temáticas de trabajo se ampliaron de las cuatro existentes durante la preparación del ADT (Ciencias Exactas y Naturales, Asuntos Sociales y Económicos, Asuntos Jurídicos e Institucionales y Sistema de Información Ambiental) a seis con la inclusión de las áreas de Biodiversidad, y Comunicación y Educación Ambiental.

Las adaptaciones y los ajustes mencionados en los dos párrafos precedentes reflejan en buena medida buenas prácticas y lecciones aprendidas en la ejecución de otros proyectos transfronterizos patrocinados por el GEF. Es importante destacar que tanto la Evaluación de Medio Término como la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto se realizaron por iniciativa del PNUD. Asimismo, el PNUD tuvo una participación relevante en otras acciones que contribuyeron a encauzar definitivamente el Proyecto, en particular la ejecución de distintas misiones técnicas que contaron con la participación de la Asesora Técnica Regional en Aguas Internacionales del PNUD/GEF.

Como se deriva de lo señalado en esta sección, el Proyecto ha demostrado una capacidad de adaptación **altamente satisfactoria** a las distintas circunstancias externas e internas por las que ha atravesado y que han afectado su implementación. Sin embargo, es significativo que los procesos de cambio y ajuste principales han estado relacionados fundamentalmente con una evaluación independiente, una asistencia técnica externa con participación del PNUD/GEF y diversas misiones técnicas del PNUD/GEF, todas tomadas por iniciativa del PNUD, antes que con reportes internos sobre el desarrollo del Proyecto o los Informes de Proyecto Anuales del PNUD o los Informes de Implementación de Proyectos de PNUD/GEF. En el caso específico del FREPLATA se demuestra la utilidad de las evaluaciones externas independientes establecidas en la Política de Seguimiento y Evaluación del GEF.

Por otro lado, no es evidente que los Informes de Proyecto Anuales del PNUD o los Informes de Implementación de Proyectos de PNUD/GEF hayan jugado un papel en las adaptaciones y los ajustes realizados a la ejecución del Proyecto. En efecto, a pesar de los serios retrasos por los que atravesó el Proyecto, resumidos en el análisis del Criterio de Evaluación 5, los Informes mencionados siempre otorgaron calificaciones en el rango correspondiente a algún grado de satisfactorias a la evaluación de la ejecución de las actividades del Proyecto para el año respectivo.

A pesar de que las actividades implementadas en un año dado pudieron en efecto haberse implementado de forma satisfactoria, los referidos Informes no están estructurados para relacionar la ejecución anual con el plan de trabajo global y el progreso general del Proyecto en el cumplimiento de su cronograma de implementación.

8.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

8.2.1 Conclusiones

Luego de superar distintas circunstancias de naturaleza tanto interna como externa que retrasaron la puesta en marcha de FREPLATA, la Unidad Ejecutora (UE) obtuvo recursos de personal, presupuesto, equipamiento e infraestructura suficientes para cumplir adecuadamente sus funciones y responsabilidades, tal como se contempló en el Documento de Proyecto. Luego de la precisión de su integración y funciones mediante la Resolución Nº 7/01 del Consorcio CARP-CTMFM de fecha 24/09/01, las cuales no estaban claramente establecidas en el Documento de Proyecto, la UE contó con la autoridad y autonomía suficientes para ejecutar sus responsabilidades. Asimismo, los roles institucionales y las funciones de los entes que constituyeron los Grupos de Trabajo Intersectoriales para la preparación del Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT), el Programa de Acción Estratégica (PAE) y los Planes de Acción Nacional (PAN) estuvieron, en general, claramente delineadas y aceptadas. Además, FREPLATA logró institucionalizarse firmemente en los sistemas de gestión ambiental binacional, nacional y subnacional.

A pesar de lo señalado, la UE evidenció fallas en la gerencia del Proyecto, específicamente en el cumplimiento del plan de trabajo original y su reformulación posterior, concentrando casi todos sus esfuerzos y recursos inicialmente en la etapa de preparación del ADT, dejando de lado actividades correspondientes a las otras dos etapas del Proyecto que deberían haberse implementado en paralelo con la elaboración del ADT. Se estima que la ausencia de personal con experticia en gerencia de proyectos en la UE, así como de herramientas específicas de gerencia y control de proyectos, contribuyeron a las fallas señaladas.

Con el tiempo, FREPLATA demostró tener capacidad para ajustar y adaptar su ejecución para finalmente alcanzar exitosamente sus objetivos. Fueron particularmente importantes en los procesos de ajuste la Evaluación de Medio Término del Proyecto, realizada en septiembre 2003, y la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto, ejecutada en marzo 2005. En términos específicos, los resultados de la primera contribuyeron a la actualización del plan de trabajo global, la conclusión de la etapa de elaboración y adopción del ADT, la mejora de las actividades de comunicación y divulgación, la implementación de algunos proyectos piloto y la regularización de las reuniones del Comité de Coordinación. Las sugerencias de la segunda apoyaron la adecuación de la estructura institucional del Proyecto para asegurar una mayor fluidez en el proceso de aprobación del PAE por parte de los entes pertinentes; la instalación de una instancia amplia de consulta representada por el Comité Asesor; el ajuste en la ejecución del presupuesto; el mayor involucramiento de organizaciones no gubernamentales; un mejor flujo de información y comunicación entre la Unidad Ejecutora y la Oficina del PNUD en Uruguay; y una mayor relación entre FREPLATA y otros proyectos de aguas internacionales financiados por el GEF en la región. No se evidenció que los reportes de la UE sobre el desarrollo del Proyecto, los Informes de Proyecto Anuales del PNUD o los Informes de Implementación de Proyectos de PNUD/GEF hayan jugado un papel en los ajustes realizados en la implementación del Proyecto.

8.2.2 Lecciones Aprendidas

Los proyectos transfronterizos altamente complejos como FREPLATA deben contar con apoyo de personal y herramientas específicas de control y gerencia de proyectos que contribuyan a guiar el cumplimiento del plan de trabajo global y sus correspondientes hitos por parte de las unidades ejecutoras. Esto es válido aún para las unidades ejecutoras con adecuados recursos, personal y equipamiento, suficiente autoridad y autonomía para la toma de decisiones, e integradas a los marcos institucionales de gestión ambiental.

De manera tal de facilitar el arranque y la ejecución de proyectos complejos, los respectivos documentos de proyecto deben especificar de forma precisa el personal, los objetivos, las funciones, los procedimientos de seguimiento y control, y los procedimientos operativos de las unidades ejecutoras.

Las auditorías externas y las misiones de apoyo técnico llevadas a cabo por consultores competentes pueden constituirse en instrumentos útiles en la identificación de insuficiencias y fallas en la ejecución de proyectos complejos, y en la propuesta de mecanismos viables para su ajuste y corrección.

8.2.3 Recomendaciones

En correspondencia con lo señalado en los dos puntos previos, los diseños de proyectos complejos deberían incorporar requerimientos en relación con la experticia y las herramientas necesarias para la gerencia y el control de proyectos. Adicionalmente, deberían especificar claramente, en relación con las unidades ejecutoras, su integración, objetivos, responsabilidades y aspectos procedimentales pertinentes.

Las auditorías externas y misiones de apoyo técnico deben continuar realizándose de forma oportuna y fortalecerse, en vista de su utilidad en los ajustes y las adaptaciones necesarias para corregir fallas y limitaciones en la ejecución de proyectos.

El GEF y el PNUD deberían considerar la conveniencia de capacitar a nuevos ejecutores en la aplicación de los procedimientos administrativos requeridos en los proyectos que financian.

9.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: GERENCIA

Este capítulo continúa la evaluación de la implementación de FREPLATA, examinando los aspectos de gerencia y control del Proyecto. En las siguientes dos secciones, respectivamente, se realiza la evaluación, y se exponen las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones surgidas del análisis.

9.1 Evaluación de la Gerencia del Proyecto

La Tabla 9.1 resume los resultados de la aplicación de los siete criterios de evaluación definidos para la dimensión de gerencia del Proyecto, los cuales se discuten a continuación.

Tabla 9.1
Síntesis de Evaluación de Gerencia del Proyecto

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Fue adecuada la gerencia del Proyecto en términos de:				
i) ejecución del plan de trabajo global;				X*
ii) ejecución de planes anuales de trabajo;		X		
iii) entrega oportuna de informes de progreso y rendiciones de cuenta requeridos; y		X		
iv) ejecución del presupuesto global?		X		
2. ¿Se constituyó la estructura institucional para la ejecución del Proyecto (CD, CC, UE, GTA y GTI) estipulada en el Documento de Proyecto? Si éste es el caso, ¿la estructura organizativa de cada ente correspondió a lo establecido en el Documento de Proyecto?; ¿cada ente cumplió las funciones asignadas en el Documento de Proyecto? ¿se cumplieron oportunamente las decisiones de la CD y el CC? Si éste no es el caso, ¿cuál o cuáles entes no se formaron?; ¿cuáles fueron las razones?; ¿cuál o cuáles entes finalmente se constituyeron?; ¿cuáles fueron las funciones asignadas a éstos?; ¿el o los entes cumplieron esas funciones?; ¿si no las cumplieron, por qué?			X*	
3. ¿Se establecieron mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación entre la Comisión de Dirección del Consorcio y la Unidad Ejecutora del Proyecto, y de éstos con los otros entes? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron esos mecanismos?; ¿se aplicaron con la regularidad establecida?; ¿fueron adecuados?; ¿hubo necesidad de adaptarlos o ajustarlos? y, si éste es el caso ¿cuáles fueron esas adaptaciones o ajustes?		X		
4. ¿Estableció la UE relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio con otras instituciones e iniciativas ambientales a nivel nacional, binacional o regional?	X			
5. ¿Fueron adecuados el planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual del Proyecto en términos de:				
i) puntualidad de desembolsos del PNUD;		X		
ii) puntualidad de desembolsos de cofinanciadores;				X*
iii) nivel de desembolsos alcanzado;		X		
iv) entrega de información financiera;		X		
v) ejecución presupuestaria anual;				X*
vi) reprogramación presupuestaria anual;		X		
vii) medidas de control financiero;		X		
viii) control del costo real por objetivos, resultados y actividades;			X*	
ix) rentabilidad de logros;		X		
x) co-financiamiento y costos compartidos;		X		
xi) promoción de recursos adicionales;			X*	
xii) conformidad con la aplicación del concepto de costos incrementales; y			X*	

xiii) obtención de financiamiento para la implementación del PAE?		X		

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. ¿Fue adecuada la gerencia del Proyecto en términos de:

i) Ejecución del plan de trabajo global

Como se explica en la evaluación del Criterio 5 (implementación de actividades de acuerdo a lo programado en el plan de trabajo incluido en el Documento de Proyecto) del Numeral 8.1 (Evaluación de la Capacidad Institucional) del Capítulo 8.0, la implementación del plan de trabajo global fue **insatisfactoria**.

ii) Ejecución de planes anuales de trabajo

Todas las Revisiones de Implementación de Proyecto, elaboradas por el GEF, y todos los Informes Anuales de Proyecto, preparados por el PNUD, y disponibles desde el año 2001 indican que, en general, la programación anual de actividades se cumple **satisfactoriamente**.

iii) Entrega oportuna de informes de progreso y rendiciones de cuenta requeridos

Desde del inicio de la ejecución de FREPLATA, la Unidad Ejecutora produce regularmente Informes Operacionales Trimestrales e Informes Anuales, en los que se sintetizan las actividades principales cumplidas, respectivamente, en el correspondiente trimestre o año. Adicionalmente, la Unidad Ejecutora prepara diversos reportes, en particular solicitados por la Comisión de Dirección del Consorcio, sobre temas específicos y la marcha general del Proyecto. Por lo tanto, se valora como **satisfactoria** la elaboración y entrega oportuna de informes.

iv) Ejecución del presupuesto global

El presupuesto originalmente planteado para el período 1999-2007 sufrió varios cambios por diversos motivos, como se indica en el Tabla 9.2. A pesar de estos cambios, el presupuesto fue oportunamente ajustado, como se muestra en la Tabla 9.3, no siendo afectada la implementación del Proyecto por este motivo. La ejecución del presupuesto se considera por lo tanto **satisfactoria**.

Tabla 9.2
Resumen de Ajustes Efectuados al Presupuesto

a	En noviembre de 2001 hubo una disminución de fondos de costos compartidos por US$ 400.000 que fueron otorgados por el BID para las actividades del proyecto en forma de un convenio de cooperación técnica no reembolsable, como **financiamiento paralelo**
b	En abril 2003 se abrieron las líneas presupuestales "Marco Jurídico Institucional"y "Asistente ADT en Área Económica y Social" transfiriendo Fondos de las líneas "Control y Reducción de la Contaminación"y "Otros Consultores"
c	En noviembre 2004 PNUD incorpora US$ 5.000 (TRAC) de fondos propios para fortalecer el Proyecto en materia de comunicación y relacionamiento con las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. GTZ hizo un aporte de fondos de US$ 7.000 destinados al Proyecto Piloto de Puesta en Marcha de una Red Binacional de Bioensayos Aplicados a Sedimentos. Se descartaron las siguientes fuentes: Univ Hamb/BMBF, CIDA, IDRC y UICN
d	En abril 2006 se extendió la fase de aprobación del PAE hasta mediados de 2007. Asimismo, durante 2007 se elaboró un Concepto de Proyecto y la solicitud de recursos adicionales al GEF para la fase de apoyo a la implementación del PAE. Se extiende el presupuesto hasta el 30 de junio de 2008 para dar cumplimiento al plan de actividades financiadas con recursos del Fondo Francés para el Medio Ambiente (US$ 1.000.000; estas actividades estaban originalmente previstas para ser realizadas durante la fase del ADT y se vieron postergadas por demoras en la aprobación de los recursos del FFEM; En 2006 se hizo efectivo el primer pago).
e	Para efectos de la estimación de los desembolsos al 30 de junio 2007, lo correspondiente alDRC es **financiamiento paralelo**

Tabla 9.3
Variaciones Experimentadas en el Presupuesto

Fuente de Fondos	Presupuestado				Desembolsos estimados	
	1999-2000	2001[a]	2004[c]	2006[d]	2007[e g]	2007[f]
Costos compartidos del Gobierno	**800,000**	**800,000**	**800,000**	**800,000**	**500,000**	**800,000**
Gobierno Argentina	400,000	400,000	400,000	400,000	N/D	400,000
Gobierno Uruguay	400,000	400,000	400,000	400,000	N/D	400,000
Instituciones Financieras	**400,000**	**0**	**0**	**0**		**400,000**
BID	400,000	0	0	0	N/D	*400,000*
Costos compartidos de Terceros	**1,236,746**	**1,236,746**	**1,093,746**	**1,274,860**	**30,000**	**1,320,000**
Univ. Hamb./BMBF	200,000	200,000	0	N/D	N/D	N/D
Univ. Dalh/CIDA	200,000	200,000	0	N/D	N/D	N/D
IFREMER/FFMA	250,000	250,000	1,000,000	N/D	N/D	1,250,000
UICN	200,000	200,000	0	N/D	N/D	N/D
IDRC	40,000	40,000	0	N/D	*30,000*	*70,000*
Sec Priv	346,746	346,746	86,746	N/D	N/D	N/D
GTZ			7,000	N/D	N/D	N/D
Total Costos Compartidos	**2,436,746**	**2,036,746**	**1,893,746**	**2,074,860**	**530,000**	**2,520,000**
Contribución Neta GEF	**5,682,290**	**5,682,290**	**5,687,290**	**5,687,290**	**6,010,000**	**6,010,000**
Total parcial	**8,119,036**	**7,719,036**	**7,581,036**	**7,762,150**	**6,540,000**	**8,530,000**
Adicional PNUD			**5,000**	**5,000**	**5,000**	**5,000**
Cofinanciamiento en especie	**1,560,000**	**1,560,000**	**1,560,000**	**1,560,000**	**1,560,000**	**1,560,000**
Gobiernos de Uruguay y Argentina	1,560,000	1,560,000	1,560,000	1,560,000	1,560,000	1,560,000
Total Cofinanciamiento + PNUD	**3,996,746**	**3,596,746**	**3,458,746**	**3,639,860**	**2,095,000**	**4,085,000**
Gran Total	**9,679,036**	**9,279,036**	**9,146,036**	**9,327,150**	**8,105,000**	**10,095,000**

2. *¿Se constituyó la estructura institucional para la ejecución del Proyecto (CD, CC, UE, GTA y GTI) estipulada en el Documento de Proyecto? Si éste es el caso, ¿la estructura organizativa de cada ente correspondió a lo establecido en el Documento de Proyecto?; ¿cada ente cumplió las funciones asignadas en el Documento de Proyecto? ¿se cumplieron oportunamente las decisiones de la CD y el CC? Si éste no es el caso, ¿cuál o cuáles entes no se formaron?; ¿cuáles fueron las razones?; ¿cuál o cuáles entes finalmente se constituyeron?; ¿cuáles fueron las funciones asignadas a éstos?; ¿el o los entes cumplieron esas funciones?; ¿si no las cumplieron, por qué?*

Desde antes del inicio de la implementación del Proyecto, la Comisión de Dirección (CD) del Consorcio se reúne con una regularidad mensual y cumpliendo los objetivos fijados en el Documento de Proyecto (ver Capítulo 6.0). Asimismo, sus decisiones se han venido ejecutando adecuadamente.

En relación con el Comité de Coordinación (CC) del Proyecto, aparentemente sólo empezó a reunirse en sesiones plenarias regulares a partir de octubre 2004, momento en que comenzó a tomar con más fuerza y ejercer efectivamente el rol relevante que le asigna el Documento de Proyecto (ver Capítulo 6.0). No es claro que antes de la fecha indicada, a pesar de que estuviese formalmente constituido desde el año 2002, jugase un papel de peso en la implementación del Proyecto.

Como se explicó en el Capítulo 8.0, la conformación de la Unidad Ejecutora (UE) se retrasó por distintos contratiempos de tipo logístico y operativo, así como por circunstancias de orden económico y político binacional y nacional. Una vez constituida de acuerdo a lo contemplado en el Documento de Proyecto (ver Capítulo 6.0), y luego del ajuste en su estructura organizativa para el desarrollo del PAE y los PAN con la ampliación de las áreas temáticas de cuatro a seis y el correspondiente nombramiento de dos Especialistas Sectoriales a cargo de las nuevas áreas, así como la designación de los dos Coordinadores Nacionales en febrero 2006, la UE logró coordinar la preparación del ADT, el PAE y los PAN de forma participativa y consensuada, y cumplir la ejecución presupuestaria anual y los planes de trabajo anuales, pero con serios retrasos en la implementación del plan de trabajo global (ver Capítulo 8.0).

El Grupo Técnico Asesor (GTA) no se conformó oficialmente desde el inicio de la ejecución del Proyecto debido a que la CD y la UE habían interpretado que el Grupo venía operando en la práctica a través de los Grupos de Trabajo Intersectoriales (GTI). Esto es comprensible debido al nivel de imprecisión en cuanto a los roles de estos entes en el Documento de Proyecto (ver Capítulo 6.0). Luego de que la Evaluación de Medio Término llamase la atención sobre este punto, se adoptó la decisión de hacer reuniones plenarias del GTA. Es de hacer notar que ni la página web de FREPLATA ni el ADT hacen mención de los GTI, respectivamente, dentro de la estructura organizativa del Proyecto o en la preparación del Análisis, sino exclusivamente al GTA en ambos casos. Por su parte, los Informes de Proyecto Anuales del PNUD y los Informes de Implementación de Proyectos de PNUD/GEF sí hacen referencia a los grupos interdisciplinarios.

Para subsanar la ausencia dentro de la arquitectura institucional del Proyecto de un Comité de Dirección, el cual no se incluyó en el Documento de Proyecto, en septiembre 2005 se conformó un Comité Asesor integrado por representantes de los entes ambientales y de planificación de ambos países, el cual se ha venido reuniendo regularmente y proveyendo asesoría en la implementación del Proyecto.

Como se evidencia, la constitución y consolidación de la estructura institucional del Proyecto fue un proceso relativamente largo de aprendizaje que enfrentó distintas dificultades. Se evalúa globalmente como **marginalmente satisfactoria**, aunque hacia finales de la implementación se haya logrado consolidar y que en general esté operando adecuadamente.

3. *¿Se establecieron mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación entre la Comisión de Dirección del Consorcio y la Unidad Ejecutora del Proyecto, y de éstos con los otros entes? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron esos mecanismos?; ¿se aplicaron con la regularidad establecida?; ¿fueron adecuados?; ¿hubo necesidad de adaptarlos o ajustarlos? y, si éste es el caso ¿cuáles fueron esas adaptaciones o ajustes?*

El Coordinador Internacional participaba, con voz y sin voto, hasta octubre 2006 y, después de esta fecha, los Coordinadores Nacionales, en las reuniones mensuales de la CD del Consorcio. Adicionalmente, en el año 2000 la CD creó la Secretaría Ad-hoc con la finalidad específica de mejorar el flujo de información y comunicación entre la CD y la UE. Asimismo, el Coordinador Internacional ejerció hasta octubre 2006 la secretaría del Comité de Coordinación y, posteriormente, la desempeñaron los Coordinadores Nacionales. Desde el arranque del Proyecto existió una estrecha y frecuente comunicación entre la UE y la CD por medios formales e informales.

La comunicación y coordinación en relación con los aspectos técnicos de la elaboración del ADT, el PAE y los PAN entre la UE y la multiplicidad de entes gubernamentales y no gubernamentales involucrados se dieron principalmente a través de los Grupos de Trabajo Intersectoriales coordinados por los respectivos Especialistas Sectoriales de la UE para cada área temática. Se mantuvo un flujo de información y comunicación regular por medios formales e informales entre la UE y los entes participantes en la preparación de estudios. La comunicación y coordinación sobre temas de carácter institucional y la aprobación del ADT, el PAE y los PAN se materializaron, según su pertinencia, a través del Comité de Coordinación o el Comité Asesor y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes.

Como ente de implementación del Proyecto, la oficina del PNUD en Uruguay mantuvo contactos formales e informales frecuentes con la CD y la UE durante todo el período de ejecución de la operación. Adicionalmente, esta oficina forma parte del Comité de Coordinación del Proyecto.

Por lo señalado, se califican como **satisfactorios** los mecanismos de comunicación y coordinación establecidos para la implementación del Proyecto.

4. *¿Estableció la UE relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio con otras instituciones e iniciativas ambientales a nivel nacional, binacional o regional?*

Como ya se señaló, para la preparación del ADT se firmaron 33 acuerdos marco de cooperación científica y técnica con igual número de instituciones de investigación y autoridades ambientales de Argentina y Uruguay, así como 58

acuerdos operativos, y para la elaboración del PAE y los PAN se firmaron 16 acuerdos de cooperación técnica con instituciones gubernamentales y no gubernamentales de ambos países. Asimismo, FREPLATA mantuvo relaciones de colaboración e intercambio, en particular durante la fase de preparación del PAE y los PAN, con 9 proyectos ambientales regionales y nacionales, así como con otras comisiones binacionales como la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) y la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG), y firmó un acuerdo de cooperación con el Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CICP). Por lo tanto, las relaciones y asociaciones establecidas con otras instituciones e iniciativas ambientales se consideran **altamente satisfactorias**.

5. ¿Fueron adecuados el planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria del Proyecto en términos de:

i) Puntualidad de desembolsos del PNUD

A pesar de que algunos entrevistados manifestaron que se habían confrontado demoras en algunas de las contrataciones, no se detectó en términos generales la existencia de mayores problemas o retrasos importantes en relación con los desembolsos del PNUD que hayan incidido en forma negativa en la ejecución del Proyecto. Se considera, por lo tanto, **satisfactoria** la puntualidad de desembolsos.

ii) Puntualidad de desembolsos de cofinanciadores

Las contribuciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) primero y el International Development Research Centre (IDRC) después, que en un principio fueron contempladas como co-financiamiento, se convirtieron en financiamientos paralelos, manejados por la institución financiadora. El PNUD tuvo ingerencia en el manejo de los fondos del co-financiamiento, mas no en los correspondientes a los financiamientos paralelos. No se encontró evidencia, sin embargo, de que ello haya afectado negativamente la ejecución del Proyecto. Debido a dificultades presupuestarias en Argentina y Uruguay, al 30 de junio de 2007 se estimó que ambos países habían contribuido el 69% del monto convenido, aunque se estimó que para el final del Proyecto habrán contribuido el total.

Los desembolsos correspondientes a los otros co-financiamientos no fueron efectuados en la forma prevista. Algunos de ellos no se hicieron efectivos y tuvieron que ser descartados, resultando en la reprogramación del presupuesto. Adicionalmente, el desembolso correspondiente al Fondo Francés para el Medio Ambiente (FFMA) sufrió retrasos considerables y su ejecución aun no se ha iniciado, obligando a extender el período de ejecución del Proyecto hasta junio 2008. Lo señalado afectó los resultados del Proyecto, especialmente en lo que respecta al ADT, puesto que las investigaciones que serían hechas con cargo a dichos co-financiamientos debieron ser absorbidas por el financiamiento del Proyecto o no se realizaron. El retraso en hacer efectivo el co-financiamiento del FFMA, el cual asciende a US$ 1 millón, afectó también el Sistema de Información Integrada, puesto que las investigaciones a las que estos fondos estaban dirigidos servirían para apoyar la determinación de indicadores de aguas internacionales que se utilizarían en hacer seguimiento a la gestión del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la evaluación del impacto del Proyecto y, en el largo plazo, a la implementación del PAE.

Con base en lo señalado, y a pesar de que los financiamientos paralelos se efectuaron satisfactoriamente, y que al final tanto los aportes de ambos gobiernos como el co-financiamiento del FFMA se harán efectivos, la puntualidad de los desembolsos de los co-financiadores se estima **insatisfactoria**.

iii) Nivel de desembolsos alcanzado

La Tabla 9.4 y la Figura 9.1 resumen la ejecución anual del presupuesto del Proyecto. Puede verse que durante los primeros cuatro años de ejecución, el desembolso acumulado no alcanzó el 30% del presupuesto global. Ello refleja naturalmente el poco grado de avance logrado en esos años.[10] A partir de 2003 el porcentaje de desembolsos acumulados tuvo un crecimiento normal y para finales de 2005 el desembolso acumulado era del orden del 69%. Se

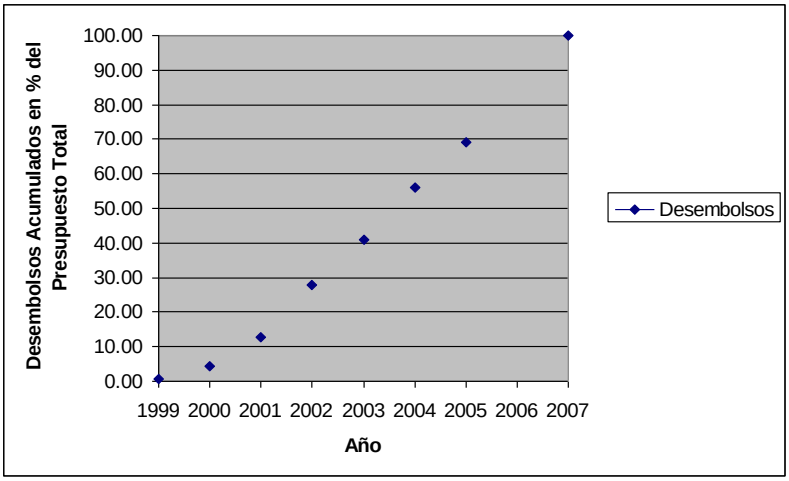
[10] La Evaluación de Medio Término efectuada en noviembre de 2003 consideró esta correlación como un signo favorable de buena Gerencia de Proyecto, puesto que el nivel de desembolsos correspondía al nivel de avance del Proyecto. Dicha evaluación estimó un nivel de desembolsos del 35% hasta ese momento.

ha estimado que para el final del Proyecto se habrá desembolsado la totalidad de los fondos, lo cual es en sí **satisfactorio**.

Tabla 9.4
Ejecución Anual del Presupuesto (US$)

Rubro\Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presupuesto global del Proyecto	8,119,036	8,119,036	7,719,036	7,719,036	7,719,036	7,581,036	7,581,036	7,762,150
Desembolsos acumulados en porcentaje del presupuesto global del proyecto	0.60	4.20	12.80	27.70	40.80	56.00	69.00	N/D

Figura 9.1
Ejecución Anual del Presupuesto (US$)



iv) Entrega de información financiera

Tanto la Unidad Ejecutora como el PNUD en general presentaron los informes anuales y trimestrales correspondientes con los datos e información financiera requeridos, por lo que el cumplimiento de este aspecto se considera **satisfactorio**. No se dispuso para la Evaluación Final, sin embargo, de la información en detalle correspondiente a los años 2006 y 2007.

v) Ejecución presupuestaria anual

Este aspecto se trata aquí en lo que respecta al presupuesto previsto y el realmente ejecutado para cada año. La comparación numérica se presenta en la Tabla 9.5, la que indica el gasto previsto y el gasto real anual, y la Figura 9.2, la que muestra la variación anual del gasto real como porcentaje del gasto previsto. Como puede apreciarse, anualmente se gastó menos de lo previsto, excepto en el año 2000. El único año en que el gasto fue mayor al 70% de lo previsto fue el 2001. En el año 1999 lo gastado fue el 6% de lo previsto, y en los años 2002 al 2005 el gasto estuvo entre el 20% y el 40% de lo previsto.

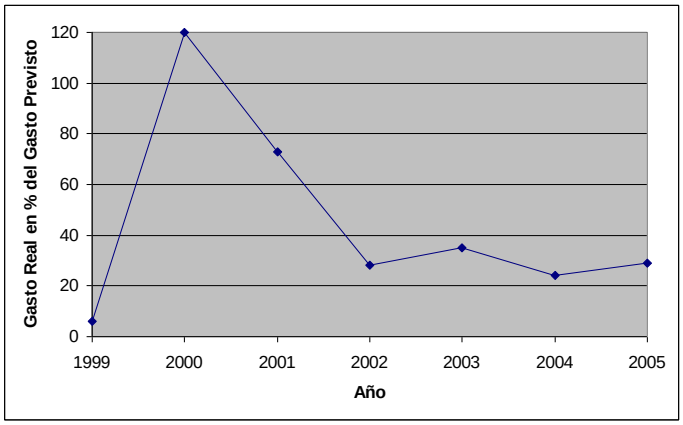
El Anexo VII presenta el detalle de las anteriores comparaciones en los rubros y sub-rubros correspondientes a personal, sub-contratos, capacitación, equipo, varios y misceláneos. Puede apreciarse en este Anexo, por ejemplo, que el rubro de consultores internacionales fue sobre-estimado en 1999, estimado correctamente en 2000 y 2001 y sobre-estimado de allí en adelante. El rubro de consultores nacionales fue sobre-estimado en 1999, sub-estimado en 2000 y sobre-estimado de allí en adelante. El monto de sub-contratos sigue un patrón similar al de consultores internacionales, es decir, sobre-estimado en 1999, estimado correctamente en 2000 y sobre-estimado de allí en adelante. Puede verse también en dicho Anexo que del monto total gastado en el período 1999-2005, aproximadamente un 50% correspondió al rubro de personal (casi 32% correspondió a consultores nacionales),

aproximadamente 26% a sub-contratos, 5% a capacitación, 9% a equipo, 10% a varios y menos del 1% a misceláneos. Quizás lo que estas cifras estén reflejando es lo adecuado o inadecuado de la planificación del trabajo, lo que realmente corresponde a la dimensión de control y seguimiento del Proyecto, la que se evalúa en el Capítulo 10.0. Sin embargo el aspecto que aquí se evalúa, que es la concordancia entre el gasto anual estimado y el realmente ejecutado, es **insatisfactorio**.

Tabla 9.5
Gasto Previsto y Gasto Real Anual

1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real	Previsto	Real
793,797	48,012	244,428	295,327	874,556	642,593	4,031,309	1,152,357	2,911,623	1,013,713	4,615,046	1,093,969	3,378,077	983,669	2,489,813	N/D

Figura 9.2
Variación Anual del Gasto Real en % del Gasto Previsto



vi) Reprogramación presupuestaria anual

Si bien hubo en general poca concordancia anualmente entre el gasto presupuestado y el realmente efectuado, siempre se tuvo el cuidado al final o al principio de cada año (en algunas veces en ambas ocasiones), de hacer un ajuste al presupuesto a fin de hacer las reprogramaciones del caso y trasladar a los años siguientes los fondos no utilizados. De esa manera, se logró una buena ejecución presupuestaria global al final del proyecto, lo cual se considera **satisfactorio**.

vii) Medidas de control financiero

La Misión de Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto efectuada en marzo de 2005 recomendó aplicar un control más estricto del presupuesto y este aspecto mejoró a partir del año 2006. Además de las medidas de control y ajuste presupuestario mencionadas en el punto anterior, el Proyecto tuvo auditorías anuales independientes de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría y las disposiciones contenidas en los "Términos de Referencia para auditar proyectos de ejecución nacional (NEX) o ejecutados por organismos no gubernamentales (ONG)" emitidos por el PNUD. Estos Términos de Referencia están dirigidos a obtener seguridades razonables acerca de si los estados contables de las operaciones que financia el PNUD se encuentran libres de errores significativos, fiscalizar la documentación que justifica los importes y declaraciones que figuran en los estados contables y la presentación general de éstos. Las medidas de control financiero implementadas se consideran **satisfactorias**.

viii) Control del costo real por objetivos, resultados y actividades

Se dispuso de información respecto a la asignación inicial de fondos (1999-2000) por objetivo y producto, como se indica en la Tabla 9.6. En dicha Tabla se aprecia que inicialmente la distribución del costo para el objetivo 1 era de

aproximadamente el 50% y que los otros dos objetivos se distribuían aproximadamente el otro 50% del costo por igual. Sin embargo, no se dispuso de información similar fácilmente accesible para determinar la evolución de dichas asignaciones para los períodos subsiguientes. Se hizo entonces una estimación aproximada para el período 1999-2005 con base en una distribución asumida por renglón de gasto como se indica en el Anexo VIII. Para dicha distribución se asumió que: i) el costo del Coordinador, el apoyo administrativo, varios costos de administración y los misceláneos se distribuían por igual para cada objetivo, es decir, un tercio para cada uno; ii) los costos de seis de los otros once consultores internacionales eran para el objetivo 1 y 5 para el objetivo 2; iii) los costos de 35 de los 42 consultores nacionales eran para el objetivo 1, 4 para el objetivo 2, y 3 para el objetivo 3; iv) el costo del sub-contrato A era para el objetivo 3, el del sub-contrato F para el objetivo 2 y los sub-contratos B, C, D y E eran para el objetivo 1; v) y tanto la capacitación como los informes y publicaciones eran para el objetivo 3.

Esta estimación, con todo lo aproximada y con todos los errores de apreciación que pueda tener, dio como resultado la comparación que se muestra en la Tabla 9.6. Si bien los valores del 64%, 14% y 22% así estimados para el período 1999-2005 para los objetivos 1, 2 y 3, respectivamente, no pueden tomarse como valores reales, sí concuerdan en grado de magnitud con la apreciación de varios de los entrevistados de que se gastó más en el objetivo 1 que lo originalmente previsto. Al no contarse con una distribución de costos para los gastos del período completo, no pueden comprobarse con certeza dichas apreciaciones y se toman como tales, permaneciendo la duda de si efectivamente se realizó un control del costo real por objetivos, resultados y actividades. Por tal razón, no puede afirmarse con certeza si el cumplimiento de este criterio fue satisfactorio o insatisfactorio. Se considera por lo tanto, que este criterio fue cumplido de manera **marginalmente satisfactoria**.

Tabla 9.6
Asignación de Fondos por Objetivos y Productos

Objetivos y Productos del Proyecto	Asignación de Fondos			
	Plan (1999-2000)		Estimada (1999-2005)	
	miles US$	%	miles US$	%
Objetivo 1: Análisis y Diagnóstico Transfronterizo	**4525.8**	**51**		**64**
Producto 1.1: Metodologías, procesos de aprobación y acuerdos para el desarrollo del ADT	258.3	2.9		
Producto 1.2: Vacíos críticos de la información llenados	2875.8	32.4		
Producto 1.3 Sólida base de conocimientos	458.4	5.2		
Producto 1.4: Sistema Integrado de Información	933.3	10.5		
Objetivo 2: Programa de Acción Estratégica	**2189**	**24.7**		**14**
Producto 2.1: Capacidades fortalecidas para la planificación estratégica	1221.6	13.8		
Producto 2.2: Desarrollo y aprobación del PAE	325.5	3.7		
Producto 2.3: Cartera de Proyectos	641.9	7.2		
Objetivo 3: Fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación	**2159.2**	**24.3**		**22**
Producto 3.1: Marco para la cooperación y coordinación	En 1.1			
nacionales y locales	1036.7	11.7		
transfronterizoz prioritarios	1072.5	12		
Producto 3.4: Indicadores GEF de aguas internacionales	50.0	0.6		
Total	**8874.0**	**100.0**		**100**

ix) Rentabilidad de logros

Los objetivos del Proyecto se resumen en un diagnóstico, un programa de acción y el fortalecimiento del marco para su instrumentación. Actualmente no existen métodos directos para medir el costo-efectividad de proyectos de este tipo.[11] Una forma de hacerlo sería compararlo con alternativas para alcanzar los mismos beneficios transfronterizos o bien compararlo con los costos ambientales de no intervenir. En otras palabras, si valió la pena gastar aproximadamente US$ 8 millones en lograr los productos mencionados. En primer lugar, se cuenta con apreciaciones subjetivas por parte de las personas entrevistadas, quienes en su gran mayoría contestaron afirmativamente. Esto es un indicio, aunque hay que hacer la salvedad que la gran mayoría de ellos fueron funcionarios de las instituciones de ambos países o investigadores participantes en el Proyecto y no otros entes involucrados. El equipo evaluador solicitó entrevistas con ONG de ambos países, la cuales fueron organizadas por la Unidad Ejecutora. Se entrevistaron a miembros de dos ONG, también participantes en el Proyecto, quienes concordaron con la opinión de los funcionarios e investigadores. Por otro lado, a pesar de lo elevado del monto, en la entrevista con la directora de la Oficina de Programación y Presupuesto (OPP) de Uruguay, ésta no manifestó

[11] GEF. Monitoring & Evaluation Unit, *Program Study on International Waters 2005*, octubre 2004.

sorpresa por dicha cantidad y que ésta se haya invertido para el logro de los productos ya mencionados. Por otro lado, puede asumirse que un enfoque gerencial utilizando una Unidad Coordinadora pequeña con menos de 10 personas y dependiendo de instituciones y consultores nacionales con un mínimo uso de consultores internacionales tenderá a ser costo-eficiente.[12] En el caso de FREPLATA éste fue en parte el enfoque seguido, aunque la Misión de Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto recomendó reducir la planta de personal de 25 a 12 personas para mediados de 2005. Sin embargo, y aunque no influyó en el costo total al final del mismo, el hecho de que el presente Proyecto tomó alrededor de tres años en organizarse no contribuye positivamente a la noción de costo-eficiencia.

Desde otro punto de vista, el PAE fue uno de los productos del presente Proyecto. Si bien es cierto que del monto total de US$ 1.510,6 millones (US$ 1.368 millones en Argentina y US$ 142,6 millones en Uruguay) la mayor parte corresponde a proyectos que ya estaban en la cartera de los respectivos gobiernos, el presente Proyecto sirvió de catalítico para integrarlos en un conjunto coherente dentro de un plan de acción avalado por ambos gobiernos. Además, de ese total, US$ 55,9 millones (US$ 38,5 millones en Argentina y US$ 17,4 millones en Uruguay) corresponden a costos adicionales que no estaban originalmente contemplados en la cartera de los países. Además, ya se presentó ante el GEF una solicitud para apoyar la implementación del PAE por US$ 18,32 millones (US$3,3 millones del GEF y US$ 15,02 millones de co-financiamiento). Desde el punto de vista de los recursos promovidos y si la ejecución del PAE resulta exitosa, la inversión de aproximadamente US$ 8 millones en el Proyecto habrá contribuido positivamente al criterio de costo-eficiencia.

Considerando ambos aspectos analizados, se concluye que el criterio de rentabilidad de logros se cumplió de forma **satisfactoria**.

x) Co-financiamiento y costos compartidos

La Tabla 9.7 muestra las características del co-financiamiento como fuera considerado en los presupuestos. Como se indicara anteriormente, en noviembre 2001 hubo una disminución de fondos de costos compartidos por US$ 400.000 que fueron otorgados por el BID como financiamiento paralelo. Posteriormente, el co-financiamiento inicialmente considerado correspondiente a diversas fuentes (Universidad de Hamburgo/BMBF, Canadian International Development Agency -CIDA-, International Development Research Centre -IDRC- y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-) no se materializó y fue descartado, aunque posteriormente el IDRC) otorgó un financiamiento paralelo por US$ 30.000 que se espera alcance a US$ 70.000 para el final del Proyecto. Se obtuvo un co-financiamiento adicional de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) por US$ 7.000 y el PNUD aportó US$ 5.000 adicionales de sus fondos. La Tabla 9.7 muestra la matriz final. Como puede apreciarse, de los casi US$ 4,0 millones de co-financiamiento planificados inicialmente (1999-2000) y del total de US$ 3,6 millones de co-financiamiento presupuestados para 2006, el total estimado desembolsado hasta el 30 de junio de 2007 es de US$ 2,0 millones (el 50% de lo planificado originalmente), aunque para el final del Proyecto se estima que se desembolsarán los US$ 4,0 millones. La diferencia radica mayormente en los recursos del Fondo Francés para el Medio Ambiente (FFMA) que aún están por desembolsarse. Si ello se logra al final del Proyecto, a pesar de que no se materializaron todas las contribuciones de co-financiamiento originalmente consideradas, el resultado será **satisfactorio**.

[12] GEF obra citada.

Tabla 9.7
Matriz Final de Co-financiamiento (US$ miles)

Tipo y Fuente	Agencia de Implementación (PNUD)		Gobiernos		Otros		Total		Total Desembolsado (estimado al 30 junio 2007)		Total Desembolsado (stimado al Final del Proyecto)	
	Plan (1999-2000)	Actual (2006)	Plan (1999-2000)	Actual (2006)	Plan (1999-2000)	Actual (2006)	Plan (1999-2000)	Actual (2006)	Plan (1999-2000)	Actual	Plan (1999-2000)	Actual
Donaciones			800.00	800.00			800.00	800.00	800.00	500.00	800.00	800.00
Financiamiento paralelo (BID, IDRC)						430.00		430.00				470.00
Contribución en especie			1560.00	1560.00			1560.00	1560.00	1560.00	1560.00	1560.00	1560.00
Otros (*)					1636.75	837.86	1636.75	837.86	1636.75	30.00	1636.75	1243.00
Recursos adicionales promovidos		5.00				7.00		12.00		5.00		12.00
TOTAL							3996.75	3639.86	3996.75	2095.00	3996.75	4085.00

xi) Promoción de recursos adicionales

Como fuera indicado anteriormente, se obtuvo un co-financiamiento adicional de US$ 7.000 por parte de GTZ y el PNUD aportó US$ 5.000 de sus fondos. Por otro lado, gracias a esfuerzos y negociaciones de los ejecutores, se ha logrado mantener el aporte del FFMA el cual, aunque con gran retraso, se espera será desembolsado. El resultado se considera, por lo tanto, como **marginalmente satisfactorio**.

xii) Conformidad con la aplicación del concepto de costos incrementales

Del examen de la documentación a la que se tuvo acceso, se concluye que este concepto fue aplicado correctamente en el diseño del Proyecto. Sin embargo, de la revisión de una muestra de perfiles de proyectos incluidos como parte de los Planes Nacionales y del PAE, así como de las entrevistas realizadas con funcionarios de las entidades y la Unidad Ejecutora del Proyecto, se concluye que el concepto usado fue más el de costos adicionales que el de costos incrementales. Sin embargo, se informó que en la solicitud de financiamiento para apoyar la implementación del PAE este aspecto sería modificado. El resultado para este criterio se considera por lo tanto, **marginalmente satisfactorio**.

xiii) Obtención de financiamiento para la implementación del PAE

La efectividad de las intervenciones decrece a medida que aumenta el tiempo transcurrido entre dos etapas sucesivas. En el caso presente, las gestiones para obtener financiamiento para la implementación del PAE fueron iniciadas antes de la finalización del presente Proyecto y la solicitud ante el GEF ya fue presentada por ambos gobiernos, por lo que este aspecto se considera **satisfactorio**. La Tabla 9.8 muestra las características de dicho financiamiento.

Tabla 9.8
Características del Financiamiento Solicitado para Implementación del PAE

Fuentes de Co-financiamiento	Tipo de Co-financiamiento	Monto (US$ millones)
Contribución de los Gobiernos	Donación	3,27
Sector Privado	Donación	1,50
ONG	Donación	0,75
Otros	Donación	9,50
Total de Co-financiamiento		15,02

9.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

9.2.1 Conclusiones

En relación con la ***gerencia global del Proyecto***, fue **satisfactoria** en el cumplimiento de los planes anuales de trabajo, la elaboración y entrega oportuna de informes de progreso y rendiciones de cuenta. Asimismo, a pesar de las variaciones experimentadas en el presupuesto global, fue oportunamente ajustado sin afectar la implementación del Proyecto, por lo que se estima **satisfactoria**. Sin embargo, la ejecución del plan de trabajo original fue **insatisfactoria**.

En cuanto a la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, su constitución y consolidación fue un proceso relativamente largo de aprendizaje que enfrentó distintas dificultades. Se evalúa globalmente como **marginalmente satisfactoria**, aunque hacia finales de la implementación se haya logrado consolidar y que en general esté operando adecuadamente.

Con respecto a los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** implementados, se consideran **satisfactorios**. Desde el arranque del Proyecto existe una estrecha y frecuente comunicación entre la UE y la CD, la comunicación y coordinación en relación con los aspectos técnicos de la elaboración del ADT, el PAE y los PAN se dieron principalmente a través de los GTI, y la comunicación y coordinación sobre temas de carácter institucional y la aprobación del ADT, el PAE y los PAN se materializaron, según su pertinencia, a través del CC o el CA.

En relación con las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, resultaron **altamente satisfactorias**, al firmarse 33 acuerdos marco de cooperación científica y técnica y 58 acuerdos operativos para la preparación del ADT, así como 16 acuerdos de cooperación técnica para la elaboración del PAE y los PAN.

En cuanto al ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, globalmente fueron **marginalmente satisfactorios**. Entre sus puntos **insatisfactorios** se encuentran la poca puntualidad de los desembolsos de los co-financiadores, la poca concordancia entre los presupuestos anuales estimados y reales y el poco control del costo real por objetivos y productos. Entre sus aspectos **satisfactorios** se encuentran el nivel alcanzado de desembolsos estimado para el final del Proyecto, la rentabilidad de los logros alcanzados, el nivel esperado de desembolsos totales de co-financiamiento para el final del Proyecto y las gestiones para el financiamiento de la implementación del PAE.

9.2.2 Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas con respecto a la implementación del plan de trabajo global se presentan en el Numeral 8.2.2 del Capítulo 8.0.

En relación con la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** y, en particular las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, luego de las dificultades atravesadas al inicio del Proyecto y los procesos de aprendizaje, adaptación y ajuste por los que atravesó FREPLATA en estas áreas y que se describen en el Capítulo 8.0, hacia el final de su implementación el Proyecto ha logrado establecer una estructura institucional, mecanismos de comunicación y coordinación, y relaciones interinstitucionales que reflejan buenas prácticas internacionales que valdría la pena sistematizar y difundir para beneficio de otros proyectos transfronterizos.

En cuanto al ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, entre las lecciones aprendidas se encuentran las siguientes: i) las discontinuidades en la coordinación del Proyecto pueden afectar negativamente la

calidad del planeamiento financiero, aunque algunas veces pueden servir para tomar las medidas correctivas necesarias; ii) las evaluaciones oportunas y la flexibilidad para implementar sus recomendaciones afectan positivamente el planeamiento financiero; iii) el apoyo oportuno de la Agencia Implementadora es fundamental para la buena marcha de los aspectos financieros del Proyecto; y iv) Los ofrecimientos de co-financiamiento al momento de la formulación del Proyecto deben tomarse con un escepticismo saludable y planear para contingencias en caso estos ofrecimientos no se materialicen o sufran atrasos importantes.

9.2.3 Recomendaciones

Las recomendaciones sobre la implementación del plan de trabajo global se incluyen en el Numeral 8.2.3 del Capítulo 8.0.

Con respecto a la ***estructura institucional para la ejecución del Proyecto***, los ***mecanismos formales y/o informales de comunicación y coordinación*** y, en particular las ***relaciones y asociaciones de colaboración, apoyo e intercambio interinstitucional***, se recomienda sistematizar y difundir la experiencia de FREPLATA en su proceso de aprendizaje y adaptación en estas áreas hasta alcanzar la adopción e institucionalización de las buenas prácticas de gestión aplicadas en la actualidad, en virtud de su relevancia para proyectos similares.

En relación con el ***planeamiento financiero y la ejecución presupuestaria anual***, como resultado de los análisis efectuados y las conclusiones obtenidas, para Proyectos futuros de este tipo se recomienda ejercer desde el inicio un control más adecuado del presupuesto a fin de evitar discrepancias entre lo presupuestado y lo gastado anualmente. Se considera también de gran importancia el llevar una adecuada contabilidad de costos por objetivo y por producto tanto para un mayor control, como para estimar con mayor precisión su costo real. Es igualmente importante llevar una adecuada contabilidad de costos de la coordinación, a fin de estimar con mayor precisión el porcentaje que estos costos representan respecto al aporte del GEF, como uno de los criterios de costo-eficiencia. Finalmente para la elaboración del PAE, es conveniente una mayor difusión entre los funcionarios de los organismos ejecutores del concepto de costos compartidos.

10.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Continuando con el examen de la implementación de FREPLATA, este capítulo analiza los mecanismos empleados para hacer el seguimiento y la evaluación de la operación. La evaluación se desarrolla en la próxima sección, y al final del Capítulo se ofrecen las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones producto del análisis efectuado.

10.1 Evaluación del Seguimiento y la Evaluación

Esta dimensión se analiza sobre la base de siete criterios de evaluación específicos. Los resultados se resumen en la Tabla 10.1 **y** se discuten en los párrafos siguientes.

Tabla 10.1
Síntesis de Evaluación de Seguimiento y Evaluación

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Creó la Unidad Ejecutora un sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto? Si éste es el caso, ¿formó parte de este sistema la recolección y el análisis de los indicadores definidos en el marco lógico para medir el logro de los productos estipulados en el Documento de Proyecto?				X*
2. En caso de haberse ajustado o adaptado la ejecución del Proyecto, ¿jugó un papel en esta decisión los indicadores del marco lógico recolectados?				X*
3. ¿Se establecieron medidas formales y/o informales de gerencia y control del Proyecto (p. ej., software de gerencia y administración de proyectos, software de control de correspondencia, etc.) para verificar el cumplimiento oportuno de los planes anuales de trabajo y el plan de trabajo global? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron?; ¿se aplicaron con la regularidad estipulada? ¿fueron adecuados?; ¿hubo necesidad de ajustarlos o adaptarlos y, si éste el caso, por qué?				X*
4. ¿Se establecieron medidas formales y/o informales de seguimiento del Proyecto por parte del PNUD y el GEF? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron?; ¿se aplicaron con la regularidad estipulada? ¿fueron adecuadas?; ¿hubo necesidad de ajustarlas o adaptarlas y, si éste el caso, por qué?		X		
5. ¿Se cumplió el cronograma de revisión de y reporte sobre el Proyecto incluido en el Documento de Proyecto en términos de: i) preparación oportuna de los informes de línea de base; y ii) ejecución de acuerdo a lo programado de las siguientes evaluaciones: especiales, medio término de productos, medio término del Proyecto, mitad de año de avances del Proyecto, final de productos y final del Proyecto?			X*	
6. Para cada una de las revisiones y evaluaciones a las que ha sido sometido el Proyecto indicadas anteriormente: i) ¿se aplicaron oportunamente las recomendaciones acordadas entre las partes? ii) ¿los resultados y las recomendaciones producto de las revisiones y evaluaciones ejecutadas contribuyeron a los ajustes o las adaptaciones realizadas en la ejecución del Proyecto? Si éste es el caso, ¿cuáles recomendaciones fueron implementadas?; ¿cuáles fueron los ajustes o las adaptaciones realizadas?		X X		
7. ¿Se realizaron auditorías externas? Si éste es el caso, ¿se cumplieron sus recomendaciones?		X		

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. *¿Creó la Unidad Ejecutora un sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto? Si éste es el caso, ¿formó parte de este sistema la recolección y el análisis de los indicadores definidos en el marco lógico para medir el logro de los productos estipulados en el Documento de Proyecto?*

No se evidenció que la Unidad Ejecutora estableciera un sistema específico de seguimiento y evaluación del Proyecto. La creación del Sistema Integrado de Información pudo haber sido útil para tal propósito, pero sus objetivos específicos están enfocados más hacia el ADT y PAE, o bien están dirigidos hacia el exterior del Proyecto.

Por otro lado, la recolección y el análisis de los indicadores del marco lógico no se realizaron de forma sistemática por la naturaleza de los indicadores los cuales, como se explicó en el Capítulo 6.0, en su mayoría no eran "SMART". Por lo tanto, el cumplimiento de este criterio se considera **insatisfactorio**.

2. *En caso de haberse ajustado o adaptado la ejecución del Proyecto, ¿jugó un papel en esta decisión los indicadores del marco lógico recolectados?*

Como se explicó en el Capítulo 10.0, los indicadores del marco lógico no se tomaron en cuenta para los ajustes y las adaptaciones por las que ha atravesado la ejecución de FREPLATA. En consecuencia, es **insatisfactorio** el cumplimiento de este criterio.

3. *¿Se establecieron medidas formales y/o informales de gerencia y control del Proyecto (p. ej., software de gerencia y administración de proyectos, software de control de correspondencia, etc.) para verificar el cumplimiento oportuno de los planes anuales de trabajo y el plan de trabajo global? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron?; ¿se aplicaron con la regularidad estipulada? ¿fueron adecuados?; ¿hubo necesidad de ajustarlos o adaptarlos y, si éste el caso, por qué?*

Más allá de los Informes Operacionales Trimestrales y los Informes Anuales que elabora regularmente la Unidad Ejecutora, como ya se señaló, no se evidenció que la Unidad Ejecutora contara con herramientas específicas de gerencia y control de proyectos, ni con una persona encargada de esta labor, por lo que se califica como **insatisfactorio** el cumplimiento de este criterio.

4. *¿Se establecieron medidas formales y/o informales de seguimiento del Proyecto por parte del PNUD y el GEF? Si éste es el caso, ¿cuáles fueron?; ¿se aplicaron con la regularidad estipulada? ¿fueron adecuadas?; ¿hubo necesidad de ajustarlas o adaptarlas y, si éste el caso, por qué?*

Inicialmente, en el año 2001 el GEF produjo una Revisión de Implementación de Proyecto. A partir del año 2002 esta Revisión se empezó a presentar conjuntamente con el Informe Anual de Proyecto del PNUD en un sólo documento, aunque en los años 2004 y 2005 estos informes integrados se denominaron sencillamente de forma individual como Informe Anual de Proyecto. Estos informes están dirigidos fundamentalmente a evaluar el avance del Proyecto en los siguientes términos: i) el avance anual en el cumplimiento del objetivo de desarrollo y los tres objetivos inmediatos del Proyecto mediante la utilización de indicadores[13] que permiten comparar el nivel de línea de base y el nivel meta de logro del respectivo objetivo para el correspondiente año de elaboración del informe, y ofreciendo al final una calificación global sobre el avance en el correspondiente año en el cumplimiento de cada objetivo particular; y ii) el avance anual en la implementación del Proyecto, tomando como base la generación en el correspondiente año de los productos específicos establecidos para cada objetivo inmediato, y presentando al final una calificación global sobre dicho avance anual. Adicionalmente, estos informes analizan los riesgos para la implementación del Proyecto de ser aplicable, explican los ajustes en el tiempo de ejecución de ser aplicable,

[13] Es importante destacar que los indicadores utilizados, los cuales empezaron a emplearse en el Informe de Implementación del Proyecto correspondiente al año 2002, no son los mismos definidos en la matriz del marco lógico, por lo que estos últimos no cumplieron el propósito de hacer el seguimiento del Proyecto para el que fueron diseñados. Aunque no se explicita en ninguno de los informes integrados, es de suponer que los indicadores del marco lógico no se emplearon por las razones analizadas en el Capítulo 6.0, las que los hacen inadecuados como instrumentos de seguimiento.

sintetizan la información financiera, identifican lecciones aprendidas y analizan la contribución del Proyecto a las metas estratégicas del GEF en aguas internacionales.

La Oficina del PNUD en Uruguay preparó Revisiones Anuales del Proyecto, enfocadas principalmente a hacer ajustes a los presupuestos de cada año, fundamentalmente para reflejar los gastos reales efectuados en un año dado y transferir los saldos remanentes al año siguiente. Adicionalmente, a partir del año 2005, estas Revisiones desglosan la asignación de fondos para cada año en función de las actividades previstas en el plan de trabajo del respectivo año. Por otro lado, estos documentos reflejan otros aspectos relevantes en la implementación del Proyecto, tales como la extensión del plazo de ejecución de alguna actividad; la prolongación del período de ejecución presupuestaria del Proyecto debido a la recepción con retraso de fondos externos para el financiamiento de alguna actividad particular; y el descarte de fuentes de financiamiento de terceros contempladas en el Documento de Proyecto cuando las gestiones realizadas para materializarlas resultaron infructuosas.

Adicionalmente, la Oficina del PNUD en Uruguay elaboró Informes de Avance Trimestrales en los que se actualiza periódicamente el estatus de los riesgos y los temas críticos que podrían afectar la ejecución del Proyecto.

Con base en lo señalado, se considera que las medidas de seguimiento del Proyecto empleadas por el PNUD y el GEF son **satisfactorias**. Sin embargo, como se señaló en el Capítulo 8.0 relativo al análisis de los procesos de ajuste del Proyecto, es significativo que estos procesos hayan estado relacionados fundamentalmente con una evaluación independiente, una asistencia técnica externa con participación del PNUD/GEF y diversas misiones técnicas del PNUD/GEF, todas tomadas por iniciativa del PNUD, antes que con los reportes elaborados regularmente por el PNUD o el GEF. En efecto, como ya se señaló, los Informes mencionados siempre otorgaron calificaciones en el rango correspondiente a algún grado de satisfactorias a la evaluación de la ejecución de las actividades del Proyecto para el año respectivo. A pesar de que las actividades implementadas en un año dado pudieron en efecto haberse implementado de forma satisfactoria, los referidos Informes no están estructurados para relacionar la ejecución anual con el plan de trabajo global y el progreso general del Proyecto en el cumplimiento de su cronograma de implementación.

5. *¿Se cumplió el cronograma de revisión de y reporte sobre el Proyecto incluido en el Documento de Proyecto en términos de:*
   i) Preparación oportuna de los informes de línea de base
   ii) Ejecución de acuerdo a lo programado de las siguientes evaluaciones: especiales, medio término de productos, medio término del Proyecto, mitad de año de avances del Proyecto, final de productos y final del Proyecto

De las anteriores revisiones y evaluaciones estipuladas en el Documento de Proyecto, se evidenció que se ejecutaron las siguientes: i) Evaluación de Medio Término (septiembre 2003); ii) Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto (marzo 2005); y iii) Evaluación Final del Proyecto (octubre 2007), cuyos resultados se presentan en el presente informe. Por lo tanto, se considera que el cronograma de revisión y evaluación se cumplió de manera **marginalmente satisfactoria**.

6. *Para cada una de las revisiones y evaluaciones a las que ha sido sometido el Proyecto indicadas anteriormente:*
   i) ¿Se aplicaron oportunamente las recomendaciones acordadas entre las partes?
   ii) ¿Los resultados y las recomendaciones producto de las revisiones y evaluaciones ejecutadas contribuyeron a los ajustes o las adaptaciones realizadas en la ejecución del Proyecto? Si éste es el caso, ¿cuáles recomendaciones fueron implementadas?; ¿cuáles fueron los ajustes o las adaptaciones realizadas?

La evaluación en detalle de estos aspectos se incluye en el Anexo IX. Entre los aspectos más notables y que tuvieron un impacto significativo y **altamente satisfactorio** para ajustar la ejecución del Proyecto, se cuentan los siguientes: i) la recomendación de la Evaluación de Medio Término sobre dar mayor prioridad a completar el ADT e incorporar los aspectos sociales, institucionales y económicos, lo permitió re-encauzar la elaboración del ADT hacia el propósito de servir de base para la elaboración del PAE y determinar el momento en que ya se había obtenido suficiente información para tal propósito; y ii) la recomendación de producir un ADT para los tomadores

de decisión efectuada por la Misión de Asistencia Técnica a la Gerencia de Proyecto, siendo una versión con orientación menos técnica que el informe original del ADT, pero más accesible para tal propósito práctico, lo permitió establecer más claramente el vínculo entre el ADT y el PAE.

La recomendación de la Evaluación de Medio Término de modificar el Comité de Coordinación incluyendo Comités Costeros Nacionales e incorporar en las discusiones y actividades a la CARU, la CIC y la Comisión Técnica Conjunta de Salto Grande no fue aplicada por considerarlo innecesario e impráctico por la Dirección del Proyecto, recibiendo una calificación de **insatisfactoria.**

La Evaluación de Medio Término enfatizó la necesidad de que FREPLATA fortaleciera sus vínculos institucionales con otras iniciativas ambientales ubicadas tanto dentro como fuera del RPFM, lo cual hizo de forma **altamente satisfactoria**, como lo demuestran las siguientes actividades cumplidas:

√ *Vinculaciones con comisiones binacionales y regionales*: se firmaron convenios marco con el CIC y la CARU y actas de cooperación técnica con el CIC. Así, por ejemplo se contempla la transferencia de la experiencia acumulada por FREPLATA al Programa Marco de la Cuenca del Plata en lo que respecta a la actividad RIIGLO. FREPLATA participó activamente en la elaboración del Programa Marco, el cual cuenta con financiación del GEF.

√ *Vinculaciones con comités costeros nacionales y subnacionales*:

- En Argentina, dado que corresponde a las provincias el dominio de los recursos naturales ubicados en su territorio, en octubre 2003 se firmó el Convenio Marco de Asistencia y Colaboración entre la Dirección del Consorcio CARP-CTMFM y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, en noviembre 2003, el Decreto 2271 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires crea, con adscripción a la Jefatura de Gabinete, la Comisión Interministerial Proyecto FREPLATA, cuyo objetivo principal es la elaboración de una política de estado para su borde costero. La Comisión Interministerial FREPLATA se encuentra representada en el Comité de Coordinación de FREPLATA por la Secretaría de Política Ambiental (SPA). A su vez, el Programa de Ordenamiento Ambiental Costero de la Provincia de Buenos Aires, que forma parte de la estructura orgánica de la SPA, participa también en el Comité de Coordinación de FREPLATA.
- El Programa de Ordenamiento Ambiental Costero surgió como resultado de dos eventos impulsados por FREPLATA: i) el *Primer Taller de Manejo Costero Integrado: Hacia un Plan de Costas para la Provincia de Buenos Aires. 19-24 de mayo de 2004*, el cual marcó un punto de inflexión en lo que respecta a la Gestión Integrada de la Zona Costera de la Provincia de Buenos Aires, contando con la asistencia de casi 400 personas, incluyendo autoridades provinciales y nacionales, y representantes de instituciones académicas, de la sociedad civil y el sector privado, y arrojando como principal resultado un importante avance hacia un Plan de de Gestión Costera Integrada para la Provincia de Buenos Aires; y ii) *capacitación internacional*: en el marco del programa internacional Train Sea Coast, en septiembre 2004 tuvo lugar un taller internacional de capacitación dirigido a los municipios costero-marinos de la Provincia de Buenos Aires, lo que llevó a la institucionalización y conformación del Programa de Ordenamiento Ambiental Costero a nivel municipal mediante resolución de la Secretaría de Política Ambiental; el principal cometido de este Programa es la implementación de acciones concretas para la Gestión Integrada de la Zona Costera Bonaerense.
- En Uruguay, forman parte del Comité de Coordinación de FREPLATA el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) ambos responsables del Programa Apoyo a la Gestión Integrada de la Zona Costera Uruguaya del Río de la Plata (ECOPLATA), el cual es un programa de carácter nacional.
- En cuanto a programas y proyectos costeros en ejecución fuera del RPFM, se han coordinado acciones con el Proyecto Marino Patagónico: "Prevención de la contaminación costera y gestión de la diversidad biológica marina" (GEF 28.385-AR/PNUD 02/018), y con el proyecto "Consolidación e implementación del Plan de Manejo de la zona costera patagónica para la conservación de la biodiversidad" (ARG/02/G31). Así, por ejemplo, con el Proyecto Marino Patagónico se firmaron acuerdos marco y técnicos, y se han emprendido acciones en lo que respecta, entre otras, a calidad del agua, comunicación, portal de información, y transferencia de la experiencia FREPLATA de elaboración del ADT.

La Evaluación de Medio Término también recomendó la creación de un Comité de Dirección (Steering Committee) y la Misión de Asistencia Técnica recomendó la creación del puesto de Subgerente de Proyecto y el fortalecimiento de una amplia e informada participación de los entes involucrados en el Proyecto, recomendaciones que no fueron implementadas. Sin embargo, a pesar de que la noción de un Comité Directivo como fuera propuesto por la Evaluación de Medio Término fue y sigue siendo rechazada, se buscó una forma intermedia que cumpliera en parte dicha función mediante la creación de un Comité Asesor en septiembre 2005 que incluye representantes de las instituciones ambientales de ambos países, el cual se ha reunido cinco veces, [14] lo cual resultó beneficioso para el Proyecto. Igualmente, en vez de un Subgerente de Proyecto se usó la figura de dos Coordinadores de Proyecto, uno por país, y luego dos Facilitadores Nacionales,[15] esquema que resultó ágil sobre todo para la elaboración del PAE y se avanzó en la incorporación de los entes involucrados en el Proyecto, aunque no en la forma amplia conceptualizada por la Misión. El cumplimiento de estas tres recomendaciones, por lo tanto, se considera **marginalmente satisfactorio**.

La implementación del resto de recomendaciones de la Evaluación de Medio Término y la Misión de Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto se considera **satisfactoria**, incluyendo el cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías externas. Se elaboró una estrategia de divulgación y participación, se reformuló el plan de trabajo, se enfatizó la capacitación del personal, se estableció el Comité Asesor, se mejoró la comunicación entre la Unidad Ejecutora, el Consorcio y las oficinas del PNUD en Uruguay y Argentina, se mejoró la comprensión del proceso ADT/PAE por parte del Consorcio y el Equipo del proyecto, se mejoró el control de la ejecución presupuestaria, se incrementó el fortalecimiento de las actividades de las Comisiones mediante el financiamiento del costo de reuniones, se inició la preparación y el trámite para el financiamiento de la implementación del PAE, incluyendo la presentación de un segundo proyecto ante el GEF y se dio prioridad a las consultas con las instituciones para la formulación del PAE.

Otorgando un peso de cero a los aspectos que haya sido insatisfactorios, 1 a los marginalmente satisfactorios, 2 a los satisfactorios y 3 a los altamente satisfactorios, los resultados indican que la aplicación oportuna de las recomendaciones de las evaluaciones y su efecto en los ajustes en la ejecución del Proyecto fue **satisfactoria**.

7. ¿Se realizaron auditorías externas? Si éste es el caso, ¿se cumplieron sus recomendaciones?

Se efectuaron auditorías externas anuales para verificar los estados contables y la ejecución del Proyecto durante cada año, así como el sistema de control interno. El diagnóstico correspondiente a este último rubro incluyó observaciones sobre el manejo de fondos, procedimientos de adquisición y actividades de contratación, procedimientos para autorización de compras y realización de pagos, compra, utilización y control del equipo no fungible, procesos de selección y contratación de consultores y personal del Proyecto, registros contables, sistema de archivo, elaboración de informes financieros y revisiones del presupuesto, encontrándolos satisfactorios. En el transcurso de las auditorías se detectaron debilidades de control interno (tales como pagos en monedas distintas a anticipos recibidos, erróneo cargo de bienes adquiridos, o gastos realizados que no fueron incluidos en el estado contable correspondiente, todos atribuibles a errores humanos y clasificados como de riesgo medio o bajo) haciéndose las recomendaciones pertinentes, las cuales fueron respondidas y atendidas por la Unidad Ejecutora y la Oficina del PNUD en Uruguay. Con base en lo señalado, se considera que se dio cumplimento **satisfactorio** a este criterio de evaluación.

---

[14] Octubre 2005, febrero, mayo y noviembre 2006 y agosto 2007.

[15] Aunque posteriormente esta denominación se cambió a la de "Coordinadores Nacionales" por solicitud de los funcionarios designados, su función siguió siendo la de servir de punto de enlace, comunicación y coordinación interinstitucional en el proceso de aprobación del PAE. Estos funcionarios nunca desempeñaron ni desempeñan actualmente responsabilidades de gerencia del Proyecto.

10.2 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

10.2.1 Conclusiones

El seguimiento, control y evaluación de FREPLATA tuvo deficiencias relacionadas con la falta de evidencia de la existencia de un sistema formal de gerencia y control de proyectos en la Unidad Ejecutora, y la no utilización de los indicadores del marco lógico en el seguimiento de las actividades del Proyecto. Por otro lado, el cronograma de revisión y evaluación del Proyecto se cumplió parcialmente, pero los resultados y las recomendaciones de la Evaluación de Medio Término (septiembre 2003) y la Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto (marzo 2005) fueron relevantes en los ajustes a la marcha del Proyecto. Los informes de actividades y de seguimiento se produjeron con la regularidad requerida por parte de la Unidad Ejecutora, el PNUD y el GEF.

10.2.2 Lecciones Aprendidas

Se ratifican las siguientes dos lecciones mencionadas en el Capítulo 8.0: i) los proyectos transfronterizos altamente complejos como FREPLATA deben contar con apoyo de personal y herramientas específicas de control y gerencia de proyectos que contribuyan a guiar el cumplimiento del plan de trabajo global y sus correspondientes hitos por parte de las unidades ejecutoras; y ii) las auditorías externas y las misiones de apoyo técnico llevadas a cabo por consultores competentes pueden constituirse en instrumentos útiles en la identificación de insuficiencias y fallas en la ejecución de proyectos complejos, y en la propuesta de mecanismos viables para su ajuste y corrección. Adicionalmente, se evidencia la importancia de la flexibilidad en los mecanismos y procesos de ejecución de proyectos transfronterizos, de manera tal de poder incorporar ajustes y correctivos en caso de detectarse retrasos o problemas de implementación.

10.2.3 Recomendaciones

Se ratifican las siguientes dos recomendaciones mencionadas en el Capítulo 8.0: i) los diseños de proyectos complejos deberían incorporar requerimientos en relación con la experticia y las herramientas necesarias para la gerencia y el control de proyectos; y ii) las auditorías externas y misiones de apoyo técnico deben continuar realizándose de forma oportuna y fortalecerse, en vista de su utilidad en los ajustes y las adaptaciones necesarias para corregir fallas y limitaciones en la ejecución de proyectos. Adicionalmente, se recomienda que se establezcan sistemas formales de seguimiento y control de proyectos en los entes ejecutores de proyectos transfronterizos, incorporando indicadores del marco lógico que sean “SMART”, así como otros indicadores de seguimiento y gestión específicos. Se considera importante explorar la utilización de los sistemas integrados de información asociados a proyectos transfronterizos en las actividades de seguimiento, gerencia y control de proyectos.

11.0 IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO: COMPROMISO POLÍTICO, Y PARTICIPACIÓN Y APOYO DE PARTES INTERESADAS

Este capítulo completa la evaluación de los aspectos de implementación de FREPLATA. Se examinan, respectivamente, las siguientes dos dimensiones de la implementación: compromiso político, y participación y apoyo de partes interesadas. Al final del capítulo se presentan conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones para cada dimensión.

11.1 Evaluación del Compromiso Político

La Tabla 11.1 resume la evaluación del compromiso político logrado por FREPLATA. A continuación se desarrolla el respectivo análisis.

Tabla 11.1
Síntesis de Evaluación del Compromiso Político

Criterio de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Recibió el Proyecto el compromiso y apoyo político de parte de funcionarios e instituciones públicas clave de índole nacional y binacional?		X		

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

El mayor apoyo y compromiso de alto nivel político que recibió el Proyecto desde su concepción y formulación hasta su implementación es el de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) y la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), las que constituyeron el Consorcio CARP-CTMFM para actuar como organismo de ejecución del Proyecto.

Por otro lado, el aval otorgado al PAE y los compromisos adquiridos con ese aval por representantes de los 37 entes públicos relevantes de ambos países a nivel federal, nacional, provincial y local es otra clara demostración del apoyo político del que goza FREPLATA, así como la participación de representantes de la mayoría de esos entes en los equipos de trabajo interinstitucionales e interdisciplinarios que elaboraron el ADT, el PAE y los PAN.

Con base en lo anterior, se estima que el compromiso político con FREPLATA de las instituciones públicas clave en ambos países es **satisfactorio**.

11.2 Evaluación de la Participación y el Apoyo de Partes Interesadas

Tabla 11.2
Síntesis de Evaluación de Participación y Apoyo de Partes Interesadas

Criterios de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	S	MS	I
1. ¿Se involucraron las partes interesadas no gubernamentales (organizaciones no gubernamentales, organizaciones de empresarios o industriales, instituciones académicas, empresas de consultoría, etc.) en el Proyecto, bien sea en la ejecución de actividades o como beneficiarios?			X	

2. ¿Apoyaron las partes interesadas no gubernamentales los objetivos y alcances del Proyecto?		X		

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.
* Las entradas resaltadas señalan temas que requieren atención.

1. *¿Se involucraron las partes interesadas no gubernamentales (organizaciones no gubernamentales, organizaciones de empresarios o industriales, instituciones académicas, empresas de consultoría, etc.) en el Proyecto, bien sea en la ejecución de actividades o como beneficiarios?*

Los aproximadamente 250 profesionales y técnicos de Argentina y Uruguay que participaron en la elaboración del ADT incluían a especialistas de organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones académicas. Asimismo, la formulación del PAE contó con el aporte de representantes de 22 organizaciones de la sociedad civil y el sector privado de ambos países, así como de varias universidades.

Por otro lado, FREPLATA financió 8 proyectos en Educación Ambiental, Formación de Capacidades y Gestión implementados por organizaciones no gubernamentales de ambos países, los cuales fueron seleccionados mediante un concurso abierto denominado Fondo FREPLATA en el que se presentaron cuarenta propuestas, alcanzando a más de 2.000 jóvenes y 200 maestros y profesores.

Como se observa, las partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado participaron en el Proyecto tanto en la preparación de documentos técnicos como beneficiarios. Sin embargo, este involucramiento se dio relativamente tarde en la ejecución del Proyecto, incrementándose notablemente en buena medida ante el llamado de atención de la Evaluación de Medio Término (septiembre 2003) por la relativa poca presencia de estos sectores en el Proyecto. Adicionalmente, más allá de la representación de ONG y organizaciones privadas en los Grupos de Trabajo Intersectoriales y el Grupo Técnico Asesor, no se evidenció su participación en otras instancias institucionales de FREPLATA. Sin embargo, debido al enfoque utilizado en la preparación del ADT y el PAE, basado en la conformación de grupos de trabajo por áreas de estudio, desde el primer momento el sector académico de ambos países tuvo una amplia participación.

Por todo lo señalado, se estima como **marginalmente satisfactoria** la participación de las partes interesadas no gubernamentales en el Proyecto.

2. *¿Apoyaron las partes interesadas no gubernamentales los objetivos y alcances del Proyecto?*

Representantes de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado de ambos países avalaron el PAE y los PAN. En las entrevistas sostenidas en el marco de la Evaluación Final (octubre 2007), las cuales incluyeron a representantes de ONG e institutos académicos, se señaló que los entes no gubernamentales que conocen el Proyecto soportan sus objetivos y alcances, por lo que el cumplimiento de este criterio se califica como **satisfactorio**.

11.3 Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones Aprendidas

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

11.3.1 Conclusiones

En relación con el ***compromiso y apoyo político*** alcanzados por FREPLATA de parte de las instituciones públicas clave en ambos países, se considera satisfactorio, en particular del Consorcio CARP-CTMFM y los entes que avalaron el PAE.

Con respecto a la ***participación y el apoyo de las partes interesadas***, a pesar de que representantes de la sociedad civil y el sector privado participaron en el Proyecto tanto en la preparación de documentos técnicos como beneficiarios, este involucramiento se dio relativamente tarde en la ejecución del Proyecto. Adicionalmente, no se

evidenció su participación en otras instancias institucionales de FREPLATA más allá de los Grupos de Trabajo Intersectoriales y el Grupo Técnico Asesor. Por otro lado, las instituciones académicas tuvieron amplia participación desde el inicio del Proyecto en la elaboración de documentos técnicos y mayor representación en la estructura institucional de FREPLATA. Por lo tanto, la participación de las partes interesadas no gubernamentales se considera **marginalmente satisfactoria**. Adicionalmente, el apoyo de los entes no gubernamentales que conocen el Proyecto es **satisfactorio**.

11.3.2 Lecciones Aprendidas

Las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado deben involucrarse en la implementación de proyectos transfronterizos desde su inicio, de manera tal de lograr su apoyo, enriquecer el contenido y la profundidad de los documentos técnicos, expandir el alcance de los proyecto más allá del ámbito público y académico, y prevenir posibles sorpresas hacia el final de la implementación debido a la incomprensión o el rechazo por parte de ONG de algún componente o propuesta resultante de los proyectos.

El nivel de participación alcanzado de parte de instituciones académicas en el Proyecto, los mecanismo utilizados al efecto y el resultante aporte a la calidad técnica de los productos generados, puntos éstos desarrollados en otros capítulos del Informe, representan buenas prácticas que deberían sistematizarse y divulgarse.

11.3.3 Recomendaciones

Los proyectos transfronterizos complejos como FREPLATA deben hacer todos los esfuerzos para involucrar en su ejecución a organizaciones de la sociedad civil desde sus etapas iniciales.

Los enfoques y las modalidades de instrumentación empleadas en FREPLATA para incorporar al sector académico en el Proyecto desde su arranque deberían sistematizarse y difundirse ampliamente.

12.0 RESULTADOS: LOGRO DE OBJETIVO DE DESARROLLO, OBJETIVOS INMEDIATOS Y PRODUCTOS; IMPACTOS NO ANTICIPADOS; Y SOSTENIBILIDAD

En el presente capítulo y el siguiente se revisan los resultados de FREPLATA. En las siguientes tres secciones se evalúan, respectivamente, el logro del objetivo de desarrollo y los objetivos inmediatos, los impactos no anticipados del Proyectos y la sostenibilidad de FREPLATA. La última sección presenta las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis de las tres dimensiones de evaluación mencionadas.

12.1 Evaluación del Logro del Objetivo de Desarrollo y Objetivos Inmediatos

La Tabla 12.1 sintetiza la evaluación del grado de cumplimiento del objetivo de desarrollo y los objetivos inmediatos. La referida tabla se basa, a su vez, en el análisis detallado de cada uno de los objetivos inmediatos de FREPLATA, cuya evaluación se sintetiza en las Tablas 12.1.1 a 12.1.3

Tabla 12.1
Síntesis de la evaluación sobre el logro de objetivos de desarrollo, objetivos inmediatos y productos

Criterios de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio				Comentarios
	AS	S	MS	I	
¿Se alcanzaron oportunamente cada uno de los siguientes objetivos inmediatos y sus correspondientes productos, de acuerdo a lo programado en el plan de trabajo incluido en el Documento de Proyecto (considerar la calidad técnica del ADT y el PAE)?					
Objetivo Inmediato 1. Desarrollar y aprobar un Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT) que llene los vacíos relevantes en la información y suministre datos e instrumentos clave para la definición del Programa de Acción Estratégica, para la prevención y mitigación de los problemas ambientales transfronterizos en el Río de la Plata y su Frente Marítimo.	X				Se desarrolló y aprobó implícitamente un ADT de alta calidad, que llena gran parte de los vacíos existentes de información y que sirvió de apoyo para la elaboración del PAE y para apoyar a los tomadores de decisión
Objetivo Inmediato 2. Preparar y adoptar un Programa de Acción Estratégica que incluirá propuestas para las políticas, marco legal e institucional, e inversiones prioritarias para el Río de la Plata y su Frente Marítimo, así como estrategias y planes específicos, objetivos y mecanismos de implantación para la prevención, reducción y control de la contaminación y la protección y conservación de la biodiversidad.		X			Se preparó y recibió el aval de las instituciones de ambos gobiernos una propuesta de plan de inversiones y marcos jurídico e institucional. Durante el proceso se acordaron estrategias de biodiversidad y de control de la contaminación, acordándose también criterios de calidad del agua. No contiene compromisos específicos de cumplimiento de metas o indicadores cuantitativos.
Objetivo Inmediato 3. Fortalecimiento y apoyo para el marco de instrumentación del Programa de Acción Estratégica mediante el fortalecimiento de la capacidad de las Comisiones binacionales e instituciones nacionales y locales relevantes, para poner en práctica las intervenciones prioritarias previstas en el Programa de Acción Estratégica, e incrementar el nivel de comprensión y participación de usuarios clave.		X			Se logró una sensibilización de la importancia del enfoque bi-nacional entre las instituciones nacionales y provinciales y, en menor grado, entre los municipios y otros entes involucrados, así como entre la población en general. Se instaló un Sistema Integrado de Información de alta calidad.
Basado en los resultados del análisis ¿contribuyó el Proyecto al logro del objetivo de desarrollo estipulado en el Documento de Proyecto?		X			Estos objetivos son a largo plazo. El Proyecto sentó las bases para que con la implementación del PAE, se inicie el proceso de cumplimiento de dichos objetivos.

12.1.1 Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT)

Tabla 12.1.1
Síntesis de Evaluación del ADT

Criterios de Evaluación (*)	Grado de Satisfacción del Criterio				Comentarios
	AS	S	MS	I	
El efecto del ADT sobre las perspectivas de implementación a largo plazo del PAE es relevante en lo que respecta a: ¿Calidad? ¿Eficacia?	X	X			Uno de los aspectos sobresalientes del Proyecto "No fue todo lo que queríamos, pero es lo mejor que hemos tenido"
¿Fue el ADT liderado por científico locales con el apoyo y asesoría de consultores internacionales?	X				Ello originó un alto grado de apropiación
¿Cuenta el ADT con evidencia de aprobación de los gobiernos participantes?		X			Implícita
¿Se estableció un comité interministerial u otro mecanismo similar, para asegurar el acceso de la mejor información intersectorial de todas las fuentes relevantes contó con los recursos adecuados se reunió con regularidad?		X			Hubo mecanismos formales e informales
¿Focaliza el ADT las causas-raíz de la degradación ambiental transfronteriza, especificando los sectores, las causas socioeconómicas, la localización, identificando un conjunto realista de opciones para confrontarlas, distinguiendo claramente entre aquellas que son domésticas y aquellas que son transfronterizas?	X				Especialmente en la versión ejecutiva, establece claramente vínculos entre el diagnóstico y las acciones planteadas posteriormente en el PAE

1. Calidad y eficacia del ADT

Tanto la Evaluación de Medio Término como las personas entrevistadas de las distintas instituciones participantes (con una sola notable excepción), coinciden en resaltar la alta calidad de este diagnóstico, apreciación que es compartida por los evaluadores, por lo que es calificada como **altamente satisfactoria**.

Respecto a su eficacia, sin embargo, hubo opiniones respecto a que pudo haber sido mejor, dependiendo del enfoque y punto de vista de la persona entrevistada. Por un lado, se indicó que faltó claridad en cuanto al propósito fundamental del ADT: llenar vacíos de información, servir de base para la elaboración del PAE o ambos y en tal caso, en que medida deberían satisfacerse cada uno de estos propósitos. Se indicó que por un lado, los investigadores hubieran deseado profundizar más en la investigación mientras que los planificadores hubieran deseado concretar más los indicadores que servirían de base al PAE. Algunos investigadores manifestaron también que quedaron cabos sueltos puesto que algunas investigaciones realizadas no fueron seguidas de un plan concreto para la gestión y solución de problemas identificados. Hubo también discusiones dentro del grupo respecto al énfasis relativo que debería darse a la biodiversidad y a la contaminación. El resultado final, a juicio de una de las personas entrevistadas, fue que "no toda la información obtenida en el ADT sirvió para el PAE, no se obtuvo toda la información que el PAE necesitaba, tomó mucho tiempo y atención y fue caro". Finalmente, privó en la Dirección del Proyecto la visión del ADT como parte del proceso de preparación del PAE y una de las recomendaciones tanto de la Evaluación de Medio Término como de la Misión de Asistencia Técnica a la Gerencia del Proyecto, fue finalizar el ADT y pasar inmediatamente al PAE. "Parte del problema en estos casos", a juicio de una de las personas entrevistadas, "es saber en que momento la información requerida para el diagnóstico está lista". La opinión generalizada entre las personas entrevistadas por los evaluadores se puede resumir en la expresión de una de ellas, respecto a que el ADT "no fue todo lo que queríamos, pero es lo mejor que hemos tenido". Respecto a la eficacia, el resultado se califica como **satisfactorio**.

2. Liderazgo

Se apreció también durante las entrevistas que es motivo de orgullo y satisfacción el que la ejecución del ADT haya sido realizada por técnicos y científicos de alto nivel tanto de Argentina como de Uruguay, lo cual se considera un éxito del Proyecto, no solamente por el factor costo, sino especialmente porque de esa manera se obtuvo un alto grado de apropiación local que no hubiera sido posible de otra manera. Este aspecto se considera como **altamente satisfactorio**.

3. Aprobación de los gobiernos participantes

Los técnicos y científicos locales que participaron en la elaboración del ADT provinieron de universidades, sector privado, ONG y de instituciones nacionales y provinciales. Algunas de las personas entrevistadas manifestaron la opinión de que las instituciones nacionales y provinciales "no participaron en la ejecución del ADT" y que cuando éste estuvo listo "se presentó como hecho consumado". Esta impresión concuerda con las pocas veces que se reunió el Comité de Coordinación, lo cual fue señalado por la Evaluación de Medio Término, ya que para ese momento el Comité se había reunido una sola vez. Otras personas, sin embargo, indicaron que la participación de las instituciones en esta etapa del Proyecto no fue a nivel de mandos medios sino a nivel de técnicos, "quienes en todo momento mantuvieron informados a sus jefes". Por otro lado, la Dirección del Proyecto señaló que la participación del Comité de Coordinación fue a través de Grupos de Trabajo y no mediante reuniones plenarias, método que consideraron más eficiente dado el alto número de miembros del Comité y la especificidad de algunos de los temas investigados durante la elaboración del ADT.

Los evaluadores encuentran significativo el hecho que durante la *segunda* reunión plenaria del Comité de Coordinación en octubre de 2005, el Coordinador Internacional del Proyecto realizó una presentación sobre la situación actual y estrategias futuras del Proyecto y el Comité dio su apoyo a lo actuado hasta el momento y reiteró su compromiso de participar activamente en el proceso de formulación del PAE. Para algunos, el acta de esta reunión constituye la aprobación del ADT por parte del Comité ya que "dio su apoyo a lo actuado hasta el momento" lo cual incluía obviamente, la elaboración del ADT y si los mandos medios no hubieran estado informados, no lo hubieran hecho. Para otros, la aprobación del ADT fue implícita pero no explícita, ya que el ADT no se menciona en el acta. Sea cual fuere la situación, el Comité no expresó ninguna reserva al respecto y se pasó a la fase del PAE, por lo cual este aspecto se considera **satisfactorio**.

4. Mecanismo para asegurar el acceso de la información

El mecanismo formal fue el Comité de Coordinación a través de los Grupos de Trabajo que se formaron al respecto. Se considera que hubo también un mecanismo informal, a través de la participación de los técnicos de las instituciones. Estos mecanismos fueron reforzados posteriormente con la figura de los Coordinadores Nacionales inicialmente llamados "Facilitadores", pero este esquema funcionó más en términos del PAE. A pesar de que en algunas entrevistas se mencionó que "nunca se puede obtener toda la información" y que "las instituciones nunca dan todo", la opinión generalizada fue que el trabajo de recopilación de información fue meritorio y se logró integrar una buena base de datos, lo que se considera **satisfactorio**.

5. Causas-raíz de la degradación ambiental

Se considera que el ADT focaliza adecuadamente este aspecto distinguiendo entre las que son domésticas y aquellas que son transfronterizas. Este aspecto es presentado en forma muy clara en la versión ejecutiva del ADT y provee un vínculo importante entre el diagnóstico y el conjunto de acciones propuestas en el PAE, considerándose como **altamente satisfactorio**.

12.1.2 Programa de Acción Estratégica (PAE)

Tabla 12.1.2
Síntesis de Evaluación del PAE

Criterios de Evaluación (*)	Grado de Satisfacción del Criterio				Comentarios
	AS	S	MS	I	
El efecto del PAE es relevante en lo que respecta a:					
¿Calidad?		X			El documento podría reflejar mejor todo el trabajo realizado Su alcance puede tener limitaciones por falta de alguna información y por la dificultad de considerar todos los aspectos que intervienen en una cuenca tan grande que involucra 5 países
¿Eficacia?		X			
¿Cuenta el PEA con el aval de los gobiernos participantes?	X				Ello es un motivo de gran satisfacción por parte de todos los que participaron
¿Se llevó a cabo un análisis de involucrados identificando a todos los entes relevantes?		X			En un principio no recibió mucha atención y mejoró después
¿Cuenta con un plan público detallado para la participación de los entes involucrados?		X			Se realzó aunque se beneficiaría de mayor divulgación
¿Sienten los entes involucrados relevantes que han sido debidamente consultados y que sus necesidades y aspiraciones han sido debidamente reflejadas en el PAE?			X		Aunque hubo consultas, algunos entes sienten que su participación pudo haber sido más efectiva durante el proceso de toma de decisiones
¿Refleja el PAE ampliamente la información y análisis del ADT?	X				Presenta una buena relación entre problemas prioritarios detectados y acciones propuestas
¿Fue establecido un grupo consultivo u otro mecanismo para asegurar el acceso a la información de todas las fuentes relevantes para ser incorporada al PAE?	X				La figura de dos Coordinadores Nacionales fue efectiva
¿Contiene el PAE un conjunto de acciones realistas y manejables, incluyendo compromisos específicos respecto a metas cuantitativas, cronogramas para reformas de políticas y reglamentos, inversiones y otras acciones pertinentes para confrontar las causas-raíz identificadas en el ADT?			X		Contiene acciones y proyectos, propuestas de inversiones y armonización de marcos jurídicos, pero no compromisos específicos respecto a metas cuantitativas

(*) Program Performance Indicators for GEF International Waters Programs, GEF-C.22-Inf.8, November 11, 2003

1. Calidad y eficacia del PAE

La calidad del PAE es **satisfactoria**. Tiene dos objetivos a largo plazo, cada uno con tres objetivos operativos a corto plazo:

i) Objetivo de Calidad Ecosistémico I: "Agua segura para la salud de la población, el uso recreativo y el desarrollo de la biota acuática" para lo cual es necesario cumplir con tres objetivos operativos a corto plazo:

- Prevenir y reducir los aportes de contaminantes de fuentes terrestres puntuales (efluentes industriales y cloacales) y fuentes difusas;
- Prevenir y reducir la contaminación por actividades acuáticas; y
- Remediar sitios altamente contaminados.

ii) Objetivo de Calidad Ecosistémico a Largo Plazo II. "Protección de hábitats prioritarios y sustentabilidad ecológica de los recursos acuáticos vivos" para lo cual es necesario cumplir con tres objetivos operativos a corto plazo:

- Contribuir a proteger las principales especies amenazadas;
- Proteger los hábitats de importancia ecológica y restaurar sitios degradados; y
- Fortalecer la pesca responsable.

Para cumplir con dichos objetivos, presenta un conjunto de acciones por ambos países, ligadas a los ejes prioritarios de acción que fueron identificados en el ADT, por un monto total de US$ 1.510,6 millones (US$ 1.368 millones en Argentina y US$ 142,6 millones en Uruguay), como se indica en la Tabla 12.1.2.1

Tabla 12.1.2.1
Proyectos del PAE

Plan de Argentina

Discriminación de Costos Estimados por Áreas Temáticas	Total Proyectos	Línea de Base (US$)	Alternativa (US$)	Costo Adicional (US$)
Gestión ambiental de efluentes urbanos	2	1.253.566.000	1.268.602.000	15.036.000
Gestión ambiental de efluentes industriales	6	66.183.536	68.234.000	1.920.464
Monitoreo de calidad de agua, sedimentos y biota	9	793.476	3.932.823	3.123.347
Gestión ambiental en Puertos y vías navegables	8	1.690.000	4.580.000	2.890.000
Preservación de Biodiversidad	13	716.500	3.036.300	2.319.800
Recursos Pesqueros	8	385.000	1.702.900	1.243.900
Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental	15	1.142.000	3.227.750	1.965.750
Sistema de información ambiental	1	97.000	470.000	373.000
Educación Ambiental y Participación Social y Otros	22	4.889.467	14.854.550	9.625.553
Total	**84**	**1.329.462.979**	**1.368.640.323**	**38.497.814**

Plan de Uruguay

Ítems	Total Proyectos	Línea de Base (US$)	Alternativa (US$)	Costo Adicional (US$)
Gestión ambiental Efluentes Industriales	7	6.516.000	7.842.000	1.326.000
Gestión ambiental Efluentes Domésticos	3	86.460.000	91.597.000	5.137.000
Monitoreo de calidad de agua, sedimentos y biota	5	4.373.000	6.076.900	1.703.900
Fortalecimiento Institucional	6	1.425.000	3.766.000	2.341.000
Gestión ambiental en Puertos y vías navegables	7	20.233.000	24.168.550	3.935.550
Biodiversidad y Recursos Pesqueros	7	4.035.526	6.070.026	2.034.500
Sistema de Información Ambiental	1	1.600.000	2.000.000	400.000
Educación Ambiental y Participación Social	5	616.800	1.120.800	504.000
Total	**41**	**125.259.326**	**142.641.276**	**17.381.950**

FUENTE: FREPLATA, Documento PAE, Anexo VIII

El documento, sin embargo, podría reflejar mejor todo el trabajo que se realizó e incluir explícitamente las estrategias de biodiversidad y de control de la contaminación que fueron elaboradas.

Dada la diversidad de jurisdicciones involucradas y complejidad de las problemáticas ambientales del Río de la Plata y su Frente Marítimo, la eficacia del PAE necesariamente dependerá, por un lado, del compromiso político e institucional de las autoridades argentinas y uruguayas que integran la CARP y la CTMFM así como de las autoridades y agencias gubernamentales pertenecientes a las diferentes jurisdicciones involucradas (nacional, provincial, municipal, departamental) con competencia en el diseño y aplicación de políticas ambientales, lo cual se comenta en el punto siguiente.

Por otro lado, dependerá también de la solidez de la base de información establecida por el diagnóstico. En este sentido conviene recordar opiniones escuchadas durante las entrevistas, respecto a que en el ADT no se obtuvo toda la información que el PAE necesitaba. Una de las razones fue el retraso en el desembolso de los recursos del Fondo Francés para el Medio Ambiente, destinado a realizar estudios hidrodinámicos que proveerían información importante en ese sentido, estudio que está por iniciarse y para lo cual se ha decidido prolongar la permanencia de la Unidad Ejecutora hasta el año 2008. Sin demeritar la certeza de tales opiniones, la realidad es que en este tipo de proyectos es difícil obtener toda la información deseada y hay que parar en algún punto. La pregunta es, si es que no se obtuvo toda la información ¿es suficiente la información que se obtuvo para no demeritar sustancialmente la eficacia del PAE?

Respecto a los aportes de contaminantes, uno de los tópicos que los evaluadores discutieron con más insistencia durante las entrevistas fue el origen de los mismos. Parece claro que el diagnóstico identificó tres fuentes principales: los contaminantes originados por actividades marinas, los originados por las actividades antrópicas en las costas y los aportados por las cuencas tributarias, especialmente las de los ríos Uruguay y Paraná. Las opiniones escuchadas coincidieron en que, en términos relativos, la contaminación originada por las actividades marítimas es de una magnitud mucho menor que las otras dos. De igual manera, que la contaminación proveniente de las actividades en la costa es apreciable y que en magnitud, el efecto de la cuenca del río Paraná es mayor que el efecto de la cuenca del río Uruguay. Lo que los evaluadores no escucharon fue que se haya determinado aun, en forma cuantificable, la magnitud relativa de la contaminación proveniente de la actividad en las costas respecto a la magnitud relativa de la contaminación proveniente de las partes altas de las cuencas aportantes, especialmente la del Paraná. Se escucharon opiniones sobre la dificultad que representaría el tomar medidas preventivas respecto a esta última, dado que la cuenca se localiza no solamente en Argentina y Uruguay, sino también en Brasil, Bolivia y

Paraguay; que ésta sería en todo caso mayormente proveniente de fuentes difusas y que en todo caso, su magnitud sería menor que la proveniente de las actividades costeras.

Aunque en algunos casos se escuchó cierta preocupación por el aporte de metales pesados, especialmente en los sedimentos, la decisión fue enfocar el PAE mayormente hacia la contaminación proveniente de las zonas costeras. ¿Fue esta una buena decisión? La impresión de los evaluadores es que tanto la dirección del Proyecto como las instituciones participantes están concientes de que aun existen vacíos de información que pudieran ser importantes, pero la información con que se cuenta permite identificar ya fuentes importantes de contaminantes que hay que atacar con premura y decisión. Aparte de la dificultad que conllevaría el cubrir también las cuencas aportantes en el presente PAE,[16] los evaluadores concuerdan con la opinión expresada en varias de las entrevistas en que los beneficios de una acción limitada a la contaminación costera son mayores que los daños que seguirían causándose de no hacer nada al respecto ahora. En tal sentido, la eficacia del PAE se considera **satisfactoria**.

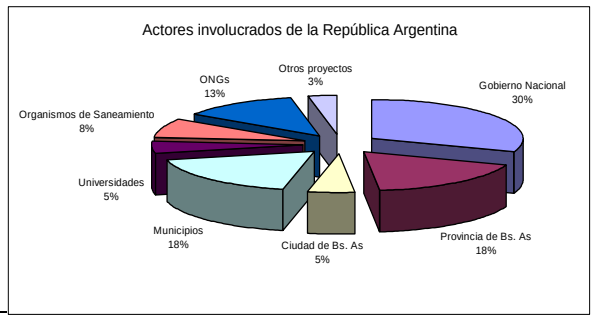
2. Aval de los gobiernos participantes

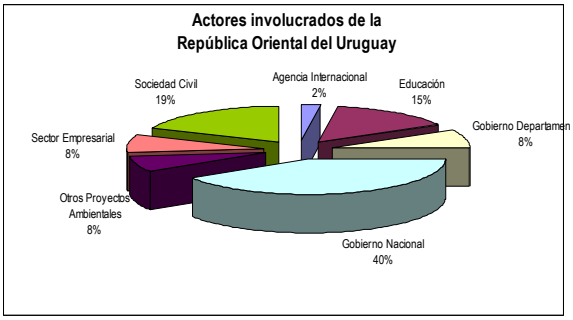
El Comité de Coordinación, en su tercera reunión plenaria celebrada en agosto 2007, dio explícitamente su aval al PAE. Ello constituye un hito importante en opinión de los actores entrevistados y se considera **altamente satisfactorio**. A diferencia de opiniones escuchadas respecto a la elaboración del ADT, la opinión fue generalizada respecto a que el proceso de preparación del PAE fue altamente participativo con relación a las instituciones involucradas, siendo éstas mayormente instituciones nacionales y provinciales. El esquema de los dos Coordinadores Nacionales que fue adoptado constituyó un factor positivo e importante para lograr este involucramiento institucional. Si bien la participación de las municipalidades, ONG y otros entes involucrados no estuvo al mismo nivel, ello no demerita mucho la importancia de haber logrado este acuerdo binacional a nivel institucional. Un factor importante que también contribuyó a ello fue que se logró enlazar las actividades del PAE con los programas regulares de las diversas instituciones, proveyendo así un alto nivel de apropiación, aumentando las probabilidades de éxito.

3. Análisis de involucrados

El análisis de involucrados efectuado se considera **satisfactorio**. Se realizó un relevamiento de opiniones entre 338 entes involucrados[17] en ambos países mediante cuestionarios, talleres y grupos focales, para obtener su percepción sobre los principales problemas del Río de la Plata y Frente Marítimo. La distribución de los entes involucrados en la elaboración del PAE se muestra en la Tabla 12.1.2.2 y la lista de los mismos se adjunta como Anexo II.

Tabla 12.1.2.2
Actores Clave de Argentina y Uruguay Involucrados en Elaboración del PAE





FUENTE: FREPLATA, Documento PAE, Anexo III

[16] El mandato de las Comisiones que integran el Consorcio reside en el Río de la Plata y su Frente Marítimo solamente y el esfuerzo efectuado para considerar también las actividades en las costas ha sido considerable.

[17] Definidos como entes estatales, académicos, del sector privado y de la sociedad civil, que juegan un papel o tienen un interés legítimo en el problema, su solución o el uso o protección del ecosistema y sus recursos.

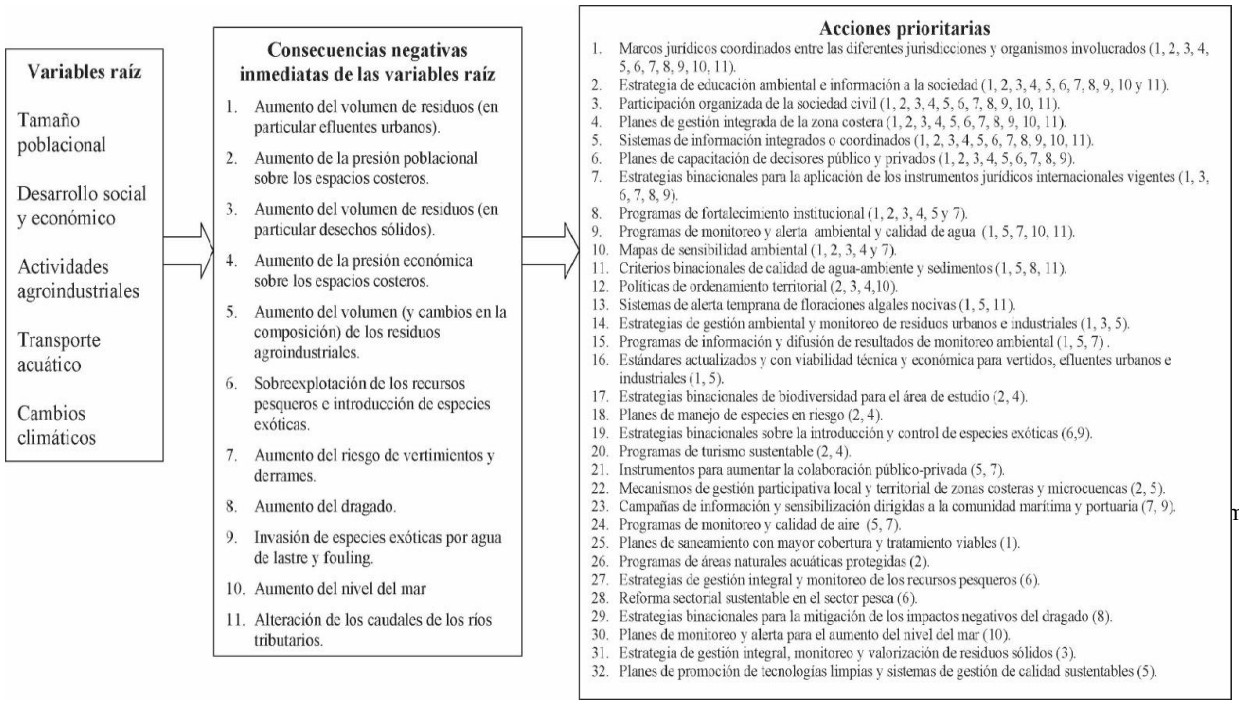
Si bien en algunas entrevistas se tuvo la impresión que en un principio se dio menor atención relativa a la participación de los entes involucrados, en fases posteriores y a raíz del aporte por el PNUD de US$ 5.000 de fondos propios, se fortaleció el Proyecto en materia de comunicación y relacionamiento con las instituciones gubernamentales y la sociedad civil, elaborándose una estrategia de comunicación que, si bien ha necesitado mayor divulgación, se considera **satisfactoria**. El documento del PAE indica que la estrategia de comunicación consistió en el desarrollo y puesta en práctica de un amplio abanico de instrumentos para la sensibilización y educación ambiental que incluyó: i) organización de exhibiciones permanentes; ii) apoyo a iniciativas de educación ambiental y experiencias piloto de organizaciones no gubernamentales (ONG) y iii) la elaboración y distribución de boletines para difundir la información y los avances alcanzados durante la elaboración del PAE, brindando un espacio en el cual los principales actores sociales pudieran expresarse. Las encuestas de opinión a involucrados y a la opinión pública se realizaron durante el segundo semestre del año 2005. El documento del PAE indica también que las mismas se diseñaron de manera representativa en ambos países y estuvieron dirigidas a dos grupos meta: i) los actores institucionales directamente involucrados con la temática ambiental del RPFM y ii) la población en general.

A pesar de lo anterior y que a raíz de la elaboración de dicha estrategia se abrieron espacios de participación para las ONG y la sociedad civil, en opinión de miembros de ONG entrevistados, estos espacios fueron definidos sin su participación. Por otro lado, el PAE refleja más que todo los intereses de las instituciones nacionales y provinciales y, a decir de otras personas y miembros de ONG entrevistados, reflejan poco los intereses de los municipios y poco o nada las necesidades y aspiraciones de los entes involucrados. Dado que estas son opiniones recogidas de algunas personas y dado que sí hubo una intención de acercamiento y cierto grado de participación, aunque quizás con menor vigor que el que algunos de los entes involucrados hubieran deseado, se considera que este aspecto fue **marginalmente satisfactorio**.

4. Relación entre el PAE y el ADT

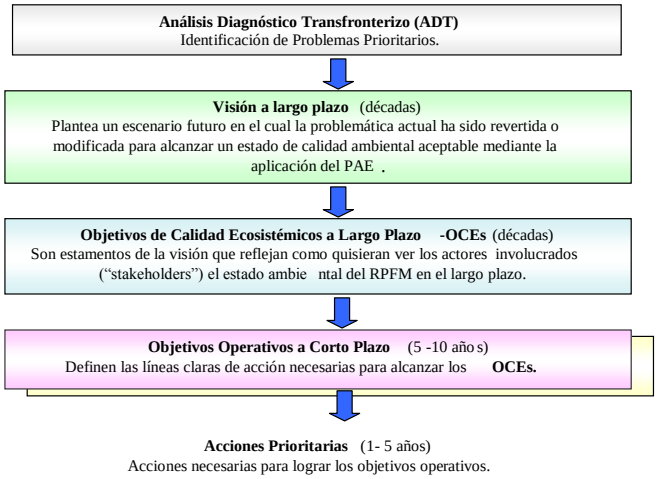
Aunque este aspecto ya fue en parte discutido en el Punto 1 anterior, este aspecto se considera **altamente satisfactorio** y merece la pena mencionar más específicamente dichos vínculos. La Figura 12.1.2.1 muestra la relación entre las causas-raíz, las consecuencias negativas inmediatas de las mismas y las acciones prioritarias identificadas en el ADT para contrarrestar dichas consecuencias negativas. La mencionada figura muestra la forma como los problemas prioritarios identificados en el ADT fueron relacionados con las acciones prioritarias del PAE y la Figura 12.1.2.2 muestra las áreas temáticas dentro de las cuales fueron definidas las acciones del PAE. Como puede apreciarse, existe una congruencia entre las áreas temáticas de las acciones prioritarias del PAE con el tipo de acciones prioritarias identificadas y recomendadas en el ADT.

Figura 12.1.2.1
Variables Raíz, Consecuencias Negativas y Acciones Prioritarias Recomendadas



mento ADT

Figura 12.1.2.2
Relación Funcional entre el ADT y el PAE



FUENTE: FREPLATA, Documento PAE, Anexo III

5. Mecanismo para asegurar el acceso a la información de las fuentes relevantes para ser incorporada al PAE

El mecanismo utilizado en esta ocasión, la figura de los dos Coordinadores Nacionales fue exitoso y **altamente satisfactorio**.

6. Contenido del PAE

El PAE presenta un buen contenido técnico y propuestas de inversiones, así como de armonización de los ordenamientos jurídicos de ambos países. Aunque en opinión de algunas personas entrevistadas, esta armonización será difícil y su implementación llevará tiempo, está planteada y existen ejemplos de lo que se puede hacer, como es el caso de la armonización de los estándares de calidad del agua. Sin embargo, no contiene compromisos específicos respecto a metas cuantitativas a alcanzar, por lo que este aspecto se considera **marginalmente satisfactorio**.

12.1.3 Fortalecimiento y Apoyo al Marco de Instrumentación del PAE

Tabla 12.1.3
Síntesis de Evaluación del Fortalecimiento y Apoyo Al Marco de Instrumentación del PAE

Criterios de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio				Comentarios
	AS	S	MS	I	
Fueron adecuadas las actividades de construcción de capacidades y el establecimiento de redes de conocimiento y su efecto sobre las perspectivas de implementación a largo plazo del PAE en lo que respecta a:					
¿Las Comisiones Binacionales?		X			Se fortalecieron las Comisiones
¿Las instituciones nacionales?		X			Se fortalecieron las instituciones nacionales
¿Las instituciones provinciales?		X			Se fortalecieron las instituciones provinciales
¿Las municipalidades?		X			Se apoyaron redes de información, aunque el fortalecimiento no fue al mismo nivel que en las instituciones nacionales y provinciales

¿Otros entes involucrados?			X		Hubo algún fortalecimiento de algunas ONGs
El efecto de la información sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo sobre las perspectivas de implementación a largo plazo del PAE es relevante en lo que respecta a:					
¿Calidad?	X				Sensibilización de la importancia del enfoque bi-nacional entre las instituciones, técnicos y funcionarios de mandos medios
¿Eficacia?		X			La población en general aun no alcanza el mismo grado de sensibilización
¿Ha contribuido el Proyecto a desarrollar el conocimiento y entendimiento sobre la importancia y amenazas que se ciernen sobre el ecosistema del Río de la Plata y su Frente Marítimo?	X				Sensibilización de la importancia del enfoque bi-nacional entre las instituciones, técnicos y funcionarios de mandos medios
¿Contribuyeron el marco institucional, programático y regulatorio, como parte de la ejecución del Proyecto, para facilitar la conectividad y la protección de la biodiversidad?		X			El Tratado y las Comisiones proporcionaron una plataforma habilitadora para la colaboración y cooperación

1. Actividades de construcción de capacidades y establecimiento de redes de conocimiento

Con base en las entrevistas realizadas y el examen de la información durante la misión de evaluación, se considera que las actividades de construcción de capacidades para las Comisiones, instituciones nacionales y provinciales, y las municipalidades fueron **satisfactorias.**

2. Calidad y eficacia del programa de fortalecimiento y apoyo y contribución al conocimiento y entendimiento sobre la importancia del ecosistema del RPFM

Con el objeto de cubrir las necesidades y vacíos de información, el Proyecto FREPLATA realizó 18 campañas de investigación con objetivos específicos, en las que participaron algunas de las instituciones vinculadas al Proyecto. Así mismo, el Proyecto auspició, organizó, desarrolló y dictó 9 cursos y actividades de capacitación para decisores, científicos y/o técnicos de las instituciones vinculadas con el Río de la Plata y su Frente Marítimo, auspiciando y organizando 105 encuentros, reuniones, talleres, seminarios y jornadas, tanto de carácter técnico como de perfil institucional. El Proyecto también llevó a cabo o participó en 65 otras actividades que no pueden encuadrarse dentro de las categorías anteriores, como la organización de concursos de dibujos y fotografías, muestras, exhibiciones[18], mesas redondas, excursiones y la participación y/o auspicio de actividades organizadas por otras instituciones, entre otras.

Especial mención merecen la organización de la página web con un promedio mensual de más de 8.000 visitantes, la publicación del Boletín FREPLATA con 1.000 copias distribuidas entre tomadores de decisión y ONG, y la primera competencia sobre proyectos de Educación Ambiental, Formación de Capacidades y Gestión, organizada con ONG de ambos países, recibiendo 40 propuestas de las cuales 8 fueron escogidas y financiadas por el Proyecto.

Finalmente, se debe mencionar la creación del Sistema de Información Integrada (SII) que, luego de servir para el desarrollo del ADT y el PAE, tiene por objeto apoyar a los procesos de toma de decisiones para la administración transfronteriza del cuerpo de agua, así como brindar información a los distintos actores involucrados con la problemática ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo (decisores, científicos, sector privado y la sociedad en general). De hecho, muchas de las instituciones con cuyos funcionarios se tuvo entrevistas, ya lo están utilizando. Durante las entrevistas (con solo una notable excepción), el SII recibió reconocimiento y elogios por parte de los entrevistados. Actualmente se encuentra en proceso la incorporación de componentes del SII al sistema de información de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de Uruguay y se tienen planes para hacer lo propio en Argentina.

[18] Como la exhibición "Viento en Popa" que es organizada anualmente por Espacio y Ciencia del Laboratorio Tecnológico (LATU) de Uruguay.

La calidad de este componente es **altamente satisfactoria**, al igual que la contribución que ha hecho el Proyecto al conocimiento y entendimiento sobre la importancia y amenazas que se ciernen sobre el ecosistema del Río de la Plata y su Frente Marítimo, ya que ha contribuido grandemente a hacer conciencia de que "para resolver nuestros problemas tenemos que tomar en cuenta a los de enfrente" y de que "hoy al Río de la Plata hay que cuidarlo entre dos, más allá de las acciones locales", expresiones escuchadas en las entrevistas y que resumen plenamente el efecto de sensibilización logrado entre los funcionarios y técnicos de ambos países.

En cuanto a la eficacia y pese a los esfuerzos anteriormente comentados, fue opinión de varias personas entrevistadas que la población en general aun no percibe la importancia de las acciones transfronterizas, haciendo falta todavía un mayor esfuerzo de sensibilización. Sin embargo se han comenzado a hacer avances en tal sentido, por lo que al momento puede calificarse de **satisfactoria**.

3. Contribución para facilitar la conectividad y la protección de la biodiversidad

En este sentido, se percibió durante las entrevistas que el marco institucional, programático y regulatorio dentro del cual se realizó la ejecución del Proyecto ha hecho una contribución importante. En primer lugar, los logros alcanzados en la comunicación entre instituciones y técnicos de ambos países y aun dentro de los países mismos, no hubieran sido posibles sin la existencia del Tratado del RPFM y sin la participación de las Comisiones. Las Comisiones proporcionaron una plataforma binacional, neutral a las rivalidades existentes entre instituciones nacionales cuyas jurisdicciones y marcos de actuación no se encuentran claramente definidos y usaron su poder de convocatoria para establecer un marco de colaboración y cooperación. En las entrevistas se evidenció, por ejemplo, el interés y deseo de trabajar en conjunto de los organismos ambientales de ambos países para orientar acciones tendientes a proteger y conservar la biodiversidad del sistema, situación que no hubiera sido posible lograr en ausencia del Proyecto, a decir de los propios funcionarios entrevistados. Es más, ambas Comisiones están sumamente interesadas en asumir un mayor protagonismo y participación en la implementación del PAE. Este aspecto es **satisfactorio**.

12.2 Evaluación de Impactos No Anticipados

Tabla 12.2
Síntesis de Evaluación de Impactos No Anticipados

Criterio de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Ha generado el Proyecto impactos positivos o negativos no anticipados en el Documento de Proyecto (p. ej., elaboración de estudios o planes adicionales, participación de instituciones gubernamentales y/o no gubernamentales no identificadas, generación de redes de colaboración e intercambio interinstitucional tanto nacionales como binacionales sobre temas ambientales, creación de un foro binacional sobre temas ambientales transfronterizos más allá del Río de la Plata, actualización de marcos legales e institucionales en materia ambiental, retiro de entes públicos originalmente involucrados en el Proyecto, etc.)?	X			

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.

El Proyecto tuvo importantes impactos no anticipados, entre los que vale la pena resaltar los siguientes:

i) Hubo un reconocimiento unánime del valor y contribución de FREPLATA en coordinar y poner de acuerdo a gran cantidad de instituciones que de otra manera no lo hubieran hecho.
ii) FREPLATA fue un medio efectivo para potenciar el intercambio de información y conocimiento sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo dentro y entre los países.
iii) El Proyecto motivó de una manera efectiva, el deseo de trabajar juntos.
iv) Se hizo conciencia entre las instituciones de cada país que para resolver sus problemas específicos se necesita la contribución y participación del otro país.

v) Como resultado de los impactos anteriores, el problema bi-nacional Argentina-Uruguay provocado por la papelera en el río Uruguay no tuvo incidencia alguna en la ejecución y resultados del Proyecto. Los técnicos y funcionarios de las instituciones participantes de ambos países lograron aislar dicho conflicto de los propósitos, discusiones, deliberaciones y acuerdos que necesitó FREPLATA. De no haber sido por los impactos mencionados en los Numerales i) a iv) anteriores, el conflicto de la papelera hubiera hecho imposible cumplir los objetivos de un proyecto binacional como FREPLATA, ejecutado por un consorcio de Comisiones binacionales creadas por las cancillerías de los mismos países involucrados en el conflicto. Este es un ejemplo de como un proyecto binacional transfronterizo puede facilitar la solución de problemas y conflictos sin mezclar implicaciones de soberanía para los países ribereños.

vi) Se elaboraron sendos Planes Nacionales durante el proceso de preparación del PAE, logrando insertar las acciones y proyectos bi-nacionales dentro de los planes y programas de las diversas instituciones, incrementando de esa manera las posibilidades reales de financiamiento e implementación del PAE.

Por todo lo señalado, se considera que FREPLATA ha generado impactos positivos no anticipados **altamente satisfactorios**.

12.3 Evaluación de Sostenibilidad

Tabla 12.3
Síntesis de Evaluación de Sostenibilidad

Criterio de Evaluación	Grado de Satis-facción del Criterio			
	AS	**S**	**MS**	**I**
1. ¿Se han tomado previsiones (presupuestarias, administrativas, legales, institucionales, mecanismos de coordinación interinstitucional, etc.) o existen planes para tomar medidas para asegurar la continuación del Proyecto, en particular en lo que respecta a la implementación del PAE, cuando culmine el financiamiento internacional disponible? Si éste el caso, ¿cuáles son?		X		

LEYENDA: AS: Altamente Satisfactorio; S: Satisfactorio: MS: Marginalmente Satisfactorio; I: Insatisfactorio.

Desde su concepción misma, la sostenibilidad ha sido una preocupación constante del Proyecto. De hecho, en el Documento de Proyecto se señala que FREPLATA es una iniciativa a largo plazo conformada por dos etapas, ambas financiadas potencialmente por el GEF: la presente que llevaría a la preparación y adopción del PAE, y la segunda que implicaría la implementación del Programa. Siguiendo este enfoque, y en vista de que el Proyecto se encuentra en su fase final de implementación, durante el primer semestre 2007 se preparó un Concepto de Proyecto y se solicitó recursos del Fondo para el Desarrollo de Proyectos (PDF) al GEF para la elaboración de la etapa de apoyo a la implementación del PAE.

Entre los muchos elementos que favorecen la sostenibilidad del Proyecto, además de la posible aprobación de financiamiento para la segunda etapa por parte del GEF, los cuales es importante resaltar que son producto de la primera etapa de FREPLATA, se encuentran: i) la cultura de trabajo y colaboración interdisciplinaria, interinstitucional y binacional en el campo científico y profesional, involucrando tanto a institutos y centros de investigación como a entes públicos; ii) los contactos, relaciones y experiencia de trabajo común, coordinación y acuerdo entre las instituciones públicas binacionales, nacionales y subnacionales responsables de implementar el PAE; iii) la base de información científica generada y el Sistema Integrado de Información, que servirán para dar soporte técnico al proceso de toma de decisiones; iv) el firme avance en la construcción de una visión y un consenso binacional sobre los objetivos de calidad ambiental, objetivos operativos y acciones y actividades prioritarias de prevención y mitigación en el área del Proyecto desde una perspectiva transfronteriza; v) el marco normativo e institucional producto del PAE; y vi) el portafolio consensuado de proyectos, con estimación presupuestaria y opciones de co-financiamiento identificadas.

Sin dejar de reconocer el importante esfuerzo por delante para la efectiva implementación del PAE, el sólido trabajo de colaboración y cooperación interinstitucional desarrollado, la base de información técnica disponible, los

marcos legales e institucionales avanzados, y las acciones e inversiones prioritarias identificadas, todos como producto de FREPLATA, sientan las bases y auguran perspectivas **altamente satisfactorias** de sostenibilidad a largo plazo del Proyecto.

12.4 Conclusiones, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

A continuación se identifican las principales conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas del análisis realizado en este capítulo.

12.4.1 Conclusiones

Los resultados del Proyecto en su conjunto son **satisfactorios**. Entre los aspectos **satisfactorios** se encuentran la forma como fue alcanzado el objetivo específico 1 del Proyecto, la alta calidad del ADT y participación de técnicos y científicos nacionales en su elaboración, el aval dado por las instituciones al PAE y la forma en que éste se vincula con el ADT, la eficacia de la figura de Coordinadores Nacionales, la calidad de las actividades realizadas para cumplimiento del objetivo específico 3 del Proyecto y la forma como el Proyecto contribuyó al entendimiento, colaboración y cooperación binacional dentro y entre las instituciones de ambos países. Adicionalmente, el Proyecto produjo una serie de impactos no anticipados altamente positivos.

Sin dejar de reconocer el importante esfuerzo por delante para la efectiva implementación del PAE, el sólido trabajo de colaboración y cooperación interinstitucional desarrollado, la base de información técnica disponible, los marcos legales e institucionales avanzados, y las acciones e inversiones prioritarias identificadas, todos como producto de FREPLATA, sientan las bases y auguran perspectivas **altamente satisfactorias** de sostenibilidad a largo plazo del Proyecto.

Entre los puntos débiles se encuentran la poca representatividad en el PAE de acciones y proyecto presentados por algunos entes involucrados y la falta de compromisos específicos respecto a metas cuantitativas en el PAE, así como la relativa menor participación de las municipalidades y de otros entes de la sociedad civil en las actividades de apoyo y fortalecimiento del objetivo específico 3 del Proyecto.

12.4.2 Lecciones Aprendidas

Entre las lecciones aprendidas, se destacan las siguientes:

i) Los proyectos no deben ser demasiado ambiciosos y optimistas en cuanto a lo que se puede lograr ni en lo que respecta a los tiempos en que pueden alcanzarse las metas y objetivos, dadas las condiciones prevalecientes en los países.

ii) En este tipo de proyectos, conviene tener la organización para su ejecución consolidada antes del inicio de las actividades del proyecto en sí. Esta consolidación puede llevar un largo tiempo.

iii) Cuando hay poca claridad en la definición de competencias y jurisdicciones y existen rivalidades entre las instituciones, se necesita de una dirección que esté situada en un plano neutral y con poder de convocatoria y habilidad para la solución de conflictos.

iv) La organización para la ejecución del proyecto, sin apartarse de las reglas básicas del juego de los organismos financiadores ni de los lineamientos nacionales de política de los países, debe ser flexible y adaptable.

v) En este tipo de proyectos, es conveniente contar desde el inicio con un ente (comisión, comité) orientador para la verificación direccional del proyecto y el balance de intereses y actividades.

vi) La manera en que se realizó el ADT provocó interés y apropiación de técnicos y científicos nacionales, pero no de la sociedad civil o la población en general.

vii) El desarrollo de este tipo de Diagnósticos como parte integrante de la preparación de un PAE necesita de una definición clara desde el inicio, respecto a cual es su propósito fundamental. De lo contrario, se corre el riesgo de que se prolongue innecesariamente, se gaste en él más de lo debido, se obtenga información que no será después utilizada en el PAE y se deje de obtener información que el PAE necesita para ser eficaz.

viii) La forma en que se preparó el PAE, con una amplia participación desde el inicio de las instituciones, provocó apropiación y sentido de involucramiento de las mismas. En ello fue factor importante la figura utilizada

de los Coordinadores Nacionales, quienes lograron una mejor comunicación entre la Unidad Ejecutora del Proyecto y las instituciones de ambos países.

ix) El interés en este tipo de proyectos por parte del sector privado y de la sociedad civil no se genera espontáneamente y hay que promoverlo desde el mismo inicio del Proyecto. Una manera de lograr dicho interés es mediante su participación en la toma de decisiones respecto al papel que ellos mismos se ven desempeñando en el proyecto.

12.4.3 Recomendaciones

Con respecto al PAE, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

i) La comprensión y utilidad del PAE se vería fortalecida si se revisara la integración del texto del informe y sus anexos, ya que éstos provienen mayormente de los Planes Nacionales y su relación con el texto del informe no es siempre evidente.

ii) Sería conveniente especificar cual es la situación deseada al final de la ejecución del PAE, en comparación con la situación actual o línea base.

iii) Durante las entrevistas se evidenció que en el proceso de elaboración del PAE se presentó un mayor número de proyectos que los finalmente escogidos, debiendo existir criterios de priorización. Sería conveniente hacer explícitos los criterios que fueron utilizados.

iv) El documento expresa los objetivos del PAE y las líneas de actuación, mas no los proyectos específicos, cuyo detalle se encuentra en los Planes Nacionales. Sería conveniente resumirlos también en el PAE, ya que al verlos solamente en los Planes Nacionales, se tiene la impresión errónea de que son solamente un listado de proyectos que las instituciones tenían en su cartera. Conviene eliminar esa impresión errónea, ligando en una forma más evidente las acciones y proyectos con las líneas estratégicas.

v) Conviene incluir en el PAE un plan de implementación y los mecanismos específicos de seguimiento y evaluación.

vi) Durante el proceso de elaboración del PAE se discutieron y acordaron estrategias para la biodiversidad y para el control de la contaminación. Sería conveniente que dichas estrategias se reflejaran en el PAE y la manera como éstas contribuyeron al mismo.

vii) El proceso de elaboración del PAE es una experiencia importante rica en lecciones aprendidas, que podrían aprovecharse en otros proyectos. Conviene documentar dichas lecciones y presentar una cronología en mayor detalle de los diferentes pasos seguidos hasta el aval del mismo por las instituciones es de ambos países.

viii) Si el PAE será la base para solicitar nuevos financiamientos del GEF, es conveniente revisar el cumplimiento del concepto de costos incrementales.

En relación con las actividades para el fortalecimiento del marco de implementación del PAE, se presentan las siguientes recomendaciones:

i) Estas actividades comprenden un gran número de cursos y actividades de capacitación, encuentros, reuniones, talleres, seminarios y jornadas, la organización de concursos de dibujos y fotografías, muestras, exhibiciones, mesas redondas, excursiones y la participación y/o auspicio de actividades de otras instituciones, que se encuentran y pueden consultarse en el Sistema Integrado de Información de FREPLATA. Sin embargo, su divulgación y utilidad se verían potenciadas si, al igual que el ADT y el PAE, estas actividades contaran con un informe que integrara todas las acciones, participantes y beneficiarios, resultados esperados y obtenidos.

ii) La base de datos integrada por FREPLATA es muy buena y está siendo utilizada por varias instituciones nacionales. La idea de integrarla con las bases de datos de las instituciones ambientales en ambos países merece apoyo, para potenciar sus beneficios.

iii) Sería conveniente fortalecer la participación de las municipalidades y otros entes de la sociedad civil en las actividades de implementación del PAE. Una forma de lograrlo, aunque no la única, sería promoviendo proyectos que fortalezcan la RIIGLO y proyectos generados por entes de la sociedad civil en colaboración con instituciones nacionales y/o provinciales.

13.0 RESULTADOS: SITUACIÓN OBTENIDA AL TÉRMINO DEL PROYECTO

Este capítulo concluye la evaluación de los resultados del Proyecto considerando, en relación con la sección del Documento de Proyecto que expresa la "situación esperada al término del Proyecto" (pp. 19-20), la opinión de los evaluadores sobre la situación obtenida con la implementación del Proyecto para el momento de realizar la Evaluación Final. Dado que algunos de los aspectos incluidos ya fueron tratados en el Capítulo 12.0, a continuación se sintetiza en la Tabla 13.1 la situación obtenida y posteriormente se ofrecen breves comentarios sobre los temas incluidos en la tabla.

Tabla 13.1
Síntesis de Situación Obtenida al Término del Proyecto

Criterios de Evaluación	Grado de Satisfacción del Criterio				Comentarios
	AS	S	MS	I	
¿Contribuyó el Proyecto a un proceso de largo plazo dirigido a enfrentar las externalidades transfronterizas causadas por las actividades sectoriales?	X				Hizo una contribución importante
¿Se completaron los cimientos para que ambos países puedan continuar con este proceso de largo plazo?	X				Se considera uno de los mayores logros del Proyecto
¿Están ambos países en posición de desarrollar actividades y acuerdos para la reducción de impactos de fuentes transfronterizas de contaminación prioritarias?		X			Los cimientos están construidos pero aun se necesita apoyo
¿Están ambos países en la posición de internalizar los costos externos de la contaminación transfronteriza en la política doméstica y binacional, promover la armonización de las respectivas legislaciones nacionales y catalizar las inversiones necesarias?		X			Sí, por la forma en que se construyó el PAE y el aval dado al mismo por los gobiernos
¿En el largo plazo, se mejorará la calidad ambiental del cuerpo de agua, lográndose niveles más bajos de contaminación de las aguas y sedimentos, así como una mejor conservación de la biodiversidad fluvial y marina?		X			Aunque quedarán vacíos, la perspectiva es de mejoría
¿Se realizó un Análisis y Diagnóstico Transfronterizo (ADT)?	X				Sí, de alta calidad y uno de los mayores logros
¿Se estableció un Centro Virtual de Información (CVI) con un Sistema de Información Integrada (SII) con un Sistema de Información Geográfica (SIG)?	X				Sí, uno de los mayores logros
¿Se elaboró un Programa de Acción Estratégica (PAE) para la definición de políticas, normas jurídicas, ajustes institucionales e inversiones prioritarias?		X			Su aval por las instituciones de ambos países es uno de los mayores logros del Proyecto
¿Se elaboró un portafolio de proyectos prioritarios para aplicar en el Programa?		X			La elaboración de los Planes Nacionales se considera uno de los logros no esperados del Proyecto
¿Se entró en una etapa avanzada de gestiones para obtener el financiamiento requerido entre los gobiernos e instituciones bilaterales y multilaterales?		X			Ya se ha presentado la solicitud de financiamiento ante el GEF
¿Se fortaleció el marco para la ejecución del PAE y se reforzó la capacidad de los actores clave?			X		Se presentó una propuesta a los países
¿Cuentan las dos Comisiones, así como las entidades relevantes de ambos países, nacionales y locales, con una capacidad mejorada para tratar los temas vinculados a la administración regional de los asuntos ambientales transfronterizos?		X			Sí, aunque esta capacidad aun necesita apoyo
¿Se incrementó la percepción sobre los temas ambientales transfronterizos en una amplia gama de personas interesadas en el nivel nacional y local?		X			Sí, aunque aun se necesita apoyo para extender esta sensibilización a sectores más amplios de la población
¿Se estableció un sistema de seguimiento de los impactos a corto y largo plazo y para evaluar los resultados de la implantación del PAE, con un conjunto de indicadores y un sistema de monitoreo?			X		En parte, aunque faltan indicadores

¿Se establecieron los elementos necesarios para apreciar, luego de la puesta en marcha de los proyectos prioritarios definidos en el PAE, si hubo una reducción en los niveles de descargas de sustancias contaminantes de las aguas y de los sedimentos, para reducir la exportación de contaminación a aguas de alta mar, aumentar la protección de las poblaciones de especies transzonales de importancia comercial, mejorar la calidad del agua para un amplio espectro de habitantes del litoral, fortalecer la conservación de la biodiversidad del área protegiendo vitales áreas de cría y de alimentación de especies clave, mejorando en el largo plazo la integridad del sistema como un conjunto?			X		En parte, aunque faltan metas e indicadores

1. *¿Contribuyó el Proyecto a un proceso de largo plazo dirigido a enfrentar las externalidades transfronterizas causadas por las actividades sectoriales?*

Hizo una contribución importante al sensibilizar a técnicos y funcionarios de mandos medios de las instituciones nacionales y provinciales de ambos países, de que la solución de los problemas que confrontan requiere de un enfoque binacional.

2. *¿Se completaron los cimientos para que ambos países puedan continuar con este proceso de largo plazo?*

Si hubo una opinión unánime de todas las personas entrevistadas, fue la contribución del Proyecto al trabajo en colaboración y cooperación dentro y entre los países. Se considera uno de los mayores logros del Proyecto.

3. *¿Están ambos países en posición de desarrollar actividades y acuerdos para la reducción de impactos de fuentes transfronterizas de contaminación prioritarias?*

Los cimientos están construidos. Sin embargo, aún se necesita apoyo para erigir el resto del edificio y consolidar los logros alcanzados.

4. *¿Están ambos países en la posición de internalizar los costos externos de la contaminación transfronteriza en la política doméstica y binacional, promover la armonización de las respectivas legislaciones nacionales y catalizar las inversiones necesarias?*

La respuesta es afirmativa y la prueba está en la forma como se construyó el PAE y el aval dado al mismo por las instituciones de ambos países.

5. *¿En el largo plazo, se mejorará la calidad ambiental del cuerpo de agua, lográndose niveles más bajos de contaminación de las aguas y sedimentos, así como una mejor conservación de la biodiversidad fluvial y marina?*

Aunque quedarán vacíos por llenar, la perspectiva es de una mejoría.

6. *¿Se realizó un Análisis y Diagnóstico Transfronterizo (ADT)?*

Se realizó y fue de muy buena calidad; uno de los logros notables del Proyecto.

7. *¿Se estableció un Centro Virtual de Información (CVI) con un Sistema de Información Integrada (SII) con un Sistema de Información Geográfica (SIG)?*

Se estableció y es de muy buena calidad; uno de los logros notables del Proyecto.

8. *¿Se elaboró un Programa de Acción Estratégica (PAE) para la definición de políticas, normas jurídicas, ajustes institucionales e inversiones prioritarias?*

Se elaboró con un alto grado de participación de las instituciones nacionales y provinciales de ambos países. Su aval por ambos gobiernos es uno de los logros notables del Proyecto.

9. *¿Se elaboró un portafolio de proyectos prioritarios para aplicar en el Programa?*

Se elaboraron sendos Planes Nacionales con el portafolio de proyectos. La elaboración de estos Planes Nacionales se considera uno de los logros no esperados del Proyecto.

10. *¿Se entró en una etapa avanzada de gestiones para obtener el financiamiento requerido entre los gobiernos e instituciones bilaterales y multilaterales?*

La solicitud de financiamiento para la implementación del PAE ya fue presentada por ambos países al GEF.

11. *¿Se fortaleció el marco para la ejecución del PAE y se reforzó la capacidad de los actores clave?*

Se presentó una propuesta a los países y se reforzó la capacidad de las Comisiones y de las instituciones nacionales y provinciales y, en menor grado, las municipales y otros entes involucrados.

12. *¿Cuentan las dos Comisiones, así como las entidades relevantes de ambos países, nacionales y locales, con una capacidad mejorada para tratar los temas vinculados a la administración regional de los asuntos ambientales transfronterizos?*

Sí, en virtud de los productos logrados por el Objetivo Específico 3 del Proyecto. Sin embargo, esta capacidad aun necesita apoyo.

13. *¿Se incrementó la percepción sobre los temas ambientales transfronterizos en una amplia gama de personas interesadas en el nivel nacional y local?*

Sí se incrementó, aunque aun se necesita apoyo para extender esta sensibilización a sectores más amplios de la población.

14. *¿Se estableció un sistema de seguimiento de los impactos a corto y largo plazo y para evaluar los resultados de la implantación del PAE, con un conjunto de indicadores y un sistema de monitoreo?*

Se estableció en parte, al concordarse en estándares para calidad del agua comunes a ambos países como parte de la estrategia de control de la contaminación y el PAE incluye las actividades de monitoreo. Sin embargo, no se establecieron aun los indicadores de aguas internacionales.

15. *¿Se establecieron los elementos necesarios para apreciar, luego de la puesta en marcha de los proyectos prioritarios definidos en el PAE, si hubo una reducción en los niveles de descargas de sustancias contaminantes de las aguas y de los sedimentos, para reducir la exportación de contaminación a aguas de alta mar, aumentar la protección de las poblaciones de especies transzonales de importancia comercial, mejorar la calidad del agua para un amplio espectro de habitantes del litoral, fortalecer la conservación de la biodiversidad del área protegiendo vitales áreas de cría y de alimentación de especies clave, mejorando en el largo plazo la integridad del sistema como un conjunto?*

Se establecieron estándares comunes para calidad del agua, pero el PAE no incluye compromisos de metas a alcanzar ni indicadores cuantificables y numéricos que hubieran medido el grado de cumplimiento de dichas metas o la situación esperada al término del mismo.

REFERENCIAS

Documentación del Proyecto	Año
Documento de Proyecto Nº RLA/99/G31/A/1G/99. Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats; y 12 Anexos	1999
UNDP *Project Implementation Reports (PIRs)*	2001-2007
UNDP Quarter Operational Reports (QORs)	2001-2006
UNDP Auditorias anuales	2000-2006
Unidad Ejecutora del Proyecto. Informes Anuales	2001-2004 y 2006
UNDP Revisiones presupuestarias y Planes Operativos Anuales (POAs)	2004-2007
Resoluciones de la Comisión de Dirección del Consorcio CARP-CTMFM	1998 y 2001-2004
PNUD/GEF Evaluación de Medio Término	2003
Respuesta de la Comisión de Dirección del Consorcio FREPLATA (CDC) a la Evaluación de Medio Término	2004
PNUD/GEF Misión de Asistencia Técnica al Proyecto	2005
Programa de Acción Estratégico para el Río de la Plata y su Frente Marítimo (PAE)	2007
Planes de Acción Nacionales Argentino y Uruguayo	2007
Análisis de Diagnóstico Transfronterizo (ADT), Síntesis para Tomadores de Decisión.	2006
Análisis de Diagnóstico Transfronterizo del Río de la Plata y su Frente Marítimo (ADT)	2005
Comité de Coordinación del Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats. Actas de la segunda y tercera reuniones plenarias.	2005 y 2007
Documentación complementaria	
Notas previas de apoyo al PAE por parte de las Diferentes Jurisdicciones	2006
Notas Aprobación y Aval al PAE por parte de las Diferentes Jurisdicciones	2007
FREPLATA. Muestra de fichas cartera de proyectos-Argentina y Uruguay	
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Cuencas Hidrográficas tributarias al Río de la Plata y su Frente Marítimo.	2003
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Primer Taller de Manejo Costero Integrado: "Hacia un Plan de Costas Bonaerense".	2004
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Gestión de la Contaminación: Hacia una Estrategia para el Río de la Plata y su Frente Marítimo	
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Taller Binacional para la Formulación del Programa de Acción Estratégica (PAE)	
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Inventario y Recopilación de Instrumentos Jurídicos para la Protección del Medio Acuático	
Iniciativa Latinoamericana/FREPLATA. Juego "Un Río Compartido"	
Iniciativa Latinoamericana/FREPLATA/GEF/PNUD. El Río de la Plata y su Frente Marítimo, Guía de Apoyo para Docentes	2006
DINAMA/Nip/Iniciativa Latinoamericana/FREPLATA/GEF/PNUD. COCOCOP, Juego Interactivo para PC	
Iniciativa Latinoamericana/ FREPLATA/GEF/PNUD. Material sobre el evento Movida por el Río de la Plata	
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Mapa sobre Biodiversidad del Río de la Plata y su Frente Marítimo	
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Fondo FREPLATA y las ONGs Ambientales. Primer Concurso para Proyectos de Educación Ambiental, Capacitación y Gestión. Informe de Avance.	

CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Aportes de Contaminantes y Sedimentos al Río de la Plata Interior (Informe de Avance). Andrés Carsen.	2002
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Contaminación de Aguas, Sedimentos y Biota. Carsen A.E., Perdomo A. y M. Arriola	2004
Universidad Nacional de Mar del Plata/ECOplata/GAPAS/FREPLATA/PROBIDES/IDRC/GTZ/PNUD/GEF/PNUMA. Encuentro Regional Cooperación en el Espacio Costero.	2004
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Estrategia Biodiversidad RPFM-Argentina; Estrategia Biodiversidad RPFM- Binacional; Propuesta Biodiversidad; Propuesta Contaminación; Propuesta Institucional	2005-2006
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Objetivos de Calidad de Agua y Sedimentos para las Aguas de Uso Común del Río de la Plata y Zona Común de Pesca del Frente Marítimo.	2006
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD-ANP. Protocolos para la Gestión Residuos de Buques en el Puerto de Montevideo.	2005
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Guías Generales para la Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas (Borrador)	2006
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Propuesta para Protocolos EIA (Evaluación de Impacto Ambiental) Binacionales para el Área Común del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Borrador)	2005
Provincia de Buenos Aires/FREPLATA. Valores de Referencia de Calidad de Aguas Dulces y Marinas para Protección de la Biota Acuática y Recreación en la Zona de Uso Exclusivo del Río de La Plata y su Frente Marítimo	2005
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina - FREPLATA. Localización e Identificación de Establecimientos Industriales Generadores de Efluentes Líquidos Residuales, de Actividades Industriales y Zonas Geográficas Críticas en la Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Área Metropolitana para la Implementación de Planes de Reducción de la Contaminación (Informe Final)	2005
CARP/CTMFM/FREPLATA/GEF/PNUD. Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: una Tarea de Todos. DVD informativo	
CARP/GEF/PNUD/CTMFM. Juntos Rumbo al Programa de Acción Estratégica. FREPLATA, Boletín del Proyecto Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Año 2. No. 6, octubre 2006	2006
GEF/CARP/FREPLATA/CTMFM/PNUD. El Río de la Plata y su Frente Marítimo. Proyecto PNUD/GEF-FREPLATA. Folleto Tri foliar informativo	
GEF/CARP/FREPLATA/CTMFM/PNUD. Actividades Industriales y Urbanas Críticas en la Zona del Gran La Plata (Informe Final)	2005
GEF/CARP/FREPLATA/CTMFM/PNUD. Informe de Evaluación de los sectores Lavadero de Lanas, Alimenticio, Bebida, Aceites y Grasas, Pesquero, Química, Textil y Lácteo, Uruguay	2005-2006
GEF/CARP/FREPLATA/CTMFM/PNUD. Informes de Evaluación del Consumo de Agua por Unidad de Producción en los Sectores Lavaderos de Lana y Cárnico, Uruguay	2006
GEF/CARP/FREPLATA/CTMFM/PNUD. Control Conjunto de la Calidad del Agua de las Costas del Río de la Plata por Parte de los Gobiernos Locales: Una Iniciativa Binacional. Red de Intercambio de Información de los Gobiernos Locales RIIGLO.	2007
Aguas Argentinas/FREPLATA. Calidad de las Aguas del Río de la Plata. Primer Monitoreo Conjunto Argentino-Uruguayo.	2004
FREPLATA. Proyecto Piloto de Producción Más Limpia y Reducción de Contaminación por Efluentes Industriales.	2006
UNLP CIMA - UNLu PRODEA,DINAMA, UDELAR - FCIEN, IIBCE, IMM, LATU – FREPLATA. Proyecto Piloto de Puesta en Marcha de una Red Binacional de Bioensayos Aplicados a Sedimentos.	2006
Documentos varios de la Provincia de Buenos Aires	
Recortes de Prensa. Clarin, 27 de septiembre de 2007	2007
Sistema de Información Integrado del Proyecto http://www.freplata.org/Sistema_Informacion/default.asp	

Página Web del Proyecto http://www.freplata.org/	
Otros documentos	
Cabral, J.M. and J. Kuzilwa. 2006. *Review of Program on Integrating Environment into the Poverty Reduction Strategy Process in Tanzania*. Dar es Salaam, Tanzania: United Nations Development Program.	
Cabral, J.M. 2007. *Informe Inicial de Auditoría Socioambiental Externa del Proyecto Hidroeléctrico Tocoma en Venezuela*. Caracas: Banco Interamericano de Desarrollo.	
GEF. Program Performance Indicators for GEF International Waters Programs. GEF/C.22/Inf.8, November 11, 2003	2003
GEF. Programa Operacional No.8, Masas de Agua.	
GEF. Monitoring and Evaluation Indicators for GEF International Waters Projects	2002
GEF. Program Study on International Waters	2005