

PpR

Presupuesto
por Resultados

Evaluación de Diseño

“Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible”



**TETÁ VIRU
MOHENDAPY**
Motenondcha

Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Evaluación de Diseño

“Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible”

Informe Final
2018

Periodo de Evaluación: 2014 – 2017

Elaborado por:



Equipo técnico:

César Yammal
Iván Iturralde
Constanza Sonzini
Florencia B. López
Quimei Giné

Esta Evaluación ha sido financiada por la Comunidad Europea, en el marco del Proyecto “Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de la SSEAF” – Convenio de Financiación DCI-ALA/2008/019-480



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motenondeha
Ministerio de
HACIENDA



■ TETÁ REKUÁI
■ GOBIERNO NACIONAL

Índice

Siglas y abreviaturas.....	4
Índice de Tablas y Cuadros.....	5
Índice de Gráficos.....	6
Resumen Ejecutivo.....	7
Introducción.....	24
Descripción General.....	28
Desarrollo de la evaluación.....	35
1. Marco Legal.....	35
2. Contribución a las políticas nacionales.....	48
3. Justificación.....	63
4. Modelo lógico.....	73
5. Partes interesadas.....	86
6. Población potencial, población objetivo y focalización.....	91
7. Indicadores metas y evaluación.....	916
8. Estructura Programática.....	119
9. Complementariedad con otros programas.....	131
10. Enfoque de Género.....	136
11. Conclusiones.....	140
12. Recomendaciones.....	147
13. Bibliografía.....	151
14. Personas Entrevistadas.....	158
15. Anexo 1: Clasificación Programática - Metodología.....	159
16. Anexo 2: La Estrategia de Presupuestos por Programas PpR en Paraguay.....	161
17. Anexo 3: Convenios Interinstitucionales de la SEAM/MADES.....	165
18. Anexo 4. Mapa de Cooperantes.....	172
19. Anexo 5: Evolución Presupuestaria de los Programas.....	202
20. Propuesta de Estructura Programática.....	204

Siglas y abreviaturas

ANDE

Administración Nacional de Electricidad

BAGP

Balance Anual de Gestión Pública de la SEAM

BID

Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGR

Contraloría General de la República

CNA

Consejo Nacional del Ambiente

CNCC

Comisión Nacional de Cambio Climático

CONADERNA

Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales

DAF

Dirección de Administración Financiera

DGCCARN

Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales

DGPCB

Dirección General De Protección Y Conservación De La Biodiversidad

DGEEC

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

DPE

Dirección de Planificación Estratégica

ERSSAN

Ente Regulador de Servicios Sanitarios

INFONA

Instituto Forestal Nacional

INDI

Instituto Paraguayo Del Indígena

MADES

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

MAG

Ministerio de Agricultura y Ganadería

MECIP

Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay

MOPC

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEI

Objetivos Estratégicos Institucionales

PEI

Plan Estratégico Institucional

PAN

Política Ambiental Nacional

PND

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

POI

Plan Operativo Institucional

SENASA

Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental

SEAM

Secretaría del Ambiente

SIAF

Sistema de Administración Financiera

SINASIP

Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Paraguay

SISNAM

Sistema Nacional del Ambiente

SSEAF

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

STP

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

TDR

Términos de Referencia

Índice de Tablas y Cuadros

Tabla 1.

Modelo Lógico Causal Programa General de Administración 77

Tabla 2.

Modelo Lógico Causal Programa de Acción Valorización del Capital Ambiental78

Tabla 3.

Modelo Lógico Causal Programa de Acción Sostenibilidad del Hábitat Global.....79

Tabla 4.

Modelo Lógico Causal Programa de Acción Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social.....80

Tabla 5.

Matriz de indicadores: Programa de Administración General.....95

Tabla 6.

Matriz de indicadores: Sostenibilidad del Hábitat Global.....96

Tabla 7.

Metas. Programa de Administración General (Tipo I)98

Tabla 8.

Metas Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo II).....98

Tabla 9.

Base de Datos. Programa de Administración General (Tipo I).....100

Tabla 10.

Base de datos. Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2).....100

Tabla 11.

Indicadores de Programas PEI 2015-2018.112

Tabla 12.

Presupuesto vigente de la ex SEAM (2014-2018) por Programas.....121

Tabla 13.

Presupuesto vigente del MADES (2018) por fuente de Ingresos.....124

Tabla 14.

Gasto Público Ambiental en países de la región (2010)127

Cuadro 1:

Estructura Organizativa del MADES (actualizada a octubre de 2018)30

Cuadro 2.

Resultados de la interacción ejes Estratégicos y líneas Transversales – PND 2030.....48

Cuadro 3:

Relación entre Ejes y Líneas Transversales y los Programas del MADES establecidos en el PEI.....57

Cuadro 4:

Resumen Problemas-Necesidades del Programa de Administración.....65

Cuadro 5:

Resumen de Problemas-Necesidades del Programa de Sostenibilidad del Hábitat Global.....66

Cuadro 6:

Resumen Problemas Efectos del Programa de Administración.....66

Cuadro 7:

Resumen de Problemas-Efectos del Programa de Sostenibilidad del Hábitat Global.....75

Cuadro 8:

Impactos socio ambientales de la plantación de soja transgénica. Análisis del Conflicto.....86

Cuadro 9:

Impactos socio ambientales de la plantación de soja transgénica. Análisis de Actores.....87

Cuadro 10:

Evaluación sobre la Preparación para la Apertura de Datos - Open Data Readiness Assessment (ODRA) – República de Paraguay.....117

Índice de Gráficos

Gráfico 1:

Equivalencia entre el PND 2030 y los ODS de Agenda 203056

Gráfico 2:

Origen de los Programas Tipo II de la Entidad según el PEI57

Gráfico 3:

Participación % del gasto por Programa en el Presupuesto total de la SEAM122

Gráfico 4:

Presupuesto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”122

Gráfico 5:

Presupuesto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”123

Resumen Ejecutivo

A. Objetivo del Estudio

El presente estudio tiene el objetivo de realizar una evaluación del diseño de la Secretaría del Ambiente (SEAM), hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), a fin de exponer si la estructura presupuestaria actual es relevante, pertinente y consistente con la misión institucional, y las normas que la justifican, considerando principalmente si la misma refleja la vinculación entre la producción institucional con las prioridades de política pública y los resultados esperados.

B. La Entidad

La Secretaría del Ambiente (SEAM), actualmente elevada al rango de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) es una Entidad que tiene como misión institucional la regulación y formulación de políticas, la coordinación, la supervisión y fiscalización, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales de Paraguay. Se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo, teniendo como referencia las prioridades de política pública del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

C. Los Programas Presupuestarios de la SEAM/MADES

Desde el punto de vista de su estructura presupuestaria, para llevar a cabo sus objetivos y propósitos de generación de valor público, el accionar de SEAM/MADES está organizado en dos grandes Programas Presupuestarios que aglutinan las principales actividades: un Programa de Administración "Programa Administración General" (Tipo I) y un Programa de Acción de "Sostenibilidad del Hábitat Global" (Tipo 2). Estos Programas Presupuestarios son establecidos anualmente en cada Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disposiciones del Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", la Ley de Presupuesto Anual (y su Clasificador Presupuestario), sus reglamentaciones y a las normas técnicas vigentes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF).

D. La Metodología de Planificación y Evaluación de los Resultados Presupuestarios

La planificación, el seguimiento y evaluación de estos programas, políticas, proyectos e intervenciones públicas que hacen operativo al PND 2030, son competencia de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) órgano rector de los sistemas nacionales de planificación, seguimiento y evaluación. Además, se coordina y complementa con el Ministerio de Hacienda a través de instrumentos la planificación, el control, el monitoreo y la evaluación y bajo el enfoque de la Gestión por Resultados para el Desarrollo

(GpRD), aplicando la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR). La evaluación de Programas Presupuestarios está a cargo de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, que implementa el Sistema de Evaluación de los Programas Públicos con tres herramientas que se han aplicado gradualmente en el tiempo: a) Indicadores de Desempeño, b) Evaluación de Programas Públicos y c) Balance Anual de la Gestión Pública.

E. Utilidad del Estudio

La motivación de la presente consultoría surge de la necesidad de incrementar la eficiencia y la equidad de la gestión pública de Paraguay, aportando al proceso de modernización del Estado de Paraguay y de su desarrollo nacional. En este sentido, la presente evaluación se clasifica dentro de las Evaluaciones de Programas Públicos y busca colaborar en la aplicación de la nueva Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. En definitiva, el presente estudio busca aportar elementos para la mejora de los Programas Presupuestales de la Entidad, para analizar el diseño, gestión y desempeño de las intervenciones públicas en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR).

F. Metodología y alcance de la evaluación

Para alcanzar el objetivo de este estudio se utilizó una metodología que comprendió un análisis descriptivo y valorativo de la estructura programática de la SEAM/MADES, en base a diez elementos: marco legal de la Entidad; contribución a las políticas nacionales; justificación de la existencia de los programas; modelo lógico de cada programa que conforma la Entidad; partes interesadas; población potencial, población objetivo y focalización; indicadores, metas y mecanismos de evaluación; estructura programática; complementariedad con otras Entidades y/o Programas; y enfoque de género. El estudio se completó con la presentación de conclusiones de este análisis, formuladas como fortalezas y debilidades, y recomendaciones de diseño para cada uno de los programas.

Para la evaluación se utilizaron fuentes de información documentales, como normativas (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, políticas nacionales, planes y programas nacionales, manuales de procedimientos), como así también diagnósticos y estudios realizados en torno al área de rectoría de la SEAM/MADES, entre otros). Complementariamente se realizaron entrevistas individuales y grupales a informantes calificados. La evaluación abarca un período de análisis de cuatro años (2014, 2015, 2016, 2017) anteriores al año fiscal en curso, y considera el año vigente (2018) para el análisis de la situación actual que se realiza la evaluación.

Salvo excepciones, en general el análisis de los dos Programas Presupuestarios que conforman la Entidad se presenta de manera conjunta. Esto se debe a que los Programas: a) son complementarios en su accionar y b) comparten las mismas características en su diseño. En este sentido, la ausencia de un documento específico de diseño, llevo a que el análisis tenga

un perfil más cercano al de coherencia empírica general, de las partes y documentos que aportan a los mismos.

G. Diagnóstico del Contexto

Existe un razonable grado de consenso en torno al hecho de que los resultados que se vienen alcanzando con respecto a las metas trazadas en la legislación nacional que buscan revertir procesos actuales de degradación ambiental están lejos de ser satisfactorios. Las intervenciones de política pública, dirigidas a propiciar los objetivos del desarrollo ambientalmente sostenible no han mostrado, en general, la eficacia necesaria para alcanzar sus propósitos. Paraguay ha logrado en los últimos años mejoras importantes en su desarrollo económico, pero basado en una matriz de explotación intensiva de los recursos naturales y degradación del medio ambiente.

La situación ambiental del Paraguay se caracteriza por grandes **problemáticas** en los siguientes sectores:

- La biodiversidad del territorio paraguayo ha sufrido importantes procesos de degradación, siendo el agua dulce la mayor riqueza del Paraguay, sin embargo esta riqueza está en peligro por procesos de degradación de ecosistemas en los territorios que la producen.
- La desertificación de áreas importantes del territorio nacional, está estrechamente relacionada tanto con el Cambio Climático como con el proceso de degradación de los ecosistemas y el agua.
- La gestión sustentable de los residuos sólidos sigue siendo una deuda pendiente de y con la ciudadanía. El camino hacia esta gestión sustentable está marcado por un proceso de construcción de conciencia ciudadana y por acciones conjuntas con los gobiernos municipales, para la gestión de los residuos sólidos.
- La gestión integral de sustancias químicas, en especial las tóxicas y peligrosas, que son utilizadas en la industria y en la agricultura.

H. Descripción de las acciones de la Entidad y los Programas Presupuestarios

La SEAM/MADES realiza distintos tipos de actividades que tienen una naturaleza transversal a toda la política pública. En términos generales, una posible forma de clasificación tiene que ver con: a) actividades de regulación y control, como Entidad rectora de la política ambiental, que ocupan casi la totalidad del presupuesto asignado a la Entidad y b) proyectos en los que participa la Entidad, sea como punto focal coordinando las acciones o como participante en un Planes o Programas de otras Entidades o en Proyectos de Organismos de cooperación Internacional de su área de competencia.

Las acciones relacionadas en el primer grupo de actividades básicas de gestión son financiadas con los Programas Presupuestarios de la Entidad (recursos propios y transferencias del Gobierno Central, en partes similares) y se realizan diariamente en cumplimiento de su misión. Allí se incluyen actividades en materia de gestión ambiental, control de la calidad ambiental y de los recursos naturales, protección y conservación de la biodiversidad, de los recursos hídricos y control general del aire, que derivan en auditorías y estudios técnicos, como así también las de inspecciones, controles decomisos, multas y sanciones. Estas actividades generalmente son desarrolladas por la propia Entidad (permisos, certificados licencias, fiscalizaciones y registros, entre otros) y otras veces son realizadas conjuntamente con otras Entidades de forma complementaria (control y supervisión conjunta con INFONA, MAG, SENASA u otros). Estas actividades implican el grueso del presupuesto asignado a la Entidad.

El segundo grupo de actividades son proyectos que tienden a realizar actividades misionales, mejoras de las capacidades de gestión o intervenciones directas en el medio ambiente, en forma de Proyectos y Programas de cooperación, a nivel nacional o internacional. Suelen realizarse con aportes propios (de infraestructura, equipos, recursos humanos o financieros) y/o con fondos provenientes de tales Programas y Proyectos. De forma genérica, en ellos la Entidad juega un rol protagónico como entidad rectora, con un rol de gestión y administración o una participación menos protagónica. Buena parte de estos proyectos y programas se derivan de Convenios a nivel nacional o Convenios Internacionales suscritos por el Estado, como el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Convenio de Río, entre otros. Algo destacable es que el grueso de estas actividades, en las que la Entidad ejecuta o supervisa la ejecución de estos fondos, implica más del doble de lo asignado presupuestariamente. Esta característica vuelve a la SEAM/MADES compleja de clasificar ya que la mayor parte de sus intervenciones activas no son captadas por la estrategia de PpR que se analizan en el presente documento, ya que tienen un financiamiento y mecanismos de evaluación y control diferentes los mecanismos usuales presupuestarios.

I. Población Beneficiaria y focalización

J. La Evaluación

1. Marco Normativo

El marco normativo ambiental en Paraguay ha avanzado de forma sostenida en el tiempo, no obstante esto no ha implicado necesariamente en herramientas efectivas para la adecuada gestión y preservación del medio ambiente. Esto se debe a un abanico de motivos tales como la falta de reglamentación de normas clave, vacíos normativos insuficiencia de recursos para su adecuada aplicación, burocracia administrativa hacer perder sentido al esquema de multas y

sanciones, que en la práctica resulta insuficiente en controlar delitos ambientales en general y la constante deforestación.

En general desde el punto de vista operativo, la SEAM/MADES se ha estructurado creando direcciones y departamentos a partir de la normativa y articulado que le otorga competencias en diferentes áreas. Hay dependencias (y agentes individuales) que funcionalmente se encuentran identificados exactamente con artículos de la normativa. Esto implica que los esfuerzos de programación presupuestaria orientados al logro de resultados específicos deben tener en cuenta la variedad y complejidad de materias que son competencia de la Entidad.

Se recomienda revisar la estructura de multas y sanciones en materia de deforestación, apuntando a una mayor efectividad y disuasión de conductas ilícitas. También es necesaria la reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos del Paraguay, Ley N° 3239/07, que permitirá disminuir posibles conflictos de competencias, definir estándares ecológicos y potencialmente aumentar los recursos propios y la autonomía presupuestaria si se reglamenta el cobro de cánones por uso del recurso agua. Por último resulta fundamental completar la titulación de las Áreas Protegidas integrantes del SINASIP.

Se recomienda revisar los mecanismos de participación, deliberación y diseño de la Política Ambiental Nacional, como el CONAM, recientemente derogado en la Ley N° 6123/18 donde se eleva el rango ministerial de la SEAM.

2. Políticas nacionales

El Plan Estratégico Institucional (PEI 2015-2018), que es la aplicación del PND 2030 a la institución sirve de base para describir la estructura programática de la Entidad. En este sentido, una fortaleza a señalar es la clara alineación de los programas del PEI 2015-2018 con el PND 2030. No obstante, la revisión del PND 2030 para su adecuación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dejará desactualizado al PEI de la SEAM/MADES.

Los Programas Presupuestarios de la Entidad no cuentan con un Documento de Diagnóstico propio. Esto ha llevado a realizar en la evaluación un “mix” entre documentaciones relevadas para poder realizar la evaluación. No hay una equivalencia exacta entre “Programa” tal como está definido en el PEI 2015-2018 y “Programa” Presupuestario definido anualmente en cada Ley de Presupuesto. Los programas del PEI fueron diseñados con criterios de planificación, que si bien son parecidos, no tienen una equivalencia exacta con los criterios presupuestarios (tal como figuran en el Clasificador Presupuestario). Existe una brecha entre los documentos de programas de planificación general y de acciones de la Entidad (PND 2030, PEI 2015, BAGP y documentos de proyectos) con respecto a los documentos de programas presupuestarios (como figuran en la Ley anual de Presupuesto y los informes de los POI presentados ante la STP). Si bien hay una cierta coherencia global, metodológicamente la relación es débil y más bien imprecisa.

Se recomienda elaborar un Documento de Diagnóstico individual de cada programa donde consten los problemas y/o necesidades que buscan resolver los programas, precisando la relación con la estructura de la Entidad, el PEI, el PND 2030 y los ODS. Ello colaboraría con una mejor concordancia y coherencia entre los programas y la estructura organizacional requerida para llevarlo a cabo. Se sugiere actualizar el PEI de la Entidad.

3. Justificación

Los problemas y/o necesidades que buscan resolver los Programas de la SEAM/MADES no están sustentados y formulados en un Documento de Diagnóstico individual de cada programa. La justificación de los Programas Presupuestarios que se explicitan en la Fundamentación de Programas de la Leyes de Presupuesto anuales es una derivación parcial del PEI 2015 y del Plan de Desarrollo Paraguay 2030. En los documentos no hay un análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades, sólo una enunciación. La falta de documentos específicos impide la evaluación de pertinencia, suficiencia y fundamento del análisis de causas y efectos que originan los problemas/necesidades de cada programa.

Se sugiere elaborar un Documento de Diagnóstico individual de programa donde conste la justificación en términos de los problemas y/o necesidades que se buscan resolver, precisando la relación con el las competencias y recursos de la Entidad, el PEI, el PND 2030 y los ODS con respecto a lo sugerido en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Por ello, de acuerdo a los criterios de la misma, el perfil programático de la SEAM/MADES debería ser de un único Programa Central, derivado de un único árbol de problemas.

4. Modelo lógico

La ausencia de un Documento de Diagnóstico no permite evaluar el modelo lógico que sustenta la estructura Programática Presupuestaria. De todos modos aunque la equivalencia no es exacta, se puede inferir adaptando la estructura programática del PEI 2015-2018.

En lo que hace al marco lógico del Programa Presupuestario de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” se desprende de los documentos que es un programa de tipo referencial que engloba todas las acciones llevadas a cabo por la SEAM/MADES. Utiliza el nombre de uno de los tres programas de acción del PEI 2015-2018, volviéndose en la práctica algo confuso distinguir a qué se refiere, si a todo el accionar o sólo una parte.

Se sugiere elaborar un Documento de Diagnóstico con un modelo lógico programático teniendo en cuenta las características de la Entidad, el PEI (a ser actualizado), el PND 2030 y los ODS y lo sugerido en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. En este sentido se requiere un análisis y Documento de Diagnóstico que permita distinguir con claridad los insumos y

actividades, productos y resultados (si los hubiere), como así también la coherencia lógica y relacional de los mismos, sustentada en estudios realizados en la temática.

5. Partes Interesadas

Las partes interesadas, involucradas de forma directa en las actividades de los Programas de la Entidad son la comunidad en general, sector privado, organismos privados, otras instituciones, municipios, organismos internacionales, gremios de sectores productivos, talento humano de la Entidad, en roles tales como beneficiarios, regulados, cooperantes y participantes. Esta deducción no se ve reflejada en un documento en que se analice estas partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa presupuestario. La amplitud temática que aborda el Programa de Acción impide dar una respuesta acotada respecto de las posiciones y papel de las partes interesadas. Un aspecto importante a señalar es la reciente derogación del CONAM, organismo participativo y deliberativo por definición, encargado de proponer normativas ambientales de manera plural e inclusiva. Es necesario que se asegure la permanencia de mecanismos participativos en la definición de la Política Ambiental Nacional (PAN)

Se recomienda que en caso de realizar un análisis de partes involucradas, se realice a nivel de cada una de las actividades (y eventualmente proyectos) desarrolladas por el MADES, estudiando sus intereses y posiciones (a favor o en contra) para poder planificar las estrategias y acciones.

6. Población potencial, objetivo y focalización

El programa de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” es de tipo referencial y engloba a todas las actividades de la SEAM/MADES. Los beneficiarios son por normativa, todas las personas (hombres y mujeres) habitantes del territorio de la República del Paraguay, sin ningún tipo de discriminación. Esto implica que la población potencial se identifica con el objetivo, lo que en consecuencia lleva a una ausencia de focalización. Sólo es posible identificar de forma imprecisa y no homogénea a usuarios de servicios, trámites administrativos y multas que son de índole variada. Esto se debe a las características propias de las cuestiones de naturaleza ambiental a las que se dedica la SEAM/MADES. Más allá de estas dificultades, en la medida que se avance en la realización de un Documento de Diagnóstico, con proyectos y actividades específicas, se podrán abrir posibilidades de una mayor focalización.

7. Indicadores

Los Programas cuentan con cuatro indicadores de producto. Están relacionados a la ejecución presupuestaria (Programa de Administración) y cantidad de fiscalizaciones, certificaciones, permisos y registros realizados (Programa de Acción). Son adecuados para el objetivo que quieren mostrar, claros y autoexplicativos pero son insuficientes y de poca

relevancia respecto del conjunto de acciones sustantivas que realiza la Entidad y que los Programas Presupuestarios que buscan reflejar. La aplicación de los mecanismos de evaluación ha sido en parcial. Los indicadores elaborados son de producto y no se cuenta con indicadores de resultado (por el perfil misional de la Entidad). Se fijan metas a alcanzar, con criterios no explicitados en el caso de indicadores medidos en unidades, pertenecientes a programas de acción. Las fichas técnicas se han completado en general, aunque las debilidades enunciadas vuelven la información de poca relevancia. Ello implica más bien un cumplimiento formal antes que sustantivo, en el sentido de lo requerido por la estrategia de PpR. En general los problemas apuntan a la falta de indicadores de actividades difíciles de cuantificar, a veces costosos de sostener y conceptualmente complejos. La SEAM/MADES genera información valiosa, que potencialmente puede ser aprovechada. Es necesario sumar nuevos indicadores que aporten a la evaluabilidad de los programas públicos. Para ello es clave el aporte de un Sistema de Información Ambiental (SIAM) adecuado y en funcionamiento. Se recomienda repensar el diseño de los indicadores actuales y sumar nuevos indicadores, por ejemplo revisando la posibilidad de incorporar aquellos enunciados en el PEI 2015. Es recomendable que la información generada sea compartida a la comunidad en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos.

8. Estructura programática

El presupuesto de la SEAM/MADES es modesto dentro del contexto general del Presupuesto Nacional (alrededor del 0,14% en 2018) y se reparte casi por mitades entre el Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I) y el Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo II). En general esto representa una estructura de capacidad reducida para el cumplimiento de sus amplias competencias y misiones. Esta característica del país se confirma al comparar los niveles de Gasto Público Ambiental de otros países de la región. Esto afecta directamente los resultados potenciales que pueden obtener los Programas Presupuestarios de la SEAM/MADES.

Dentro del presupuesto asignado, la Entidad cuenta con ingresos propios que le dan cierta estabilidad presupuestaria y autonomía de política, tal como lo recomiendan organismos internacionales. Existe una gran cantidad de proyectos llevados a cabo conjuntamente con organismos internacionales que permiten superar las limitaciones de capacidad de acción por bajo presupuesto. No obstante esto presenta una dificultad para la aplicación de la estrategia de PpR ya que estas acciones son financiadas con fondos que no pasan por el Presupuesto Nacional.

La relevancia práctica que tiene la política ambiental nacional y su bajo presupuesto ha perfilado a la Entidad rectora en materia ambiental en un organismo más cercano a la administración, control y sanción antes que a la prevención y protección activa de los recursos naturales. Esto se ve reflejado en el Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”, que en la práctica presenta características más bien misionales y no de acción. Además es de tipo referencial, implicando que la estructura programática responda sólo parcialmente a los objetivos institucionales. Si bien la estructura programática se ajusta a los requerimientos de

Hacienda, el cumplimiento es formal y no sustantivo, ya que no cuenta con un modelo lógico que refleje los bienes y servicios producidos. La aproximación que puede hacerse mediante el PEI es genérica y difusa. Se recomienda elaborar un Documento de Diagnóstico con un modelo lógico de programa donde conste la relación entre actividades y resultados esperados, donde la nueva estructura programática sea reformulada en un Programa Central, con actividades administrativas y actividades misionales, en el sentido de la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto.

9. Complementariedad con otros programas

La Entidad coordina sus programas o intervenciones públicas de otras formas: a) por convenios, acuerdos y colaboración con otras Entidades y b) a través de Planes y Programas de amplio alcance que involucran a más de una Entidad.

En el primer caso, por ser el Programa de Acción de tipo referencial, implícitamente toda actividad de coordinación y cooperación de la Entidad con otras intervenciones públicas entraría dentro de esta respuesta. Bajo este criterio existe una amplia gama de acuerdos, convenios de coordinación, mesas de trabajo, y actividades concretas realizadas a nivel de Direcciones, Departamentos y Oficinas. La forma en que esto se lleva a cabo es mediante convenios marco y acuerdos de cooperación (de manera formal), mediante mesas de trabajo y notas (de manera semi-formal) y por acciones y relaciones informales de los funcionarios públicos con otros funcionarios de otras áreas de gobierno. Se realizan tanto con instituciones públicas como así también con otras instituciones privadas y ONG's que complementan el accionar de la institución. Los acuerdos tienen temáticas relacionadas a cuestiones ambientales, donde el rol de la SEAM/MADES es principalmente como autoridad competente en materia de control, regulación, permisos y certificaciones. Por la amplitud de los mismos, en los acuerdos no pueden distinguirse o separarse las acciones relacionadas al Programa de Administración del Programa de Acción.

En el segundo caso podemos encontrar una variedad de formas y ejemplos, como, la participación de la SEAM/ MADES en la Comisión ODS, en la Comisión Nacional de Cambio Climático, como así también en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo (2018-2019). También se da a nivel de proyectos específicos como el desarrollo de la "Guía para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial" y el proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA).

La información anterior es abundante y se encuentra disponible pero no en un formato que permita analizar la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas o intervenciones públicas, en el sentido de diseño de programas presupuestarios.

10. Enfoque de género

Los programas de la Entidad no cuentan con Documento de Diagnóstico de Programa donde se explicita un enfoque de género. Hay estadísticas desagregadas por género en materia de recursos humanos de la Entidad pero no un enfoque integral. Deben tenerse en cuenta estos elementos al momento del diseño de los Programas Presupuestarios. Se sugiere revisar los lineamientos del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017.

H. Conclusiones generales de diseño

Existe una brecha entre los documentos de programas de planificación general y de acciones de la Entidad (PND 2030, PEI 2015, BAGP y documentos de proyectos) con respecto a los documentos de programas presupuestarios (como figuran en la Ley anual de Presupuesto y los informes de los POI presentados ante la STP). En este sentido, si bien presentan una concordancia global, metodológicamente la relación es débil y más bien imprecisa.

La ausencia de un Documento de Diagnóstico de los programas presupuestarios ha implicado que en la presente evaluación se haya tenido que llevar a cabo en términos de “programas” bajo dos acepciones diferentes. Esto se debe a que no hay una equivalencia exacta entre “programa” tal como está definido en el PEI 2015-2018 y “programa” presupuestario definido anualmente en cada ley de Presupuesto. Los cuatro programas del PEI fueron diseñados con criterios de planificación, que si bien son similares, no tienen una equivalencia exacta con los criterios de programas presupuestarios (tal como figuran en el Clasificador Presupuestario).

Diferentes motivos llevaron a que exista un único Programa de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” de tipo referencial, globalizador de todas las acciones del MADES. Como no hay Documentos de Diagnóstico de este programa (ni tampoco del Programa de Administración) la evaluación se centra no en términos de lo diseñado sino en lo que en la práctica se termina haciendo. En este sentido es posible afirmar que la técnica de Presupuestos por Programas ha avanzado en su aplicación en sentido formal, pero aún reconoce limitaciones para captar las acciones sustantivas que realiza la Entidad. La implementación de la técnica de Presupuestos por Programas bajo la estrategia de PpR es exigente y lleva tiempo el perfeccionamiento de su aplicación.

En principio la ausencia de un Documento de Diagnóstico de programa genera que la fundamentación del programa no sea sólida y verificable. No obstante, como atenuante puede afirmarse que la fundamentación de la justificación y modelo lógico de los programas es adecuada en sentido global, en la medida que surge del PND 2030, evidenciado en el PEI 2015-2018. Vistos desde el PEI y PND, la población objetivo de cada programa es la población del país lo cual es correcto (aunque esto no implique focalización).

Los indicadores son apropiados para analizar el desempeño de cada programa pero son insuficientes y de relevancia relativa, requieren de otros indicadores cuantitativos y

cualitativos adicionales. De todos modos, la característica propiamente misional que tiene la SEAM/MADES, sumado al tipo, diversidad y complejidad de problemas que aborda obliga a un análisis profundo y detallado en las futuras mejoras en este tema.

Los mecanismos de evaluación existen, pero han sido aplicados sólo parcialmente. De los tres instrumentos centrales del **Sistema de Evaluación y Seguimiento de Resultados**: 1) El **BAGP** se aplica regularmente; 2) los informes de **Indicadores de Desempeño**, en su aplicación gradual aún no abordaron los programas de la SEAM, aunque eso ha sido revertido parcialmente en el seguimiento de los POI y 3) la presente evaluación constituye la primera **Evaluación de Programas** de la Entidad.

I. Aspectos Positivos y Negativos a destacar en el Diseño y Evaluación

Los aspectos positivos que más se destacan en el diseño y evaluación de los Programas de la SEAM/MADES son:

- 1) El PEI 2015-2018 provee una buena base de trabajo para la definición de Programas y elaboración de un Documento de Diagnóstico, aunque debe ser actualizado y puesto en línea con la adecuación entre PND2030 y ODS.
- 2) El importante trabajo llevado a cabo por la DPE en la elaboración de los BAGP y otros documentos e informes, con la colaboración de las diferentes Direcciones. La cantidad y variedad de información generada por la Entidad es amplia y de calidad, pese a no adecuarse exactamente a los parámetros requeridos por un sistema de PpR.
- 3) Los recursos humanos de la Entidad, insumo de los Programas, evidencian una calidad técnica y humana importante, poseen una gran vocación y compromiso personal con el medio ambiente, más allá del que obliga su función laboral.
- 4) Los resultados que logra la SEAM/MADES con sus Programas son notables dado los escasos recursos que tiene asignados.
- 5) Si bien el presupuesto es bajo, la alta proporción de ingresos propios dentro del total de ingresos le otorga a la Entidad un apreciable grado de autonomía política, requisito esencial para llevar a cabo una política ambiental independiente.
- 6) Existe una importante capacidad de llevar adelante acuerdos y proyectos de cooperación con organismos internacionales, que permiten a Paraguay contar con proyectos técnicamente modernos.

Los aspectos negativos tienen que ver con la incipiente aplicación de la técnica de Presupuestos por Programas, que aún requiere un adecuado estudio previo de las condiciones y ajustes necesarios en un área con características y particularidades propias, diferentes a la de otros Ministerios. En particular puede señalarse:

- 1) Ausencia de un Documento de Diagnóstico de los programas de la Entidad, que cuente con un análisis del marco normativo y justificación, alineación con las políticas

nacionales, línea de base, características del programa modelo lógico, indicadores, definición de población, mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan a nivel de diseño y planificación presupuestaria un vínculo entre lo que la Entidad realiza en la práctica, el PEI, PND y ODS.

- 2) Falta de ajuste a la adecuación entre PND 2030 y ODS y el PEI del cual surgen. Esto implicó en la práctica la consolidación de todas las áreas de acción de la SEAM/MADES en un único Programa de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” (denominación que sugiere abarca sólo el contenido del programa homónimo del PEI cuando no es así), de tipo referencial, que no permite distinguir el contenido de las acciones que realiza.
- 3) Las precondiciones para llevar adelante una estrategia de PpR en el marco del presupuesto por programas se cumplen parcialmente: no hay diagnósticos y líneas de base específicos, no hay un sistema de información que elabore, recolecte, sistematice y ponga a disposición indicadores específicos de los Programas Presupuestarios. La SEAM/MADES está actualmente realizando importantes esfuerzos en revertir la situación, como por ejemplo el reciente avance en la informatización de los procesos administrativos.
- 4) Dificultades propias del objeto que trata la SEAM/MADES. Se miden sólo la cantidad de actividades (emisión de licencias, registros, certificados, etc.) porque es lo más costo efectivo, ya que medir impactos sobre el medio ambiente requiere muchos recursos y tiempo para ver los resultados, con el riesgo de que los logros pueden rápidamente revertirse.
- 5) La transversalidad de la temática ambiental, presente en diferentes políticas públicas (y no en un único Programa) dificulta la evaluación de los Programas Presupuestarios de la Entidad tal como están diseñados.
- 6) El grueso de actividades de intervención sobre el medio ambiente que son realizadas por la SEAM/MADES en el marco de proyectos de cooperación y acuerdos con organismos internacionales, no son captados por los Programas Presupuestarios de la estrategia de PpR.
- 7) Los puntos anteriores determinan que la aplicación de la estrategia de PpR sea gradual y lenta y dificultosa. Esto redundo por ejemplo en que la vinculación entre el Presupuesto 2019 de la Entidad y el PND 2030 sea baja y sin productos.
- 8) El bajo presupuesto del MADES y la baja importancia relativa del Gasto Público Ambiental respecto a otros países de la región, impacta en los resultados potenciales de los Programas Presupuestarios. Esto implica capacidades y acciones reducidas en materia de regulación y preservación del medio ambiente, como es reflejado por los desalentadores resultados en materia de deforestación, contaminación de acuíferos y cursos de agua.
- 9) Se observa una ausencia de una definición de política de género dentro de los programas (más allá de la información de algunos datos en los BAGP) como así también de derechos humanos, ambiente y comunidades indígenas (tal como lo prevé el Plan

Nacional de Derechos Humanos, 2013).

- 10) La derogación del CONAM supone una disminución de la participación y deliberación en la elaboración de la PAN, que deja sin un órgano participativo a un conjunto de actores sociales involucrados e interesados (representantes de las unidades ambientales: de los ministerios, secretarías y órganos públicos sectoriales; por las Secretarías y Departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y de los municipales; representantes de las entidades gremiales, de los sectores productivos privados, de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro y representantes de grupos vulnerables).
- 11) Existen aspectos normativos que afectan la efectividad de los programas, en especial en materia de protección de los recursos hídricos y protección de bosques. Deben ser tenidos en cuenta en futuros avances legislativos y en el diseño de Programas, a nivel de actividades.

J. Recomendaciones generales de diseño

- 1) Rediseñar la Estructura Programática y orientarla hacia un programa Central con Actividades Misionales, de acuerdo a los criterios establecidos en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Dejar la posibilidad de diseño de un Programa Sustantivo sólo en caso de actividades que resuelvan un problema específico en un período de tiempo determinado, donde se generen Resultados concretos y medibles que le afecten a una población bien identificada.
- 2) Elaborar un Documento de Diagnóstico de programa que permita acercar la dimensión presupuestaria de la estrategia de PpR con lo que el MADES efectivamente hace en cumplimiento de su misión.
- 3) Tender al diálogo y la concertación, utilizando las herramientas simples, eficaces y eficientes en el diseño programático del MADES. Analizar profundamente las características particulares y complejas de la materia a la cual se dedica la Entidad, distintas de otras instituciones. Analizar el amplio marco normativo y competencias de la misma. Un diseño adecuado de un programa exitoso requiere de un análisis profundo de los aspectos distintivos. De no seguirse este criterio, se continuará con el sistema de cumplimiento “formal” “no sustantivo” de la estrategia de PpR.
- 4) Actualizar el PEI de la entidad, para una adecuada realineación de Programas y acciones con el PND 2030 y ODS.
- 5) Propiciar el desarrollo de un Sistema de Información Ambiental (creado pero en funcionamiento sólo parcial) que permita generar indicadores más adecuados, que sirvan para la evaluación de proyectos, programas, planes y ODS, con un enfoque de gobierno abierto, ofreciendo los datos al acceso público. Su ausencia implicará continuar sin suficiente información para implementar adecuadamente la estrategia de PpR, medir

resultados de gestión y tender a la transparencia y accountability por parte de los ciudadanos.

- 6) Continuar con el importante trabajo en materia de proyectos de cooperación internacional. En este sentido, se debe compatibilizar la metodología PpR con Entidades que realizan la mayor parte de sus acciones mediante proyectos de cooperación internacional que son gestionados y evaluados con herramientas diferentes.
- 7) Revisar las limitaciones normativas que limitan la posibilidad de logro de los resultados de la Entidad y en consecuencia de los Programas Presupuestarios. Esto es especialmente válido en la reglamentación de la Ley 3239/07 de Recursos Hídricos y el esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales. Completar la Titulación de las APN junto al establecimiento y aplicación de planes de manejo y gestión.
- 8) Tener en cuenta que una gran proporción de las acciones llevadas a cabo por el MADES se realiza a través de proyectos de cooperación internacional. Esto presenta una dificultad y desafío para la aplicación de la estrategia de PpR ya que estas acciones son financiadas con fondos que no pasan por el Presupuesto Nacional anual.
- 9) Propiciar y promover en el diseño y gestión programática actividades orientadas a la prevención de impactos ambientales y preservación de los recursos naturales.
- 10) Mejorar las consideraciones de género, derechos humanos, comunidades indígenas y ambiente en el diseño de programas.

Matriz de conclusiones y recomendaciones

Sección	Conclusiones		Recomendaciones
	Fortalezas	Debilidades	
1. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> El marco normativo ambiental en Paraguay ha avanzado de forma sostenida en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> La incompleta reglamentación de la Ley Nº 3239/07 de Recursos Hídricos El esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales en general es elevado pero no disuasorio en la práctica. La falta de titulación de la mayor parte de las APN del país. La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Completar la reglamentación de la Ley Nº 3239/07 de Recursos Hídricos. Completar la normativa de Creación del Fondo Ambiental del SISNAM. Revisar el esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales para que sea efectivamente disuasorio. Completar la titulación de las APN del país, con planes de manejo y gestión adecuados. Revisar la derogación del CONAM o crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas.
2. Contribución a las políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Existe una vinculación activa de la SEAM en la Comisión ODS y el PND. El PEI 2015-2018 es un esfuerzo relevante de planificación por parte de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> El PEI 2015-2018 requiere de una actualización, con alineamiento al PND 2030 y los ODS. No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo señalado en el PEI con el PND. 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar el PEI de la Entidad para realinear los programas y acciones con el PND 2030 y ODS. Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
3. Justificación	<ul style="list-style-type: none"> La justificación de los programas tiene origen en la normativa ambiental, donde se otorgan a la Entidad competencias en la materia, PND y PEI 2015-2018. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo que se realiza en la Fundamentación de Programa presentada en la leyes Anuales de Presupuesto y el PEI 2015-2018, PND y ODS 	<ul style="list-style-type: none"> Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
4. Modelo lógico	<ul style="list-style-type: none"> En forma general puede deducirse del PEI 2015-2018 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un Documento de Diagnóstico específico que explicita un modelo lógico. Los Programas del PEI, que tiene una equivalencia insuficiente con los Programas Presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Formular un Documento de Diagnóstico con un Modelo Lógico de Programa.
5. Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> En general los proyectos realizados con organismos de cooperación internacional tienen análisis de involucrados e interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> En los programas hay ausencia de identificación de partes interesadas. La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la derogación del CONAM o la crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. Se recomienda hacer una evaluación de partes interesadas en los documentos de diseño de programa, especialmente al nivel de proyectos y/o actividades cuando ello sea posible y relevante.
6. Población potencial, objetivo y focalización	<ul style="list-style-type: none"> Por tratarse de un programa referencial, se encuentra correctamente definida la población potencial y la objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> La naturaleza referencial y misional de los Programas impide una mayor focalización. La misión de la Entidad rectora en materia ambiental sólo es focalizable a nivel de algunas actividades específicas, con características particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay recomendación sustantiva. Se sugiere analizar posible identificación de población específica a nivel de actividades cuando sea posible.
7. Indicadores, metas y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Hay generación de información e indicadores por parte de diferentes direcciones y oficinas. 	<ul style="list-style-type: none"> La información e indicadores generados son valiosos pero no encajan o requieren de una adaptación para ser aplicados a la estrategia de PpR. Los indicadores son insuficientes para reflejar los productos y resultados de los programas, los mecanismos de evaluación hasta la fecha han sido de aplicación parcial. La relación entre los indicadores del Programa de Acción y lo que efectivamente hace la entidad es poco representativa. Los indicadores de resultados en materia de gestión ambiental son difíciles de construir, requieren muchos recursos, tiempo y son rápidamente reversibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Sumar indicadores a los programas que sean representativos de lo que realmente hace la Entidad, evaluando por ejemplo la inclusión de los indicadores que figuran en el PEI 2015-2018. Potenciar el SIAM, orientándolo a la generación de indicadores que sirvan a la estrategia de PpR.
8. Estructura programática	<ul style="list-style-type: none"> La Entidad cuenta con cierta autonomía presupuestaria por generación de recursos propios. La Entidad es eficiente teniendo en cuenta las dimensiones de su estructura y tamaño de presupuesto. La gran cantidad de proyectos llevados a cabo con organismos internacionales permite superar el bajo presupuesto asignado a acciones sobre el ambiente que van más allá de lo misional/regulador/administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto de la Entidad y el Gasto Público Ambiental del país es limitado, evidenciando una baja prioridad presupuestaria. El programa administrativo tiene una participación creciente en el presupuesto en detrimento del Programa de Acción. El Programa de Acción por ser referencial termina siendo genérico y difuso. Su denominación es confusa por llevar el mismo nombre de un programa del PEI. 	<ul style="list-style-type: none"> Debe incrementarse el presupuesto total de la Entidad, priorizando aquellas actividades ligadas a la prevención y preservación. Dado las características de las actividades realizadas por la entidad, se debe reformular la estructura programática orientándose hacia un único Programa Central con actividades administrativas y misionales.
9. Complementariedad con otros programas	<ul style="list-style-type: none"> Existen múltiples actividades complementarias coordinadas con otras instituciones públicas y privadas. Amplia capacidad de vinculación a través de proyectos con organismos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de cooperación internacional generan resultados positivos que no pueden ser sostenidos en el tiempo una vez finalizados 	<ul style="list-style-type: none"> Debe evaluarse una metodología que permita compatibilizar la estrategia de PpR con el grueso de actividades de intervención de la SEAM/MADES realizada con organismos de cooperación internacional.
10. Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> Hay estadísticas desagregadas por género en materia de recursos humanos de la Entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un diseño de aplicación de la política de género en los Programas de la Entidad. Cuestiones ligadas a género, derechos humanos, ambiente y comunidades indígenas no son visibles en la estructura programática. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las consideraciones de género, derechos humanos y ambiente en el diseño de los programas.

K. Propuesta de Diseño de Programa

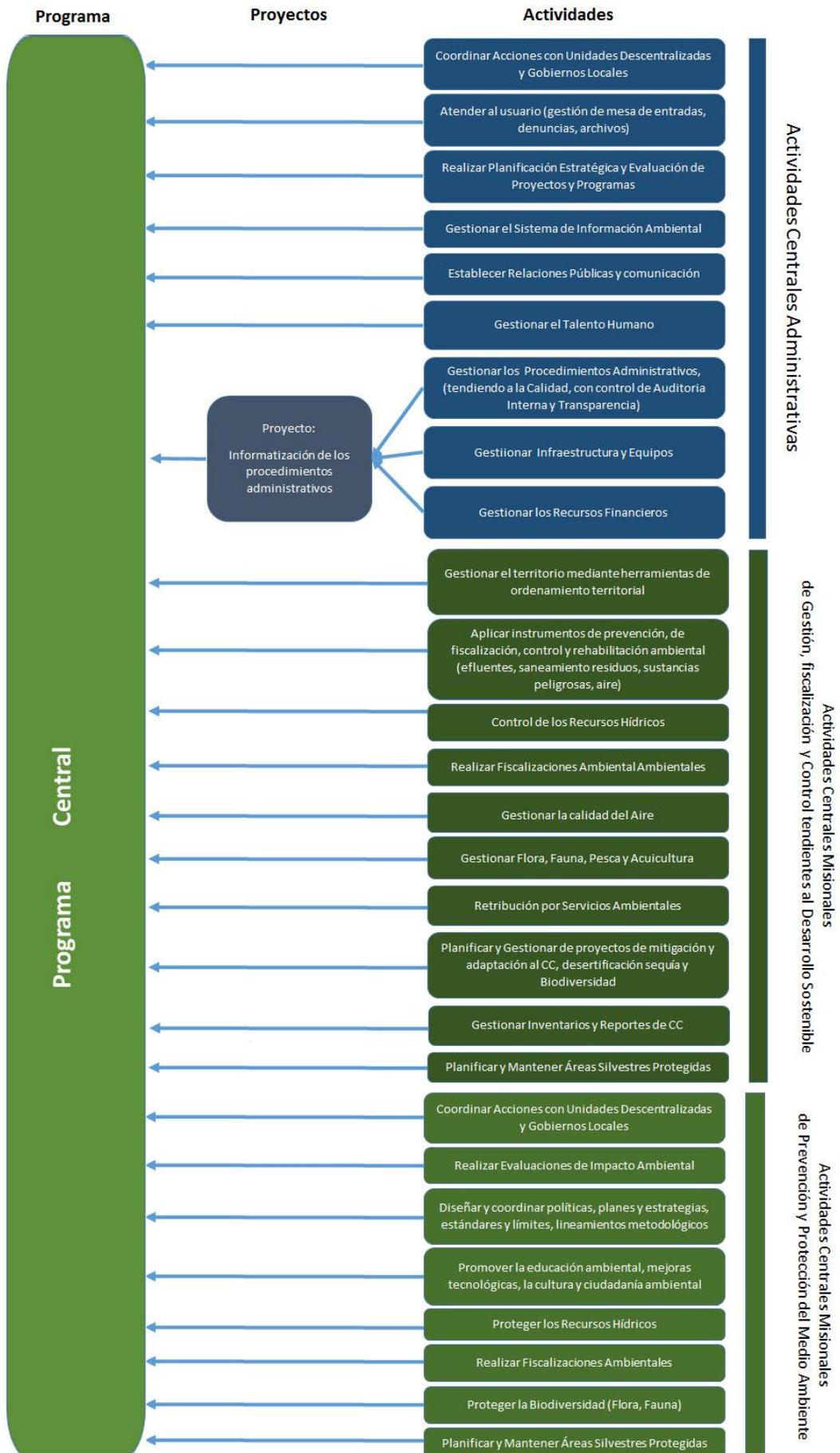
Las características del perfil de la SEAM/MADES, rectora y reguladora en el área de medio ambiente y recursos naturales, indican que está fundamentalmente orientada hacia la realización de actividades ligadas a la gestión institucional (administración y fortalecimiento institucional) y misionales (con un resultado esperado pero no contabilizado como un bien o servicio entregado directamente a la ciudadanía y que responde a condiciones de demanda y no de oferta de política pública), que no resultan en un producto final. Por ello, la propuesta consta de un Programa Central integrado por un Proyecto Central Administrativo y un conjunto de Actividades:

- 1.a.** Proyecto Central Administrativo: Se propone incluir en un Proyecto el conjunto de actividades relacionadas a la informatización de los procesos administrativos que se está llevando a cabo en la actualidad.

- 2.a.** Actividades Centrales Administrativas: que contiene actividades que hacen al funcionamiento de la institución y son transversales a toda la Entidad.

- 2.b.** Actividades Centrales Misionales “de Prevención y Protección del Medio Ambiente”: que apunta a la protección de los recursos naturales, actuando desde un punto de vista preventivo, desarrollando políticas que apunten a ello.

- 2.c.** Actividades Centrales Misionales “de Gestión, Fiscalización y Control tendientes al Desarrollo Sostenible”: orientado a la gestión de los recursos naturales y el desarrollo mediante un conjunto de instrumentos de política ambiental.



Introducción

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) es una Entidad que tiene como misión institucional la regulación y formulación de políticas, la coordinación, la supervisión y fiscalización, intervención, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales de Paraguay. Se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo a un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo, teniendo como referencia las prioridades de política pública del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030).

Las Instituciones ambientales en Paraguay tienen origen en la Ley N° 1561/00 que crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (SEAM), esta última recientemente elevada a rango de Ministerio por medio de la Ley N° 6123/18¹. El MADES participa del Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) y se rige por marco normativo de la Política Ambiental Nacional (PAN), que le asigna competencias directas e indirectas en la materia.

En su estructura organizacional, el MADES está compuesto por Direcciones y Direcciones Generales, que se encargan de los distintos rubros del ambiente. El MADES cuenta con: a) Asesorías de apoyo al Ministro; b) Direcciones de apoyo (Planificación Estratégica, Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica, y Auditoría Interna); c) Direcciones Generales temáticas (Gestión Ambiental, Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales, Protección y Conservación de la Biodiversidad, y Protección y Conservación de los Recursos Hídricos); d) Unidades Descentralizadas (Centros Regionales Ambientales).

Desde el punto de vista de su estructura presupuestaria, para llevar a cabo sus objetivos y propósitos de generación de valor público, el accionar del MADES está organizado en dos grandes programas que aglutinan las principales actividades: un Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo 1) y un Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2).

El seguimiento y evaluación de estos programas, políticas, proyectos e intervenciones públicas que hacen operativo al PND 2030, son competencia de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) órgano rector de los sistemas nacionales de planificación, y del Ministerio de Hacienda en el seguimiento y evaluación. Además, se coordina y complementa con el Ministerio de Hacienda a través de instrumentos de planificación, el control, el monitoreo y la evaluación y bajo el sistema de la Gestión por

¹ Nota: Por el reciente cambio de rango de la Entidad, en el presente documento se utilizará la denominación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADES y Secretaría del Ambiente SEAM o SEAM/MADES de manera indistinta.

Resultados (GpRD), que contiene a la estrategia de PpR (Lovera, 2018) (consultar Anexos I y II por cuestiones metodológicas).

En este sentido, Paraguay continúa su proceso de modernización del Estado y de desarrollo nacional, de los cuales se desprende un creciente interés por aumentar la eficiencia y la equidad de la gestión pública.

Objetivo de la evaluación

El presente estudio apunta a evaluar el diseño del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADES, (hasta agosto de 2018 SEAM), a fin de exponer si la estructura presupuestaria actual es relevante, pertinente y consistente con la misión institucional, y las normas que la justifican, considerando principalmente si la misma refleja la vinculación entre la producción institucional con las prioridades de política pública y los resultados esperados.

Metodología y alcance de la evaluación

El alcance de la consultoría definido en los TDR implica la descripción, evaluación, valoración y recomendación respecto a los siguientes elementos:

1. Marco legal de la Entidad
2. Contribución a las políticas nacionales
3. Justificación de la existencia de los programas
4. Modelo lógico de cada programa que conforma la Entidad
5. Partes interesadas
6. Población potencial, población objetivo y focalización
7. Indicadores, metas y mecanismos de evaluación
8. Estructura programática
9. Complementariedad con otras Entidades y/o Programas.
10. Enfoque de género

Cada uno de estos elementos son descriptos detallando sus características y valorados mediante dos enfoques complementarios: uno cualitativo de preguntas abiertas y otro cuantitativo de preguntas cerradas. El sistema de puntuación de las preguntas cerradas es el siguiente:

- 3 = Sí
- 2 = Sí con reservas
- 1 = No con atenuantes
- 0 = No / no existe información
- NA = No aplica

El trabajo de consultoría implicó:

- Recolección de información documental necesaria para llevar a cabo la evaluación, en parte provista por el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Planificación Estratégica (DPE) de la SEAM/MADES y otras fuentes documentales de acceso público.
- Realización de reuniones, entrevistas con los principales actores que intervienen en las acciones que lleva adelante la Secretaría del Ambiente (actores institucionales, responsables directivos y operativos, entre otros)
- Procesamiento y análisis de la información en base a las preguntas expuestas en los TDR e interpretación de los resultados, identificando las fortalezas así como debilidades con sus recomendaciones técnicas, que sean viables, realizables y permitan mejorar el diseño de la estructura programática de la SEAM/MADES.
- Elaboración y presentación de los Informes de la Evaluación de Diseño a la Contraparte Técnica, considerando los ajustes solicitados.

La evaluación abarca un período de análisis de cuatro años (2014, 2015, 2016, 2017) anteriores al año fiscal en curso, y considera el año vigente (hasta marzo de 2018) para el análisis de la situación actual que se realiza la evaluación.

Participantes de la evaluación

El equipo principal de trabajo estará constituido por César Yammal (Coordinador y Supervisor General), presidente de Innovos Group S.A, e Iván Iturralde (Consultor Senior), junto a un equipo de apoyo formado por: Constanza Sonzini, Florencia López y Quimey Giné (Analistas de proyectos).

El trabajo de campo, además del de escritorio, estuvo a cargo de los consultores principales mientras que el equipo de apoyo colaboró en la elaboración y la redacción de documentos desde Córdoba, Argentina.

Merece destacarse la colaboración de Sergio Dávalos (DPE-MADES) por su colaboración en la provisión de información y el desarrollo de las entrevistas en Asunción.

Limitaciones de la evaluación

Es importante reconocer que la evaluación de resultados tuvo algunas limitaciones entre las cuales se encuentran:

- Considerando que el presente estudio es una Evaluación de Diseño de Programa, el corto tiempo de implementación de la consultoría no permitió profundizar en una aproximación completa a las experiencias de los beneficiarios últimos de los programas de la SEAM/MADES que aporten elementos al diseño del mismo
- Durante la visita a Asunción no fue posible concertar una reunión personal con grupos de interés y ONG's por problemas de agenda. No obstante buena parte de sus posturas y opiniones respecto a los problemas centrales medioambientales del país, reflejadas

en documentos y comunicados publicados en sus sitios web, han quedado plasmadas en el presente documento.

- La aplicación del enfoque de GpRD se viene desarrollando e implementando de forma gradual. En el caso particular de la SEAM/MADES aún no se cuenta con un Documento de Diagnóstico de cada programa, que permita relacionar el PEI de la Entidad con lo establecido en los Programas Presupuestarios de la Ley de Presupuesto anual. A pesar de la existencia de una coherencia “global” y la generación de abundante información que de alguna manera aporta a la evaluación de los programas, la misma es dispersa, variada y responde a otros criterios que no son exactamente los que requiere la evaluación del enfoque de GpRD, que se presenta en este documento.
- Simultáneamente al desarrollo de la presente consultoría, el MADES de acuerdo con su nuevo rango ministerial se encuentra desarrollando ajustes de organización de su estructura interna. Actualmente otra consultoría tiene a cargo del desarrollo de un nuevo organigrama interno, cuya propuesta estará disponible en febrero de 2019. Preliminarmente pudo conocerse que implicará una reorganización interna y la creación de al menos dos vice-ministerios. Si bien su estructura organizacional interna no debería afectar la estructura programática, la falta de mayor información impide hacer una apreciación exacta de si existirá (o no) un potencial efecto.

No obstante lo señalado, los resultados pueden ser considerados relevantes, significativos y suficientes en cuanto a los objetivos de la evaluación.

Descargo

Se deja constancia que el análisis, así como las recomendaciones contenidas en este documento sólo representan el análisis y las recomendaciones de los autores, y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones de otros actores o instituciones involucradas en esta evaluación.

Descripción General

La **Secretaría del Ambiente (SEAM)** creada por Ley 1561/00 , elevada actualmente al rango de **Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sustentable (MADES)** por Ley N° 6123/18, es una Entidad que tiene como función o propósitos la formulación de políticas, la coordinación, la supervisión, la ejecución de las acciones ambientales, los planes, programas y proyectos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, referentes a la preservación, la conservación, la recomposición y el manejo de los recursos naturales (BAGP 2018).

Además se encarga del ordenamiento ecológico y del ambiente en general, propendiendo al mejoramiento permanente de las condiciones de vida de los distintos sectores de la sociedad paraguaya para garantizar condiciones de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ecológica a largo plazo.

En base al **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030)** sancionado en diciembre de 2014, la SEAM realizó la actualización de la Planificación Estratégica Institucional para los años 2015- 2018, parte de la revisión del mandato, la normativa vigente, los documentos de gestión y memoria institucional y las evaluaciones realizadas con anterioridad, así como, toda la información basada en el conocimiento y experiencia de los funcionarios. En este sentido el PND 2030 facilita la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial.

Contexto donde interviene la Entidad

La situación ambiental del Paraguay se caracteriza por grandes **problemáticas** en los siguientes sectores (BAGP, 2015):

- La biodiversidad del territorio paraguayo ha sufrido importantes procesos de degradación, siendo el agua dulce la mayor riqueza del Paraguay, sin embargo esta riqueza está en peligro por procesos de degradación de ecosistemas en los territorios que la producen.
- La desertificación de áreas importantes del territorio nacional, está estrechamente relacionada tanto con el Cambio Climático como con el proceso de degradación de los ecosistemas y el agua.
- La gestión sustentable de los residuos sólidos sigue siendo una deuda pendiente de y con la ciudadanía. El camino hacia esta gestión sustentable está marcado por un proceso de construcción de conciencia ciudadana y por acciones conjuntas con los gobiernos municipales, para la gestión de los residuos sólidos.
- La gestión integral de sustancias químicas, en especial las tóxicas y peligrosas, que son utilizadas en la industria y en la agricultura.

Para ello, la SEAM/MADES ha asumido los **compromisos prioritarios** para la sostenibilidad del medio ambiente:

- Restaurar y conservar el mayor tesoro y el mejor producto del país, las fuentes de agua dulce.
- Proteger el insumo fundamental para la producción de energía limpia, contribuyendo favorablemente a la disminución del cambio climático.
- Rescatar las áreas naturales que contienen los mayores y mejores manantiales de producción de agua.
- Promover la protección de los bosques, la flora y la fauna silvestre y los recursos hídricos a través del uso sustentable de los mismos.
- Instalar programas de gestión de residuos abarcando todo su ciclo de vida.
- Comprometer a los Municipios como agentes promotores del cambio, incorporando a su gestión el tratamiento adecuado de los residuos sólidos.
- Apoyar la definición y puesta en práctica de una política ambiental nacional, fortaleciendo la institucionalidad del sector y su marco normativo con mecanismos de concertación entre instituciones públicas y privadas;
- Apoyar la adquisición de tierras destinadas a conservación y áreas protegidas, para su manejo sostenible;
- Descentralizar las funciones para lograr una aplicación gradual de las normas que afectan a los sectores productivos, sobre todo al industrial;
- Mejorar el sistema de contabilidad de los recursos naturales y fortalecer institucionalmente a los programas de agua potable y saneamiento;
- Capacitar los recursos humanos de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, potenciando la participación de la sociedad en planes y programas ambientales;
- Priorizar el aumento de cobertura de agua potable y saneamiento, con énfasis en la inclusión de los más pobres.
- Promover una amplia participación ciudadana en la gestión ambiental.

Estructura Organizativa

El MADES para cumplir su amplia misión posee una estructura organizativa con Direcciones Generales y de Apoyo, que se encargan de los distintos rubros del ambiente.

La máxima dirección y administración del MADES es el Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de Secretario Ejecutivo, de nacionalidad paraguaya y nombrado por el Presidente de la República. Acompañan al Ministro en su misión la siguiente estructura organizacional:

a) Asesorías de apoyo al Secretario Ejecutivo: Secretaría General, Dirección de Gabinete y Dirección de Comunicación Social

b) Órganos de apoyo:

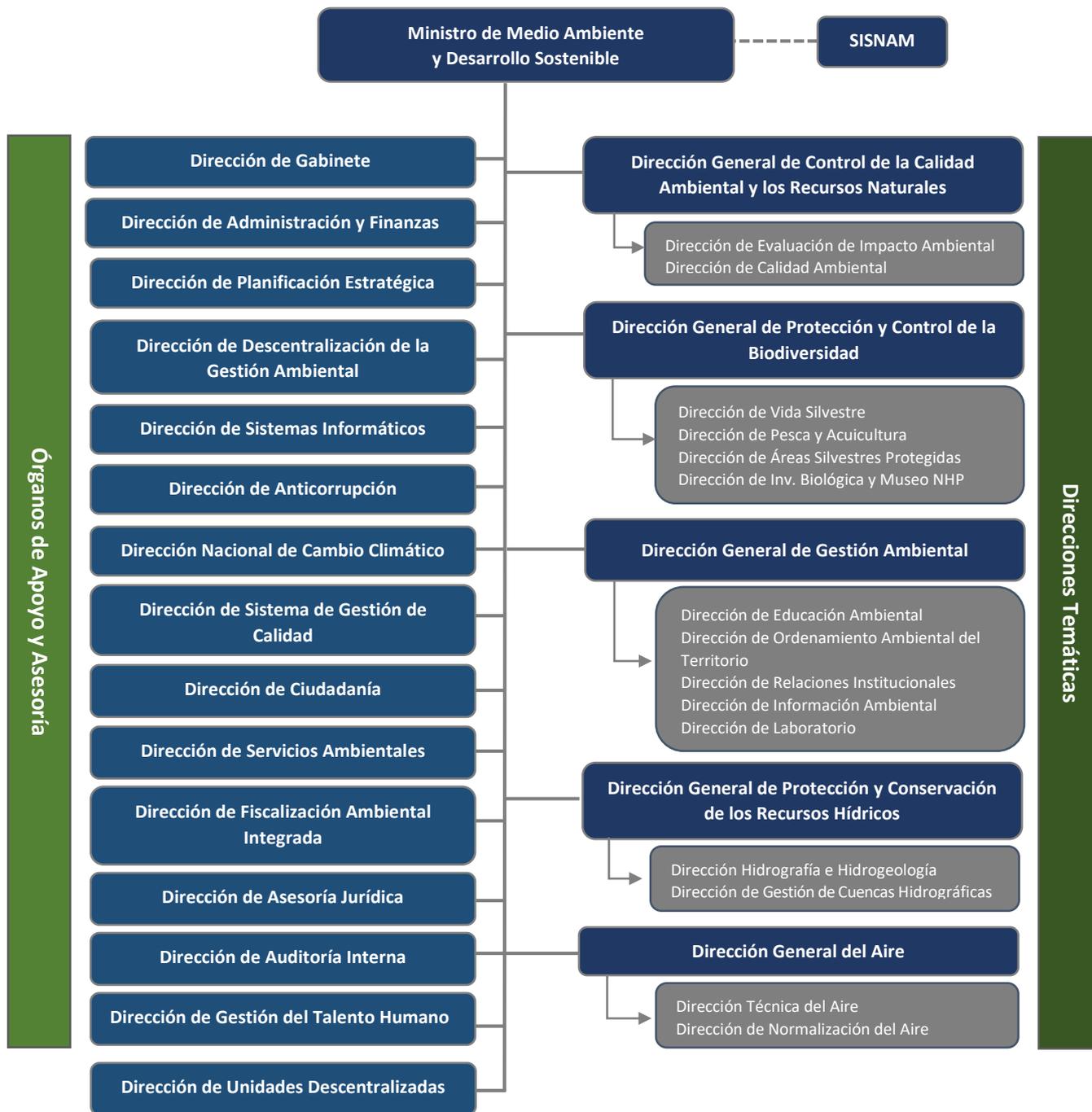
- 1) Dirección de Planificación Estratégica (DPE):** Se encarga de formular, coordinar y supervisar la política nacional ambiental, en articulación directa con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Bajo esta dirección se encuentran las unidades ejecutoras de los programas de financiamiento y de cooperación técnica internacionales.
- 2) Dirección de Administración y Finanzas.**
- 3) Dirección de Asesoría Jurídica.**
- 4) Dirección de Auditoría Interna.**

c) Direcciones Generales temáticas:

- 1) Dirección General de Gestión Ambiental:** tiene la función de formular, coordinar y supervisar políticas, programas y proyectos sobre ordenamiento ambiental del territorio nacional; articulación intersectorial e intergubernamental; educación y concienciación ambiental; relaciones internacionales; Sistema Nacional de Información Ambiental.
- 2) Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales:** tiene la función de formular, coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, intervención, monitoreo y gestión de la calidad ambiental.
- 3) Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad:** se encarga de crear, administrar, manejar, fiscalizar, intervenir y controlar las Áreas Protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público, establecer estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, incluyendo la caza, cría, tráfico y comercialización de fauna y flora silvestre e implementar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluya a los poderes públicos y los sectores privados.
- 4) Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos:** se encarga de formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus cuencas, asegurando el proceso de renovación, el mantenimiento de los caudales básicos de las corrientes de agua, la capacidad de recarga de los acuíferos, el cuidado de los diferentes usos y el aprovechamiento de los recursos hídricos, preservando el equilibrio ecológico.
- 5) Dirección General del Aire:** se encarga de promover, revisar, aprobar y presentar al Secretario/a Ejecutivo/a – Ministro/a anteproyectos de creación, reglamentación, modificación y/o actualización de leyes relacionadas a la prevención y control de emisiones de contaminantes, con el objeto de proteger la calidad del aire. Ejecutar programas y proyectos relacionados a la prevención y control de la emisión de contaminantes al aire. Promover el fortalecimiento progresivo de la capacidad institucional.

d) Unidades descentralizadas: Centros Regionales Ambientales

Cuadro 1: Estructura Organizativa del MADES (actualizada a octubre de 2018)



Fuente: Página web del MADES <http://www.mades.gov.py/>

Esta estructura organizativa interna es la vigente al 31 de enero de 2019. Simultáneamente al desarrollo de la presente consultoría, el MADES de acuerdo con su nuevo rango ministerial se encuentra desarrollando ajustes y reorganizando su estructura interna.

Las actividades y proyectos ejecutados por el MADES

La SEAM/MADES realiza distintos tipos de actividades que tienen una naturaleza transversal a toda la política pública. En términos generales, una posible forma de clasificación tiene que ver con: a) actividades de regulación y control, como Entidad rectora de la política ambiental, que ocupan casi la totalidad presupuesto asignado a la Entidad y b) proyectos en los que participa la Entidad, sea como punto focal coordinando las acciones o como participante en los Planes o Programas de otras Entidades o en Proyectos de Organismos de cooperación Internacional de su área de competencia.

Las acciones relacionadas en el primer grupo de actividades básicas de gestión son financiadas con los Programas Presupuestarios de la Entidad (recursos propios y transferencias del Gobierno Central, en partes similares) y se realizan diariamente en cumplimiento de su misión. Allí se incluyen actividades en materia de gestión ambiental, control de la calidad ambiental y de los recursos naturales, protección y conservación de la biodiversidad, de los recursos hídricos y control general del aire, que derivan en auditorías y estudios técnicos, como así también las de inspecciones, controles decomisos, multas y sanciones. Estas actividades generalmente son desarrolladas por la propia Entidad (permisos, certificados licencias, fiscalizaciones y registros, entre otros) y otras veces son realizadas conjuntamente con otras Entidades de forma complementaria (control y supervisión conjunta con INFONA, MAG, SENASA u otros). Estas actividades implican el grueso del presupuesto asignado a la Entidad.

El segundo grupo de actividades, son proyectos que tienden a realizar actividades misionales, mejoras de las capacidades de gestión o intervenciones directas en el medio ambiente, en forma de Proyectos y Programas de cooperación, a nivel nacional o internacional. Estas actividades suelen realizarse con aportes propios (de infraestructura, equipos, recursos humanos o financieros) y/o con fondos provenientes de tales Programas y Proyectos. En ellos la Entidad juega un rol protagónico como entidad rectora o una participación menor (con un rol de gestión y administración). Una parte significativa de estos proyectos y programas se derivan de Convenios y Acuerdos de Cooperación a nivel nacional o Internacionales suscritos por el Estado, como el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Convenio de Río, entre otros. Algo destacable es que la mayor parte de estas actividades, en donde la Entidad ejecuta o supervisa la ejecución de estos fondos, duplican lo asignado presupuestariamente. Esta característica le da un perfil particular a la SEAM/MADES, ya que la mayor parte de estas intervenciones activas no se evidencian en la Ley de Presupuesto anual. Presupuestariamente sólo se pueden distinguir parte de estas intervenciones en la medida que requieran un aporte en forma de actividades centrales (administrativas o misionales). En consecuencia esto implica, en términos de la estrategia PpR, una relación presupuesto-resultado limitada.

De acuerdo a lo que se informa en la página web del MADES², además de las actividades de competencia de la Entidad, se desarrollan algunos de los Proyectos ejecutados por Direcciones temáticas tales como:

Dirección General del Aire	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del plan de eliminación de HCFC – Proyecto 80880 • Encuestas de alternativas a las SAO – Proyecto 100670 • Fortalecimiento Institucional – Proyecto 61274
Dirección General de Calidad y Control de los recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y actualización del plan nacional de aplicación del convenio de Estocolmo para contaminantes orgánicos persistentes. • Desarrollo de planes de acción nacionales para minería aurífera artesanal y de pequeña escala en Paraguay
Dirección General de Gestión Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Economía Verde e inclusiva para reducir la brecha entre desarrollo sostenible y reducción de la pobreza.
Dirección General de Protección y Conservación de la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las partes elegibles para producir el sexto informe nacional para la CDB
Dirección de General de protección y conservación de recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a las partes elegibles del FMAM para alineación de los programas de acción nacionales y los procesos de presentación de informes bajo la convención de las NNUU de lucha contra la desertificación (UNCCD). • Desarrollo de Capacidades para la Gestión Sostenible de Recursos Hídricos en Paraguay con Énfasis en las Zonas transfronterizas de las Cuencas del Apa y del Embalse de la Represa Itaipú
Dirección Nacional de cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo Informe Bienal de Actualización de Paraguay
Dirección de Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Capacidades para mejorar la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente

Proyectos Concluidos por Direcciones:

Dirección General del Aire	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del plan de eliminación de HCFC – TRANCHE 1 • Espumas – Proyecto 71669
Dirección General de Calidad y Control de los recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de evaluación inicial de Minamata en América Latina y el Caribe.
Dirección General de Protección y Conservación de la biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de la Estrategia Nacional de biodiversidad y elaboración del plan de acción para apoyar la implementación del plan estratégico del CDB 2011-2020 en Paraguay • Quinto Informe Nacional al convenio sobre la diversidad biológica del Paraguay
Dirección de General de protección y conservación de recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Marco para la Gestión sostenible de los recursos hídricos de la cuenca del Plata en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático.
Dirección Nacional de cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Tercera comunicación nacional de cambio climático e informes bienales de actualización (IBA)
Dirección de Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Manejo forestal sustentable en el ecosistema transfronterizo del gran chaco americano.

² Última consulta el 14/01/2019. Recuperado de <http://www.mades.gov.py/proyectos/>

Los Recursos, Gastos y Programas Presupuestarios

Los recursos humanos totales del ministerio ascienden a 358 personas (Ley de Presupuesto 2018), distribuidas en las siguientes categorías 1 Ministro, 4 Directores Generales, 15 Directores, 1 Auditor, 132 Profesionales, 48 Guardaparques, 100 Técnicos, 4 Secretarios, 36 Asistentes técnicos y administrativos, y 17 Auxiliares técnicos (de administración o servicios). Existen alrededor de 15 cargos vacantes a nivel de jefe de departamento (18% del total de departamentos). El 37% del personal posee título universitario o superior; el 75% del personal es planta permanente y el 25% es contratado; el 38% del personal total es de género femenino y a nivel de cargos gerenciales alcanza el 46% (a partir de Jefe de Departamento) (BAGP, 2017). El MADES cuenta con alrededor de 20 fiscalizadores a nivel nacional (en todas las áreas) y alrededor de 50 vehículos, para cubrir todo el territorio nacional. Existe una unidad descentralizada por cada departamento, pero sólo trabajan allí consultores, los fiscalizadores se trasladan desde Asunción. El MADES tiene una continua voluntad de descentralización, que requiere de un importante compromiso de los gobiernos municipales y de recursos para su funcionamiento.

La Dirección de Áreas Silvestres Protegidas tiene a su cargo las 38 áreas protegidas (bajo dominio público) que conforman el SINASIP junto a otras áreas bajo dominio privado y de Entes Autárquicos (Itaipú y Yacyretá), ocupando cerca del 15,8% del territorio nacional. La mayoría de ellas no está titulada y sólo algunas tienen guardaparques de forma permanente y plan de manejo.

En el Presupuesto General de la Nación 2018, se aprobó una asignación de gasto para la SEAM/MADES de G. 56.672.225.788; equivalente a un 0,145% en el gasto total presupuestado. De manera comparativa con otras entidades, el INFONA tuvo una participación del 0,10% en el gasto total presupuestado, el INDI 0,10%, el Instituto Paraguayo de Tecnología un 0,13%, el Ministerio de Industria y Comercio 0,266%, el MAG 1,16%, el MOPC 10,79% y el Ministerio de Hacienda el 32,3%. Teniendo en cuenta la clasificación funcional, el presupuesto asignado a Ecología y Ambiente fue de G. 87.614.940.383, un 0,22% del total. Por el lado de los ingresos, cabe señalar que el 45% proviene de multas recaudadas por la Entidad, tasas y derechos y el 55% por transferencias corrientes del gobierno central.

La SEAM/MADES para llevar a cabo sus objetivos y propósitos de generación de valor público, aplica su estructura para el desarrollo de acciones organizándose en torno a dos grandes programas presupuestarios que aglutinan las principales actividades: un Programa de Administración "Programa Administración General" (Tipo 1) y un Programa de Acción de "Sostenibilidad del Hábitat Global" (Tipo 2). Estos Programas Presupuestarios son establecidos anualmente en cada Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disposiciones del Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", la Ley de Presupuesto Anual (y su Clasificador Presupuestario), sus reglamentaciones y a las normas técnicas vigentes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF) (por información metodológica consultar el Anexo I).

Desarrollo de la evaluación

1. Marco Legal

1.1 Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son las **normas** que **justifican y/o establecen la existencia de la Entidad**? Señálelas y descríbalas en orden de jerarquía, de mayor a menor.

La justificación de la existencia de la **SEAM/MADES** tiene origen en la **Constitución Nacional** vigente, en donde se refiere al ambiente directa e indirectamente en varias de sus normas:

- Art. 6°, de la calidad de vida,
- Art. 7°, del derecho al ambiente adecuado,
- Art. 8°, de la protección ambiental,
- Art. 38°, de la defensa de los intereses difusos,
- Art. 112°, del dominio de Estado,
- Art. 176°, de la Política económica y de la promoción del desarrollo.

En el año 2000, por Ley N° 1561, se crea el **Sistema Nacional del Ambiente**, el **Consejo del Ambiente** y la **Secretaría del Ambiente (SEAM)**.

El Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) está constituido por el conjunto de órganos y Entidades Públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental, entre los que se encuentra la SEAM; y las Entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental.

A su vez, la Ley de creación del SISNAM instituye además el **Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)**, órgano colegiado de carácter interinstitucional, originado como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental del Paraguay³.

En el año 2008, se sanciona la Ley N° 3679 que modifica la Ley N° 1561 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, específicamente en su artículo 8, estableciendo que el presupuesto institucional de la Secretaría del Ambiente deberá ser incorporado en el Presupuesto General de la Nación dentro de los entes autónomos y autárquicos.

³ Debe señalarse que al momento de la elevación a rango ministerial de la SEAM, en la misma Ley N° 6123/18 se disuelve el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Por lo polémico de la decisión, en el análisis a continuación es tenido en cuenta, ya que seguramente la decisión sea revertida en el futuro. De todos modos se tiene en cuenta como un elemento a tener en cuenta en las recomendaciones.

Recientemente en agosto de 2018 fue promulgada la Ley N° 6123/18 que eleva al rango de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES). Por ello en el documento se utilizará la denominación de Secretaría del Ambiente (SEAM) para referirse al actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de forma indistinta, dado que hasta el día de hoy el cambio a rango ministerial sólo ha implicado cambios en la denominación y no en la estructura.

Normas de Política Ambiental Nacional (PAN)

En este contexto, actualmente el ordenamiento jurídico del Paraguay cuenta con la **Resolución N°04** de fecha 31 de mayo de 2005 que aprueba la **Política Ambiental Nacional (PAN)**. Esta norma define a la Política Ambiental como un conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del ambiente de una sociedad, con el fin de garantizar la sustentabilidad del desarrollo para las generaciones actuales y futuras.

En la PAN se desarrollan líneas estratégicas fundadas en las iniciativas de carácter ambiental, entre las cuales se citan las siguientes:

- Incorporar a las acciones e iniciativas ambientales los criterios de pro actividad, proposición y participación social, de modo que el manejo adecuado de los ecosistemas genere oportunidades para el desarrollo nacional y local sustentable.
- Impulsar la construcción de alianzas estratégicas y la articulación con las demás políticas gubernamentales, en el entendimiento de que la acción conjunta asegura la factibilidad política y social, y viabiliza la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable.
- Diseñar e implementar un Sistema Nacional de Calidad Ambiental.
- Las prioridades, las metas de calidad y las soluciones estratégicas frente al deterioro socio-ambiental estarán basadas en la generación de información consistente y coherente, relacionada con la realidad ambiental del país, confiable, disponible y transparente. Entre los actores involucrados se definirán las metas que requieren los mayores esfuerzos conjuntos.
- Impulsar la descentralización de la gestión ambiental.
- Fortalecer la gestión ambiental descentralizada estableciendo clara y específicamente las funciones y atribuciones a nivel departamental y municipal, asegurando los recursos técnicos, científicos y financieros necesarios para dicho propósito.
- Desarrollar y promover la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental (SISNAM).

- Mejorar la eficiencia en la gestión de los actores que integran el SISNAM, en forma conjunta y ordenada, para lograr sinergias que favorezcan el cumplimiento de los objetivos y metas de la Política Ambiental Nacional.
- Formular e implementar instrumentos financieros y no financieros para estimular la sustentabilidad del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida.
- Establecer incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos y de inversiones en infraestructura ambiental, alienten a los productores y consumidores a tomar decisiones en favor de la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.
- Favorecer el aumento de la competitividad del “producto–país”, construyendo una imagen positiva a través de la promoción de valores como la confianza, la honestidad, la responsabilidad y la solidaridad.
- Impulsar la educación, la investigación y la difusión ambiental.
- Promover la ética ambiental, el cambio de actitudes y valores, a través de un proceso educativo formal, no formal e informal, tanto a nivel nacional como local.
- Proponer que la educación ambiental sea un contenido central de los currículos educativos.
- Impulsar la capacitación y actualización en gestión ambiental para toda la estructura del SISNAM.
- Propiciar la investigación que integre los aspectos socioeconómicos y ambientales.
- Fomentar la difusión de los temas ambientales a través de los medios masivos de comunicación.
- Incentivar las prácticas sociales tendientes a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes que fomenten el compromiso individual y colectivo en la solución de los problemas ambientales.
- Impulsar la promoción ambiental.
- Desarrollar acciones instrumentales a través de un trabajo conjunto y concertado entre los diferentes actores del CONAM.
- Promover los derechos y el desarrollo intercultural de los pueblos indígenas
- Monitorear la aplicación de la PAN.

- Para asegurar el seguimiento de la PAN, articular los siguientes cuatro niveles: a) el interno a la Secretaría del Ambiente; b) el del CONAM; c) el del SISNAM y d) el nivel supranacional.
- Defender la soberanía.
- Conservar el poder de decisión en los diferentes niveles de la organización del Estado y de la sociedad en los temas estratégicos, como los referentes a la matriz energética, el patrimonio natural y cultural, la soberanía alimentaria, la contaminación transfronteriza, y se aumentará la incidencia en la toma de decisiones sobre temas de alcance global.
- Promover la prevención y reducción de los niveles de contaminación del agua, aire y suelo, la recuperación de los ecosistemas, de los hábitats y de los recursos naturales.
- Fomentar la conservación de los recursos naturales atendiendo a la preservación in situ y ex situ, así como a la recuperación, rehabilitación y restauración de los ecosistemas y de las especies de la biodiversidad que se encuentren amenazadas o en peligro de extinción.
- Promover e inducir procesos de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable de modo a compatibilizar el crecimiento económico con la protección ambiental.
- Aplicar programas concertados, que involucren a las poblaciones de las zonas de amortiguamiento, diversifiquen las fuentes de financiamiento, incorporen la prestación de servicios ambientales, promuevan mercados para productos naturales con certificación ecológica e induzcan el manejo de algunas especies nativas.
- Con referencia a las regulaciones ambientales, las acciones e iniciativas se centrarán en consolidar e integrar la norma y garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios preventivos, como la evaluación del impacto ambiental, y se promoverá la incorporación de instrumentos correctivos tales como las auditorías ambientales.

Marco Normativo del Sectorial Ambiental

El marco normativo sectorial de regulación ambiental fue conformándose a partir de la Constitución Nacional a lo largo del tiempo por un conjunto de normas con las siguientes características:

- a) *Leyes de Rango Superior*, que regulan la incorporación de disposiciones de nivel internacional, donde se ubican a los Tratados, Acuerdos y Convenios suscriptos por el Paraguay (tales como el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Convenio de Río, entre otros) y que lo obligan a generar mecanismos

internos para cumplir con las obligaciones para con la Comunidad Internacional; tal el caso de las leyes de cambio climático y control de residuos y sustancias peligrosas suscrito por el Paraguay.

- b) *Leyes Ordinarias propiamente ambientales*, que regulan derechos y obligaciones en las distintas áreas del sector ambiental y donde se crean Instituciones facultadas para la aplicación de las disposiciones en virtud de las cuales han sido creadas. También dictadas en consecuencia de las previsiones constitucionales como las ya mencionadas y de las disposiciones de rango internacional incorporadas en el sistema legal nacional. Entre ellos, leyes como las de Control de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, Control de Humo, de Gestión de Residuos, de Polución Sonora, de creación de la SEAM, de prevención y control de incendios, de Recursos Hídricos, entre otros.
- c) *Leyes con incidencia en el sector ambiental*, con ciertos aspectos que surten efectos sobre el medioambiente, y de observancia obligatoria, como el caso de las normas de evaluación de impacto ambiental, sobre biodiversidad, de áreas protegidas, sobre responsabilidad penal.
- d) *Decretos, normas o disposiciones reglamentarias de carácter general*, emanadas con la finalidad de reglamentar u operativizar las normas de superior jerarquía (leyes), dirigir la política ambiental del Estado o desarrollar los medios de control disponibles para hacer cumplir la legislación del sector. Entre ellas se ubican algunas como las que reglamentan la Ley Forestal y la legislación sobre impactos ambientales, sobre sustancias contaminantes, sobre residuos y las que establecen normas de protección del medio ambiente.
- e) *Resoluciones, disposiciones de carácter general o particular* en las que las distintas instancias facultadas proceden a operativizar o reglamentar disposiciones legales superiores. Como ejemplo pueden citarse: la que establece normas para la protección de los bosques naturales de producción, o el registro de recursos hídricos, o la que fija precios por servicios de inspección de productos forestales, la que establece los mecanismos de presentación de cuestionarios ambientales, por citar algunas.
- f) *Finalmente, completan el sistema normativo del sector las Disposiciones Administrativas* constituidas por los actos administrativos de aplicación general por la administración ambiental o la respectiva en casos, por ejemplo en los manuales de organización y funciones de las distintas reparticiones de la Autoridad Ambiental.

Las Instituciones Gubernamentales (y no gubernamentales) que llevan a cabo la política y gestión ambiental en el país no se limita al MADES. Los principios constitucionales en materia ambiental son en la práctica llevados a cabo por un conjunto de instituciones (Kronawetter y Rolón, 1993). Desde el punto de vista gubernamental, la normativa ambiental paraguaya establece diferentes funciones y competencias en diferentes áreas que tienen que ver con el medio ambiente, tales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Servicio Nacional

de Saneamiento Ambiental, Ministerio de Educación y Culto, Asesoría Técnica para la Coordinación Ambiental, Ministerio de Obras y Comunicaciones, Subsecretaría de Estados de Obras Públicas, Unidad ambiental de la Subsecretaría de Estado de Minas y Energía; Ministerio de Defensa Nacional, INDI, STP, Municipalidades y Organismos Mixtos como la Comisión Hidrovía Paraguay-Paraná, Entidad Binacional Itaipú, Entidad Binacional Yacyretá, Comisión Nacional de la Defensa de los Recursos Naturales, entre otros. Esto implica que la política ambiental debería ser transversal a las diferentes áreas de gobierno y exigir un grado de complementariedad, coordinación y coherencia entre actores.

Por otra parte, cabe señalar que en el transcurso del tiempo han surgido cambios y nuevas normativas tendientes a fortalecer la gestión ambiental, debido a la propia naturaleza dinámica de los problemas socio-ambientales, que requiere de constantes ajustes y mejoras para el cumplimiento de la misión de la Entidad como rectora de la política ambiental nacional. Como consecuencia de que se ha avanzado en la regulación de aspectos ambientales que en el pasado no estaban regulados (Por ejemplo la Ley N° 3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay; Ley N° 5211/14 de la Calidad del Aire; Ley N° 5875/17 Nacional de Cambio Climático; Decreto N° 7391/17 de reglamentación de la Ley N° 3956/09 de Gestión Integral de Residuos Sólidos, entre otras) y que de alguna manera amplían las competencias otorgadas por el marco normativo y colaboran con el logro de la misión de la Entidad, de la cual se derivan los Programas Presupuestarios.

Por último la Ley 1561/00 dispuso que el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) debiera contar con un Fondo Ambiental (art. 36°). Dicha ley encomendó a la SEAM/MADES la misión de elaborar un proyecto de ley para su creación y funcionamiento. La Ley No. 3001/06 asignó a dicho fondo “la administración de los recursos derivados de los servicios ambientales y la definición e implementación de políticas para la retribución en concepto de prestación de servicios ambientales”. Ahora bien, como el proyecto de ley en cuestión nunca fue aprobado por el Congreso Nacional, el fondo no ha sido implementado (SEAM/MADES-PNUD, 2018).

2. ¿Existe una norma que **pre asigne** los recursos financieros para el funcionamiento de la Entidad o que establece que el presupuesto no se puede modificar? Explique los contenidos de la norma⁴.

No existe una norma de pre-asignación de gastos que establezca niveles mínimos o pisos de gasto, sea a nivel agregado de toda la Entidad o a nivel de actividad sectorial. Sí existen normas que fijan una pre-asignación de ingresos o recursos financieros (OCD-BID, 2014)⁵, derivada de

⁴ Para responder esta pregunta se utilizaron como fuente de información las siguientes normas: Ley N°1535/1999. Ley de Administración Financiera, Ley N°6026/2018. Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018. Fundamentación de los Programas. Asunción, Paraguay. 30 de agosto de 2017 y Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal. Fundamentación Cualitativa de los Ingresos por Origen. Ejercicio fiscal 2015.

⁵ De Acuerdo a OCDE-BID (2014) (página 88): “Una pre-asignación presupuestaria se define como un financiamiento previamente asignado. Se trata de una partida establecida por ley, decreto o mandato

las normas ambientales sectoriales donde la SEAM/MADES es autoridad de aplicación. Esto está establecido en la Ley Nº 5146/2014 “Que otorga facultades administrativas a la SEAM, en materia de percepción de cánones, tasas y multas” y en normativas sectoriales.

La Ley Nº 3679/08 determinó que el presupuesto de la Secretaría del Ambiente (SEAM) debiera ser incorporada al Presupuesto General de la Nación dentro de los entes autónomos y autárquicos, otorgando la potestad de generar recursos propios a través de distintos instrumentos (art. 28 Ley 1561/00):

- Ingresos provenientes de concesiones otorgadas por el Estado para la explotación de determinados recursos naturales (en base a Ley Nº 1561/00, ley 3679/08, dictamen de asesoría jurídica- resoluciones de la SEAM y dictámenes judiciales), que representan alrededor del 0,14% del presupuesto total (Ley de Presupuesto 2018).
- Tasas varias en concepto de permisos, licencias, cánones, habilitaciones, solicitudes, evaluación de carpetas, solicitudes de adenda, inscripciones en registros y permisos de especies de vida silvestre, estudio de impacto ambiental, mapas satelitales e inspecciones de recursos hídricos (Leyes Nº 1561/00, 3679/08 "Que modifica la ley Nº 1561/00", leyes Nº 1068/01, 42/90, 61/92, 96/92, 294/93, 352/94, 567/95, 3556/08, 5146/14, Decreto Nº 12685/08 "Convenio entre Aduana y SEAM", Resoluciones SEAM Nº 153/01, 755/03, 46/04, 103/04, 2273/06, 374/07, 61/08, 341/08, 579/10 "Que modifica a la Res. SEAM Nº 755/03", 834/10, 854/10, 906/10, 927/10 y 1674/11, 244/13 y 681/13 (reglamentarias de las leyes mencionadas) que representan alrededor del 38,9% del Presupuesto total (Ley de Presupuesto 2018).
- Venta de bienes de la Administración Pública en concepto de impresiones, mapas e imágenes satelitales (Ley Nº 1561/00, 3679/08 "Que modifica la Ley Nº 1561/00", Resolución SEAM Nº 99/03), representando alrededor del 0,05% del presupuesto total (Ley de Presupuesto 2018).
- Incumplimiento de contrato de proveedores, donaciones ocasionales, devoluciones ocasionales de funcionarios, multas por acciones judiciales (Ley Nº 1561/00, Ley Nº 3679/08, dictamen de asesoría jurídica, resoluciones SEAM (para cada caso) y dictámenes judiciales.), representando cerca del 5,6% del presupuesto total (Ley de Presupuesto 2018).

Asimismo en la Ley Nº 6123/18 que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría del Ambiente y pasa a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible establece en su Artículo 5º “Los gastos para el cumplimiento de los fines, así como el Anexo del Personal consignados en el Presupuesto General de la Nación mantendrán su vigencia conforme a las demandas de funcionamiento y al Clasificador Presupuestario actual”.

La Ley Nº 5146/2014 “Que otorga facultades administrativas a la SEAM, en materia de percepción de cánones, tasas y multas”, en su art. 6º establece que la SEAM/MADES de conformidad a las condiciones establecidas en las leyes de las cuales es Autoridad de

constitucional, y es independiente del Ejecutivo. Corresponde a los ingresos de una fuente específica o de otras transferencias.”.

Aplicación, “deberá destinar lo percibido en concepto de cánones, tasas y multas, a la ejecución de la Política Ambiental Nacional (PAN) y a la aplicación de las leyes a su cargo”.

A través del Decreto N° 2598/14 se reglamenta el Art. 5° de la Ley N° 5146/14. Este Decreto establece en su art. 2° que es aplicable a un amplio conjunto de normativas, cuya autoridad de aplicación es la SEAM: Ley N° 96/92 “De Vida Silvestre” y sus reglamentos; Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” y sus reglamentos; Ley N° 352/94 “De áreas Silvestres Protegidas” y sus reglamentos; Ley N° 3001/06 “De valoración o retribución de los servicios ambientales” y sus reglamentos; Ley N° 3239/07 “De los recursos hídricos del Paraguay” y sus reglamentos; Ley N° 3556/08 “De pesca y acuicultura”⁶ y sus reglamentos; Ley N° 61/92 “Que aprueba y ratifica el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono” y el “Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono”, la “Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; Ley N° 1507/99 “Que aprueba las enmiendas (de Copenhague y Montreal) del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; y Ley N° 2889/06 “Que aprueba la enmienda (de Beijín) del protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono”, y sus reglamentos.

Esta pre-asignación de ingresos se encuentra reconocida en la Ley de Presupuesto Anual, en la Fundamentación Cualitativa de los Ingresos por Origen (Ficha PRLFUI01). Allí se señala escuetamente que el destino y distribución de los mismos es para gastos corrientes y de inversión de la Entidad (y no un destino programático específico). En realidad, de acuerdo a la normativa, estos ingresos se destinan a las áreas específicas encargadas de la aplicación de las normativas mencionadas.

1.2 Sección valorativa

1. ¿Las normas establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente los programas que la componen?

Las normas efectivamente establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente los programas que la componen, porque estos programas presupuestarios surgen del cumplimiento de la misión y competencias asignadas a la Entidad por la normativa nacional. En este sentido, hay una coherencia entre los objetivos de los programas y las competencias necesarias de la Entidad para llevarlos a cabo.

⁶ Por ejemplo Ley N° 3556/08 “De pesca y acuicultura” establece en su Art. 44°: “Los recursos financieros que provengan de las actividades de pesca, acuicultura y actividades conexas, serán administrados por cada una de las autoridades de aplicación conforme a sus atribuciones y obligaciones y a las disposiciones reglamentarias emergentes de la presente Ley, y serán destinados a las necesidades del área correspondiente”.

2. ¿Las normas que justifican y/o establecen la existencia de los programas de la Entidad son suficientes e idóneas para que el o los programas cumplan sus objetivos?

Las normas de política ambiental que justifican la existencia de los programas de la Entidad son parcialmente suficientes e idóneas para alcanzar los objetivos que los programas se plantean.

En este sentido cabe señalar:

1) Desde el punto de vista de diseño, los objetivos del marco normativo que justifica la existencia de la entidad (y en consecuencia sus Programas) exceden a lo expresado como objetivos de los Programas Presupuestarios en las Leyes de Presupuesto anuales (que inclusive han cambiado en el tiempo, ver sección 3). Esto se debe a que estos últimos objetivos declarados son en realidad un intento de resumir conceptualmente el amplísimo conjunto de misiones y competencias de la Entidad en un único Programa referencial.

2) La amplitud, diversidad y complejidad del marco normativo ambiental impiden ofrecer una única respuesta uniforme. Una respuesta adecuada requiere un análisis pormenorizado que excede largamente el alcance del presente estudio. De todos modos pueden señalarse algunos casos ejemplo de insuficiencia normativa que genera falencias en la idoneidad de las mismas para el logro de los objetivos de los programas. Por ejemplo, Ley de Recursos Hídricos del Paraguay, Ley N° 3239/07 representa un gran avance en la regulación de los recursos hídricos, pero su falta de reglamentación impide su completa aplicación (Cañiza, 2015). La Ley pone a la SEAM/MADES como única autoridad de aplicación en materia de recursos hídricos, pero no deroga otras normativas anteriores que otorgan competencias específicas a otras Entidades como el MAG, ERSSAN y la ANDE, que terminan en la práctica generando múltiples conflictos de interpretación. La falta de reglamentación deriva en vacíos de estándares como la definición de “caudal ecológico” con parámetros cuantitativos precisos, que impide a la autoridad de aplicación controlar con efectividad el cumplimiento de tales estándares. También se presentan estas situaciones en materia forestal y agrícola, donde existen diferentes interpretaciones y vacíos legales respecto a la concepción de los “planes de uso”⁷. Otro ejemplo de insuficiencia normativa es la declaración de áreas protegidas en el SINASIP sin la consideración de un proyecto concreto que contemple los mecanismos que hagan viable y perdurable en el tiempo la inviolabilidad de esos espacios. En el BAGP 2015 de la SEAM se señala que si bien el marco legal ambiental ha sufrido importantes y eficientes modificaciones,

⁷ Un ejemplo es el debate surgido entre la SEAM, el INFONA, Federación Paraguaya de Madereros y las ONG's Guyrá Paraguay, Alter Vida y WWF a partir del nuevo Reglamento Forestal, Decreto 7702/17 “Por el cual se reglamenta el artículo 42 de la Ley N° 422/1973 “Forestal”, genera gran preocupación a la ciudadanía, donde solicitan la revisión del Art. 5 y las definiciones establecidas en el mismo.

Link1: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/varios-grupos-ambientalistas-piden-modificar-nuevo-reglamento-forestal-1638681.html> ;

Link 2: <http://www.infona.gov.py/index.php/noticias/comunicado-la-opinion-publica-referente-al-decreto-7702-de-fecha-14-de-setiembre-de-2017>

aún no se cuenta con las reglamentaciones, sistemas de incentivos y mecanismos necesarios para mejorar, potenciar y priorizar el SINASIP⁸.

3. ¿Las normas que justifican y/o establecen los programas que componen la Entidad son concordantes entre sí?

En general las normas que justifican y/o establecen los programas que componen la Entidad presentan una concordancia parcial. Existe en términos generales concordancia normativa, pero con falencias en aspectos particulares. La falta de concordancia se evidencia no sólo entre normas y Programas de la propia entidad, sino también en normativas que regulan distintos aspectos de una misma materia y que son aplicadas o implementadas por diferentes Entidades en cumplimiento de su misión, a través de sus propios Programas Presupuestarios. Un ejemplo es la citada falta de reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos del Paraguay, Ley Nº 3239/07.

En términos generales puede afirmarse que la insuficiencia y falta de idoneidad de normativas (tratada en el punto anterior) limitan la posibilidad de cumplir con los objetivos de los Programas y también generan falta de concordancia a nivel de políticas, en términos de integración y coherencia entre la política ambiental y el conjunto de políticas económicas y sectoriales que lleva adelante el sector público, con especial énfasis en los objetivos de política ambiental y las metas nacionales de desarrollo sostenible. Paraguay está dotado de una gran riqueza en términos de biodiversidad, energía, recursos hídricos y tierra cultivable. Uno de los aspectos clave para el desarrollo y aumento del nivel de bienestar del país pasa por el desarrollo de su sector agropecuario, que genera presión sobre los ecosistemas y los recursos naturales a través de la deforestación y agricultura, muchas veces de manera no sustentable (OECD 2018, cap. 4). En este sentido la misión normativa del MADES es de formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional para asegurar la sustentabilidad del desarrollo. El MADES cuenta con facultades para sancionar las infracciones a las leyes ambientales. La escala de multas por deforestación ilegal si bien está entre las más elevadas del país, no es suficiente para disuadir la deforestación. Esto implica un impacto sobre las actividades económicas reguladas (pertenecientes a Programas de otras entidades) que terminan desarrollando patrones no sustentables y en consecuencia impactan sobre la sustentabilidad ambiental general del país. En la práctica termina generando incentivos perversos, ya que si bien las multas permiten obtener fondos a la Entidad, se vuelven un instrumento meramente recaudatorio e insuficiente para internalizar el costo social de actividades económicas que conllevan impactos ambientales, creando así una estructura de incentivos (precios) equivocada, invirtiendo el principio contaminador pagador por el de pago por contaminar.

⁸ De las 44 áreas protegidas actualmente existentes en Paraguay sólo 6 han sido tituladas, un tercio cuenta con presencia institucional y menos de un tercio cuenta con planes de manejo. Por ejemplo, en el Parque Nacional Defensores del Chaco hay sólo 4 guardaparques para manejar 720.000 hectáreas

4. Si existe, ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que el/los programa/s logre/n sus objetivos? Explique de qué manera beneficia o perjudica el logro de los objetivos del/los programa/s.

La normativa que pre-asigna recursos financieros tiene efectos tanto positivos como negativos para el logro de los objetivos de los programas.

Desde el punto de vista de los beneficios, estas pre-asignaciones de ingresos juegan un rol clave en el funcionamiento básico de la Entidad y sus Programas Presupuestarios:

- Suplen las falencias del reducido presupuesto otorgado por el Gobierno Central y otorgan cierta autonomía presupuestaria y política⁹.
- Permite colaborar en el financiamiento del funcionamiento administrativo básico de la entidad. De acuerdo a la Ley de Presupuesto 2018, alrededor de un 44,7% (en 2018), del presupuesto total de la Entidad proviene de recursos propios.

Desde un punto de vista crítico, las pre-asignaciones implican:

- Otorgar cierta inflexibilidad al presupuesto central. Si bien los recursos propios de la Entidad son reconocidos en el presupuesto, se trata de una mera función contable y no de control y manejo presupuestario (Etcheverry, Bonilla y Moya, 2014).
- Correr el riesgo de que los esfuerzos de la Entidad se orienten a la búsqueda de recursos propios para el propio sostenimiento en lugar de enfocarse completamente al cumplimiento de la misión, desvirtuando el sentido de la entidad. Por ejemplo el MADES cuenta con facultades de sancionar infracciones a las leyes ambientales en las cuales es autoridad de aplicación. La aplicación de multas si bien teóricamente apunta a la sanción y disuasión al no estar acompañada de otras, termina siendo un instrumento insuficiente para internalizar el costo social de actividades económicas que conllevan impactos ambientales (por ejemplo sanciones por deforestación ilegal) volviéndose meramente recaudatorio al destinarse a financiar gastos corrientes de áreas específicas. Esto crea una estructura de incentivos insuficientes para tender a

⁹ El otorgamiento de capacidades propias en materia de obtención de recursos ha sido profusamente recomendado por organismos internacionales como CEPAL y BID desde la década de los '90, con el objetivo de dotar de autonomía presupuestaria y política a los primeros ministerios y secretarías de medio ambiente en Latinoamérica surgidos en la época. Esto es un aspecto positivo a resaltar. No obstante, desde el punto de vista crítico puede afirmarse que durante los años posteriores este explosivo desarrollo institucional continuó, pero no fue acompañado de la transferencia de los recursos financieros y técnicos necesarios para implementar sistemas nacionales de gestión ambiental que resultaran operativos frente a la magnitud de los mandatos asignados (Acquatella y Bárcena, 2005).

reducir la degradación ambiental a través del sistema de precios (invirtiendo el principio contaminador pagador por el de pago por contaminar)¹⁰.

- Implícitamente reduce la visibilidad de la relativa baja prioridad política presupuestaria otorgada por el Gobierno Central¹¹.

1.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, ya que el marco legal afecta de manera conjunta, tanto al Programa de Administración “Programa Administración General” como al Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿Las normas establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente el/los programa/s?	3
¿Las normas que justifican y/o establecen la existencia de los programas de la Entidad son suficientes e idóneas para que el o los programas cumplan sus objetivos?	2
¿Las normas que justifican y/o establecen el/los programa/s son concordantes entre sí?	2
Si existe, la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que el/los programa/s logre/n sus objetivos.	2

1.4 Recomendaciones

En términos generales se recomienda tomar en cuenta la complejidad de los problemas en materia ambiental, en su dimensión normativa, especialmente de concordancia, al momento del diseño de Programas Presupuestarios.

¹⁰ Un aspecto importante de señalar es cuando las fiscalizaciones redundan en sanciones o multas. A través del Decreto N° 2598/2014 “Por el cual se reglamenta el Artículo 5º de la Ley N° 5146/2014 “Que otorga facultades administrativas a la Secretaría del Ambiente (SEAM), en materia de percepción de cánones, tasas y multas”, se fijaron escalas de multas de las más altas del país. Sin embargo en materia de deforestación como los beneficios ilícitos obtenidos por la infracción superen ampliamente el monto de las multas aplicadas se desvirtúa el sistema preventivo/disuasivo de las multas por uno recaudatorio para la Entidad y de incentivos orientado al pago de multas para deforestar por parte de los privados.

¹¹ Es de destacar el bajo nivel de Gasto Público Ambiental respecto al PIB destinado por Paraguay en comparación con la mayoría de los vecinos de la región (véase Corderi Noboa y Goy, 2015).

Se recomienda revisar la estructura de multas y sanciones en materia de deforestación, apuntando a una mayor efectividad y disuasión de conductas ilícitas. Se recomienda concretar la sanción de la Ley de creación y funcionamiento del Fondo Ambiental del SISNAM. También es necesaria la reglamentación de la Ley de Recursos Hídricos del Paraguay, Ley N° 3239/07, que permitirá disminuir posibles conflictos de competencias, definir estándares ecológicos y potencialmente aumentar los recursos propios y la autonomía presupuestaria si se reglamenta el cobro de cánones por uso del recurso agua. Por último resulta fundamental completar la titulación de las Áreas Protegidas integrantes del SINASIP.

Se recomienda evaluar la posibilidad de proponer una Ley de Cambio Climático, tal como lo han realizado otros países de la región (Chile, México), que unifique el marco normativo en la materia y potencie las PACC.

Se recomienda mejorar la normativa en materia de residuos peligrosos, complementando la legislación existente en la materia, tomando en cuenta la clasificación, transporte, tratamiento y disposición de este tipo de residuos, en línea con el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación.

Se recomienda revisar los mecanismos de participación, deliberación y diseño de la Política Ambiental Nacional, como el CONAM, recientemente derogado en la Ley N° 6123/18 donde se eleva el rango ministerial de la SEAM.

2. Contribución a las políticas nacionales

2.1 Sección descriptiva

La contribución de los programas de la Entidad a las políticas nacionales puede presentarse de acuerdo a tres niveles de análisis. En primer término podemos analizar los **Programas** en términos de los objetivos establecidos anualmente en las Leyes de Presupuesto y evaluados en los Balances Anuales de Gestión Pública que presenta la Entidad, que aportan y/o contribuyen a los objetivos de gestión de la SEAM, en el marco de la Política Ambiental Nacional (PAN).

En un segundo término, podemos analizar los **Programas** de la SEAM tal como han sido definidos en el **Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2015-2018** y su contribución al mismo, como así también en el Plan Operativo Institucional (POI-STP). De forma complementaria a los mismos los Planes sectoriales como el **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (SEAM ONCC / 2017)**.

Por último tenemos el análisis de contribución de los programas al (definirlos en el **Plan Estratégico Institucional**) en línea coincidente con el **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**, estructurado mediante ejes estratégicos y transversales de política de mediano plazo, donde la sostenibilidad ambiental juega un rol fundamental para propender al cumplimiento de los Mandatos Constitucionales en el **largo plazo**.

De acuerdo a la documentación disponible, en términos generales, existe una coherencia entre los objetivos anuales de los Programas, su definición en el Plan Estratégico Institucional (PEI), los Planes Operativos Institucionales (POI-STP) y las Estrategias Específicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. No obstante cabe señalar que existen en el período de estudio algunas diferencias en la información presentada que matizan la afirmación anterior, implicando un análisis más pormenorizado del impacto (si existe) sobre los objetivos planteados. Esto se debe principalmente a:

- Una disminución de la apertura programática del año 2014 respecto de los años posteriores.
- Existencia de cambios en la denominación de Programas de Acción a lo largo del período de análisis.
- Programas de Acción (anuales, definidos en el Presupuesto) que resumen o engloban varios Programas de Acción (tal como fueron definidos en el PEI).

De acuerdo a lo argumentado y las salvedades de análisis planteadas, se presentan a continuación los elementos básicos que muestran la contribución a las políticas nacionales de los programas, evaluados en niveles, en este caso, de mayor a menor.

1. ¿Qué objetivos del plan de mediano plazo contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

El **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030** es el documento que establece objetivos nacionales de consecución en el mediano plazo. Es un documento estratégico que orienta las acciones de los organismos y Entidades del Poder Ejecutivo y permite la coordinación con instancias de los diversos niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los demás Poderes del Estado, y es el que recoge las expectativas y aspiraciones de la población sobre el Paraguay al 2030.

Las políticas públicas establecidas en el **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030** se concentran en tres grandes **ejes estratégicos**:

1. reducción de la pobreza y desarrollo social,
2. crecimiento económico inclusivo, y
3. inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada.

Cada eje estratégico incorpora cuatro **líneas transversales**:

1. la igualdad de oportunidades,
2. la gestión pública eficiente y transparente,
3. el ordenamiento y desarrollo territorial, y
4. la sostenibilidad ambiental.

Cuadro 2. Resultados de la interacción ejes Estratégicos y líneas Transversales – PND 2030

Ejes estratégicos	Líneas transversales			
	1. Igualdad de oportunidades	2. Gestión pública eficiente y transparente	3. Ordenamiento territorial	4. Sostenibilidad ambiental
1. Reducción de pobreza y desarrollo social	Desarrollo social equitativo	Servicios sociales de calidad	Desarrollo local participativo	1.4 Hábitat adecuado y sostenible
2. Crecimiento económico inclusivo	Empleo y seguridad social	Competitividad e innovación	Regionalización y diversificación productiva	2.4 Valorización del capital ambiental
3. Inserción de Paraguay en el mundo	Igualdad de oportunidades en un mundo organizado	Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país	Integración económica regional	3.4 Sostenibilidad del hábitat global

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

Específicamente en la Línea Transversal 4 de Sostenibilidad Ambiental (Cuadro 2, última columna), lo que se busca es disminuir los desequilibrios ambientales propios de la actividad

económica y los asentamientos humanos. Esto implica mejorar considerablemente la calidad de vida de la población en asentamientos humanos, con viviendas mejoradas, acceso universal al agua potable, a servicios básicos de saneamiento y a sistemas de gestión de residuos; también disminuir los niveles de contaminación ambiental de las industrias, con planificación y control sobre las zonas de explotación de recursos naturales, reduciendo así la pérdida del patrimonio natural y de la biodiversidad nativa. Además, significa la creación de oportunidades para incentivar la protección y recuperación de los ecosistemas y remunerar los servicios ambientales. La interacción de los 3 ejes estratégicos (filas Cuadro 2) con las 4 líneas transversales (columnas Cuadro 2), resulta en **12 estrategias específicas** que guían las políticas públicas para construir el Paraguay del 2030. En particular, la interacción de los tres ejes estratégicos del Plan con la línea transversal implica **tres estrategias específicas que guían a la Política Ambiental que ejecuta la SEAM:**

Estrategia 1.4: Hábitat adecuado y sostenible

Combina reducción de pobreza, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen mejorar las condiciones de vivienda, universalizar el acceso a energía eléctrica de fuentes renovables, agua potable y saneamiento adecuado, así como erradicar las muertes atribuibles a la contaminación del aire.

Esta estrategia tiene los objetivos de:

- Reducir en 70% el déficit habitacional (déficit cuantitativo y cualitativo).
- Universalizar el acceso a agua potable (agua corriente segura domiciliaria).
- Universalizar el acceso a saneamiento mejorado (% de viviendas con saneamiento mejorado).
- Universalizar el acceso a energía eléctrica de calidad (% de viviendas con energía eléctrica en red).
- Reducir en 95% las muertes atribuibles a la contaminación del aire (muertes/100.000).
- Universalizar la disposición y manejo de residuos urbanos e industriales (% de hogares que cuentan con recolección de basura).

Estrategia 2.4: Valorización del Capital Ambiental

Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales.

Esta estrategia tiene los objetivos de:

- Aumentar en 60% el consumo de energías renovables (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).
- Reducir en 20% el consumo de combustible fósil (% anual de consumo total de energía a nivel nacional).

- Aumentar de 0,1% a 1% la contribución de la minería al Producto Interno Bruto.

Estrategia 3.4: Sostenibilidad del Hábitat Global

Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen la promoción de la diversidad, la mitigación al cambio climático y la utilización sostenible de los acuíferos.

Esta estrategia tiene los objetivos de:

- Restaurar al menos el 20% de los ecosistemas degradados.
- Aumentar los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono).
- Reducir los costos de recuperación ante eventos de desastres causados por efectos climáticos.
- Explotar los acuíferos en base a planes ambientales debidamente monitoreados.
- Aumentar la cobertura de áreas forestales y biomasa protegida (% de cobertura forestal y % ponderado por biomásas globales).

2. ¿Qué objetivos de la política sectorial o institucional contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

La SEAM, a través de su Dirección de Planificación Estratégica estableció en 2015 un **Plan Estratégico Institucional (PEI)** para el período 2015-2018. Este Plan tiene como objetivo general orientar de manera integrada las acciones que contribuyan a la institucionalización e implementación efectiva de las metas e indicadores para una gestión eficaz, eficiente, de calidad y con transparencia, estableciendo los principales lineamientos generales, las prioridades, objetivos, productos, metas y requerimientos de recursos de la institución, integrando programas y proyectos, consistentes con la Ley Nº 1561/00 “Que Crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”, con la Política Ambiental Nacional y con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Para llevar a cabo el PEI y alcanzar sus objetivos, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) propone un formato de **Plan Operativo Institucional (POI)** fundamentado en la metodología de la “gestión por resultados”.

En cumplimiento de su misión, la SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional, organizada a través de Programas Estratégicos, orientados al logro de Objetivos Estratégicos (o Estrategias Específicas), definidos en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Objetivos de Programas declarados en el Plan Estratégico Institucional (PEI)

Para el cumplimiento de cada Objetivo Estratégico, el **Plan Estratégico Institucional (PEI)** presenta un Programa Específico para su logro:

Objetivo Estratégico 1: Mejorar las capacidades y los recursos institucionales para la conservación y la gestión eficiente del medio ambiente

Programa 1: Administración General

Objetivo del Programa 1: Dotar a la institución de mayores recursos financieros y adoptar mecanismos de modernización y transparencia para la gestión de dichos recursos

Ejes y Estrategias del PND vinculados

EJE: Crecimiento Económico e inclusivo. Estrategias: 2.4. Valorización del capital ambiental.

EJE: Inserción del Paraguay en el mundo. Estrategias: 3.4 Sostenibilidad del Hábitat Global.

EJE: Reducción De La Pobreza Y Desarrollo Social. Estrategias: 1.4. Hábitat Adecuado y Sostenible.

Objetivo Estratégico 2: Regular el adecuado manejo de los recursos naturales y valorizarlos asegurando el desarrollo sustentable.

Programa 2: Valorización del Capital Ambiental

Objetivo del Programa 2: Promover al Ambiente como valor económico y patrimonio cultural en el marco de una economía sustentable a través de la adecuada regulación de los Recursos Naturales (PND)

Ejes y Estrategias del PND vinculados

EJE: Crecimiento Económico Inclusivo. Estrategias: 2.4 Valorización del capital ambiental.

Objetivo Estratégico 3: Promover el desarrollo sustentable a través de planes de adaptación y mitigación al cambio climático y de incentivo a la conservación de los recursos naturales.

Programa 3: Sostenibilidad del Hábitat Global

Objetivo del Programa 3: Impulsar la adecuación ambiental en el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.

Ejes y Estrategias del PND vinculados

EJE: Inserción del Paraguay en el Mundo Global. Estrategias: 3.4 Sostenibilidad del Hábitat Global.

Objetivo Estratégico 4: Mejorar la calidad ambiental y de vida de la población a través de la gestión integral de la disposición y desecho de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y el control de la contaminación del aire

Programa 4: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social

Objetivo del Programa 4: Mejoramiento del acceso y las condiciones de la vivienda y el hábitat, los servicios básicos, saneamiento, provisión de agua, calidad de aire, suelo y tratamiento de residuos.

Ejes y Estrategias del PND vinculados

EJE: Reducción de la Pobreza Y Desarrollo Social. Estrategias: 1.4. Hábitat Adecuado y Sostenible.

Objetivos de Programas anualmente declarados en el Plan Operativo Institucional (POI)

En general los objetivos de los Programas, establecidos anualmente en las Leyes de Presupuesto anuales difieren en algunos elementos respecto de los objetivos que se declaran en los Balances Anuales de Gestión Pública de la SEAM, tanto en los Programas de Administración como en los Programas de Acción. También esto ocurre en su evolución anual, aunque en este caso resulta lógico en términos de ajuste de planificación de la gestión pública.¹² También cabe destacar el cambio en la denominación de los programas de acción a lo largo del tiempo. Inicialmente en 2015 se denominó “Valorización del Capital Ambiental” y desde 2018 “Sostenibilidad del Hábitat Global”. Ambos casos son nombres de programas diferentes dentro del PEI de la SEAM. No obstante la importante mejora evidenciada entre los años 2017 y 2018, la falta de coherencia entre documentos evidencia las dificultades de adaptación de la SEAM a las formas de trabajo del Plan Operativo Institucional (POI-STP) dentro de la Planificación Estratégica y el Sistema de Administración Financiera para la preparación del Presupuesto.

A continuación se presentan, a modo de ejemplo, parte de la información declarada como objetivo de cada programa, sea de Administración o de Acción, respectivamente, con su fuente, mostrando las diferencias señaladas.

Objetivos del Programa de Administración (Tipo I): Programa de Administración General

Lo que se presenta a continuación son los objetivos declarados del programa, que se van modificando año a año:

¹² Nuevamente no se analizan aquí los cambios respecto del cierre de la apertura programática ocurrido entre 2014 y años posteriores en los Programas de Acción.

“Regular la gestión ambiental sustentable e integral de todo el territorio nacional, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el territorio de la República del Paraguay, de conformidad a la ley nº 1561/00”^{13,14}.

“Mejorar el presupuesto de la SEAM, a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales. Optimizar los mecanismos internos y la eficacia administrativa. Dotar a la institución de los insumos necesarios para la realización de sus actividades. Implementar mecanismos de mejora administrativa. Fortalecimiento institucional mediante la aplicación de mecanismos de modernización y transparencia a los efectos de proveer un mejor servicio a la ciudadanía”¹⁵.

“Mejorar el presupuesto de la SEAM a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales. Mejorar las capacidades, las competencias y las condiciones de trabajo del talento humano. Mejorar la infraestructura edilicia y equipamiento de la institución. Implementar mecanismos internos para el seguimiento y la gestión transparente de la institución. Establecer los planes y presupuestos adecuados para la institución y todas sus dependencias”¹⁶.

“Mejorar el presupuesto de la SEAM, a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales. Optimizar los mecanismos internos y la eficacia administrativa. Dotar a la Institución de los insumos necesarios para la realización de sus actividades. Implementar mecanismos de mejora administrativa. Fortalecimiento institucional mediante la aplicación de mecanismos de modernización y transparencia a los efectos de proveer un mejor servicio a la ciudadanía”¹⁷.

Objetivos del Programa de Acción (Tipo II): Sostenibilidad del Hábitat Global

Lo que se presenta a continuación son los objetivos declarados del programa, que se van modificando año a año:

“Impulsar la adecuación ambiental en el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura”¹⁸.

“Proponer políticas y formular los planes de acción en materia de protección del ambiente y cambio climático. Elevar la capacidad de verificación en zonas urbanas y rurales sobre legalidad en el uso y descargas de agua y calidad de éstas últimas. Desarrollar e implementar

¹³ SIAF - Proyecto de ley de Presupuesto (2015), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

¹⁴ Balance Anual de Gestión Pública de la SEAM (BAGP) (2014).

¹⁵ Ley de Presupuesto (2016), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

¹⁶ Ley de Presupuesto (2016), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

¹⁷ Balance Anual de Gestión Pública de la SEAM (BAGP) (años 2018, 2017, 2016, 2015) y Plan Operativo Institucional periodo 2018 – 2020.

¹⁸ Ley de Presupuesto (2015), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

una agenda de consumo y producción sustentable en el país. Asegurar la correcta Incorporación del componente ambiental y el cumplimiento de la normativa vigente sobre los procesos de evaluación ambiental, a través de la estandarización de criterios de evaluación. Fomentar y facilitar los procesos de participación ciudadana con un enfoque multicultural, considerando las características socioculturales de la población, a través de la realización de actividades y generación de información vinculada a la evaluación de impacto ambiental. Avanzar en la legislación en materia de protección ambiental. Impulsar los programas de recuperación de territorios y recursos hídricos ambientalmente vulnerables. Desarrollar una estrategia de descontaminación atmosférica. Desarrollar e implementar la agenda cambio climático en el país. Fortalecer la educación ambiental y participación ciudadana en la gestión ambiental. Fortalecer la institución principalmente en la protección de la biodiversidad y áreas protegidas como así mismo, instalar las oficinas regionales a fin de realizar el despliegue de la fiscalización en todo el territorio nacional”.^{19,20}

“Conservar los ecosistemas, recursos naturales y la biodiversidad para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Evaluar y controlar las actividades relacionadas con impactos ambientales y calidad ambiental. Aumentar la emisión de certificados por servicios ambientales. Desarrollar planes de acción de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático para los sectores priorizados por el PND 2030: seguridad y soberanía alimentaria; agua (provisión y saneamiento); energía; diversidad biológica y bosques; salud; industrias limpias; infraestructura; transporte. Contribuir a la reducción de la contaminación del aire. Universalizar la disposición y manejo de sustancias químicas, residuos urbanos e industriales y la eliminación de desechos”.²¹

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

La Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) (CNCC, 2015) se encuentra enmarcada dentro del PND 2030 y enunciado dentro del “Programa de Sostenibilidad del Hábitat Global” (PEI 2015-2018) y tiene consecuencia directa el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático que coordina las acciones de política de cambio climático con nodo central en la SEAM/MADES (Dirección Nacional de Cambio Climático). Esta se ejecuta de manera coordinada con otras Entidades y niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial (SEAM / PNUD/ FMAM, 2017). Este plan define como uno de los objetivos específicos el de “Desarrollar Planes de Acción de Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático para los sectores priorizados por el PND 2030, el cual menciona a Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria, Agua (provisión y saneamiento), Energía, Diversidad Biológica y Bosques, Salud, Industrias Limpias, Infraestructura y Transporte” (ver Tabla 1, productos/objetivos punto 3.2).

¹⁹Ley de Presupuesto (2016), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

²⁰Balance Anual de Gestión Pública de la SEAM (BAGP) (años 2017, 2016, 2015) y Plan Operativo Institucional periodo 2018 – 2020.

²¹Ley de Presupuesto (2017), Fundamentación de los Programas, sección de Objetivos del Programa.

3. ¿Qué **Objetivos de Desarrollo Sostenible** contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

En su justificación los dos Programas ejecutados actualmente por la Entidad no hacen una mención explícita y directa a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** a los que contribuyen en su acción.

Sin embargo sí puede hacerse una relación de equivalencia (total o parcial) entre los Programas determinados en el **Plan Estratégico Institucional (PEI)** (surgido del **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**) y los **ODS**²².

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** (Agenda 2030) firmada en 2015 por 192 países de todo el planeta establece 17 **Objetivos de Desarrollo Sostenible** a alcanzar en el año 2030. Al mismo tiempo en que se preparaba la Agenda 2030, la República de Paraguay avanzaba en la formulación de su **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)**. Esta simultaneidad en la elaboración de ambos documentos hace que la equivalencia entre uno y otro no sea exacta. En este sentido, la coordinación entre ambos planes es una tarea que se está llevando a cabo desde el Estado mediante arreglos organizativos e institucionales y de políticas públicas de manera que el PND 2030 contenga sustancialmente los ODS.

En el primer Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018) se analizó el contenido de los ODS y del PND 2030 en cuanto a objetivos y metas previstas, como la disponibilidad de indicadores y relaciones interinstitucionales existentes²³. Entre las conclusiones de esta revisión, se desprende que el 9% no tiene alineaciones (Objetivo 14 y algunas líneas de acción del Objetivo 17) y que el 91% que sí tiene alineación, donde el 45% de los objetivos tienen una alineación total con el PND 2030 y el 46% tiene una alineación parcial.

En el Gráfico 1 elaborado por la Comisión ODS Paraguay 2030 para en el Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se visualiza la relación entre los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y los Ejes Estratégicos y Líneas Transversales del **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030** (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018).

El Gráfico 1 muestra que una determinada línea de acción del PND 2030 está incluida, de manera total o parcial, en algún Objetivo / Meta de los ODS. Se entiende que se dé este nivel de aproximación debido a la alta probabilidad de que un plan de desarrollo de largo plazo,

²² Cabe señalar que por su naturaleza diferente, los programas de Administración y Acción no son divisibles en su aporte y por lo tanto, contribuyen conjuntamente al logro de los objetivos del PND 2030 y ODS.

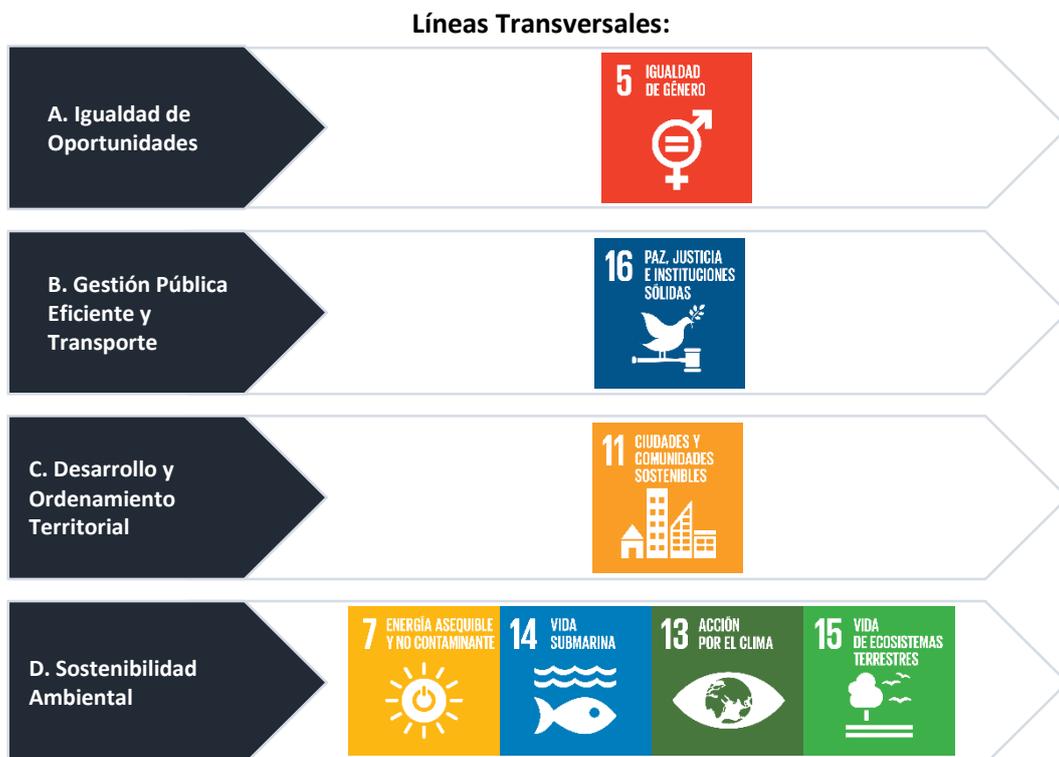
²³ La metodología para el alineamiento realizado toma como marco de referencia los objetivos y metas de los ODS, hacia los cuales se busca aproximar los objetivos y metas del PND 2030. El ejercicio de alineamiento parte de aproximar los objetivos y líneas de acción del PND 2030 hacia los ODS.

como el PND 2030, vaya ampliando el universo de líneas de acción puestas en marcha inicialmente. El detalle de cada objetivo puede revisarse en el Cuadro 2.

Gráfico 1: Equivalencia entre el PND 2030 y los ODS de Agenda 2030



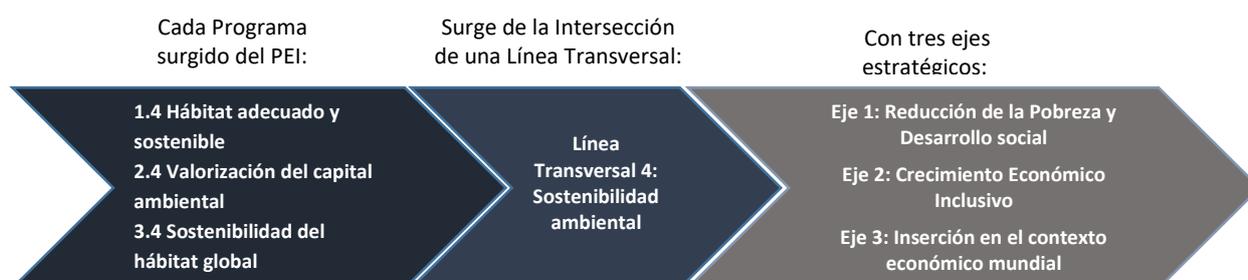
Gráfico 1 (continuación): Equivalencia entre el PND 2030 y los ODS de Agenda 2030



Fuente: Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2018)

Por lo tanto, los tres programas pertenecientes al MADES (ex SEAM) establecidos en el PEI tendrían, en sentido amplio, alguna relación con los ODS de acuerdo a la intersección de la línea transversal 4 y los 3 ejes de acción del PND.

Gráfico 2: Origen de los Programas Tipo II de la Entidad según el PEI



Fuente: PEI (2015)

Si se observa el Esquema 1 de origen de los programas de la Entidad según el PEI, se puede inferir que los tres Programas de Acción definidos en este documento de alguna manera contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se detallan en el Cuadro 3 a continuación.

Cuadro 3: Relación entre Ejes y Líneas Transversales y los Programas del MADES establecidos en el PEI

Ejes y Líneas Transversales	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Eje 1: Reducción de la Pobreza y Desarrollo social	Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Eje 2: Crecimiento Económico Inclusivo	Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Eje 3: Inserción en el contexto económico mundial	Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Línea Transversal 4: Sostenibilidad Ambiental	Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
	Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
	Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
	Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

No obstante lo anterior es necesario destacar que la **Comisión ODS Paraguay 2030**, encargada de llevar a cabo la Agenda 2030 en el Paraguay, en su Plan de Trabajo asignó a la Entidad un conjunto de objetivos ODS diferente al expresado en el Cuadro 3. Esta comisión está organizada en una Secretaría Operativa, un Comité Técnico de Implementación y un Comité Técnico de Monitoreo Estadístico, con tres **Grupos de Trabajo**, para la coordinación de la implementación de los Ejes Económico, Social y, coordinados por el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría de Acción Social (SAS) y la **Secretaría del Ambiente (SEAM)** respectivamente. En esta organización, la SEAM/MADES es la responsable de trabajar los ODS 7, 11²⁴, 12, 13, 14 y 15 (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018). Esto implica que se acota a seis objetivos ODS sobre los que trabajará la Entidad, agregando al esquema anterior (Cuadro 2) el Objetivo 11 que pertenece a la Línea Transversal 3 de Desarrollo y Ordenamiento Territorial²⁵.

2.2 Sección valorativa

1. ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que el/los programa/s que compone/n la Entidad contribuye/n a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los Objetivo de Desarrollo Sostenible? Explique

Tal como se ha señalado en la sección descriptiva, no existe un Documento de Diagnóstico en el que se indique detalladamente la manera en que cada programa que compone la Entidad contribuye a lograr los objetivos de la política pública nacional²⁶.

Sin embargo sí puede hacerse una relación entre los Programas determinados en el **Plan Estratégico Institucional (PEI)** que surge como la implementación del **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030**.²⁷

²⁴ El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 apunta a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (que no figura en el cuadro 3 de equivalencia PEI – PND).

²⁵ Se presume que este es el motivo por el cual el programa referencial de Acción pasó a denominarse “Sostenibilidad del Hábitat Global” y englobar todas las acciones de la Entidad.

²⁶ En otros países de la región como Perú, en la implementación de los presupuestos por Programas sí se generan documentos individuales de cada Programa (disponibles en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>).

También puede señalarse que existe un documento que relaciona el **Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030** y los **ODS**²⁸. Respecto a este último, la información se encuentra en el primer Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018).

2. ¿Existe **coherencia** entre los objetivos del/los programa/s y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente.

Existe relativa coherencia entre los objetivos de los programas y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial e institucional.

Si bien el sentido global es coherente, tal como fue señalado en la sección descriptiva, no hay consistencia temporal en lo declarado como objetivo de ambos programas de la Entidad. Por una parte lo establecido en la Leyes Presupuesto anuales (ficha PFLPRO15 de Fundamentación de los Programas) difiere en algunos elementos respecto de los objetivos que se declaran en los Balances Anuales de Gestión Pública de la SEAM, tanto en el Programa de Administración como en el Programa de Acción.

De todos modos cabe señalar un punto práctico importante. Tal como ya se señaló anteriormente al momento de alinear los objetivos del PND 2030 con los ODS, se decidió en la práctica que la SEAM/MADES sea la responsable de trabajar los ODS 7, 11, 12, 13, 14 y 15 (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018). Esto no sólo se acota a seis el universo de ODS sobre los que trabajará la Entidad, sino que además recorta el PEI 2015-2018 dejándolo en la práctica fuera de foco. Se presume que el único programa “Sostenibilidad del Hábitat Global” ciertamente está en línea con los ODS asignados como tarea, pero deja a la SEAM/MADES su PEI 2015-2018 desalineado respecto al PND²⁹. Los programas 1.4 Hábitat adecuado y sostenible y 2.4 Valorización del capital ambiental quedan desalineados respecto al PND, ya que los ODS que corresponden a estos programas no entran dentro de los asignados a la Entidad.

²⁷ La equivalencia no es exacta ya que los tres Programas de Acción establecidos en el PEI fueron consolidados en un único Programa de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo II).

²⁸ Temporalmente la elaboración del PND 2030 coincidió con la presentación de los ODS en el año 2015, por lo que la equivalencia entre ambos es ex –post.

²⁹ Esto queda evidenciado en la presentación del avance de cumplimiento de los objetivos de ODS por el PND 2030. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/>

3. ¿El/los programa/s es/son **relevante/s** respecto de la política que lo/s justifica/n?

El Programa Presupuestario de Administración “Programa Administración General” (Tipo I) es en su diseño relevante para alcanzar las políticas establecidas por el MADES, aunque se encuentran limitaciones al respecto. Los insumos que requiere el programa no son suficientes y limitan su relevancia. Se pueden señalar las limitaciones en cantidad de personal, la limitada capacidad operativa y descentralización territorial, bajo nivel de informatización de los procedimientos administrativos, ausencia de un sistema de información ambiental en funcionamiento³⁰.

El Programa Presupuestario de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo II) por su naturaleza global es de difícil evaluación en su relevancia a la contribución a lograr los objetivos de política que lo justifican. Desde el punto de vista de la oferta de productos a la sociedad (producción institucional), también se encuentran las limitaciones en cantidad de personal, limitada capacidad operativa (1 lancha para la regulación de los recursos hídricos del país, pocos vehículos disponibles para fiscalizar todo el territorio, sea en materia de flora, fauna, deforestación, certificaciones ambientales, auditorías ambientales, certificaciones, multas o sanciones). Desde el punto de vista de los resultados (valor público entregado a la sociedad) en cambio, no es posible hacer afirmaciones taxativas, ya que es necesario realizar evaluaciones de impacto que determinen si los esfuerzos llevados a cabo en las diferentes áreas de gestión ambiental son adecuados o no. De manera intuitiva, en términos generales, podría afirmarse que la relevancia es baja, dado por los resultados del deterioro de las condiciones ambientales del país (deforestación, contaminación de aguas, pérdidas de biodiversidad, inadecuada gestión de residuos domésticos, entre otros) que deberían contraponerse a logros de política (matriz energética limpia, baja contaminación del aire, entre otros).

³⁰ No obstante cabe señalar que estos dos últimos aspectos han sido retomados en su trabajo por parte de la nueva gestión ministerial.

2.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, que por su naturaleza se presentan de manera conjunta las calificaciones, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”, ya que el primero constituye el soporte del segundo.

Preguntas	Puntaje
¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que el/los programa/s que compone/n la Entidad contribuye/n a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los Objetivo de Desarrollo Sostenible?	2
¿Existe coherencia entre los objetivos del/los programa/s y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional?	2
¿El/los programa/s es/son relevante/s respecto de la política que lo/s justifica/n?	2

2.4 Recomendaciones

Se sugiere revisar el PEI de la Entidad para ajustarlo a lo que es la adecuación del PND 2030 para el cumplimiento de los ODS. De esta revisión debería ajustarse la denominación del Programa Presupuestario “Sostenibilidad del Hábitat Global” que englobe y sea representativo de los tres programas del PEI que busca referenciar: “Valorización del Capital Ambiental” “Sostenibilidad del hábitat global” y “Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social”. En este sentido debería buscarse una nueva denominación para que no se confunda el Programa Presupuestario con el Programa del PEI.

Se sugiere explicitar en un Documento de Diagnóstico la vinculación lógica entre el Programa Presupuestario de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo II) y los objetivos del PND 2030 y los objetivos ODS 7, 11, 12, 13, 14 y 15 en los que ha sido asignado el MADES como responsable (Comisión ODS Paraguay 2030, 2018).

Además se sugiere revisar el seguimiento que se está haciendo al cumplimiento los ODS por parte del PND 2030 (Presentación evaluación 06-12-2018)³¹, para el diseño de los programas, ya que debe tenerse en cuenta que la Línea Transversal de Sostenibilidad Ambiental presenta indicadores sin avances y algunos con retrocesos.

³¹ Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/>

3. Justificación

3.1 Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son los **problemas y/o necesidades** que busca/n resolver el/los programa/s que conforman la Entidad? ¿Se han modificado durante el tiempo de análisis?

Los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s que conforman la Entidad se encuentran establecidos de forma general en los documentos del Plan de Desarrollo Paraguay 2030, que se entiende han dado origen a las Estrategias Específicas de acción, que a su vez dan sentido a los Programas establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 operativizados en el Plan Operativo Institucional. Todos estos documentos tienen un grado de elaboración importante. Sin embargo a nivel de programa presupuestario no se condicen exactamente con un esquema causa-problema-efecto³².

En este sentido, y como regla general en este documento de evaluación, es necesario resaltar que no hay una equivalencia exacta entre “programa” tal como está definido en el PEI 2015-2018 y “programa” presupuestario definido anualmente en cada Ley de Presupuesto. Los programas del PEI fueron diseñados con criterios de planificación, que si bien son parecidos, no tienen una equivalencia exacta con los criterios presupuestarios (tal como figuran en el Clasificador Presupuestario).

Los objetivos del MADES (ex SEAM) están determinados por la normativa que le da origen, que le otorga misiones y competencias. La amplia gama de misiones y competencias es reflejo de la complejidad de problemáticas a abordar, en sus diferentes dimensiones (ver apartado 1 de Marco Legal) en materia de protección, gestión y regulación ambiental, como Entidad rectora y articuladora de políticas. En la práctica esto ha sido reflejado en la estructura programática de la Entidad en un único Programa de Acción, que engloba a todo este conjunto de problemáticas. En otras palabras, la estructura programática no refleja un problema único sino un conjunto de problemas de múltiples dimensiones, que por su complejidad de gestión han sido resumidos en un único Programa de Acción. Sólo sería posible realizar la descripción de los problemas a nivel de Direcciones y Departamentos y Sub-Departamentos de la SEAM, pero no a nivel programático.

Desde un punto de vista de mediano plazo, el Plan de Desarrollo Paraguay 2030 presenta un conjunto de **problemas/necesidades**, a los cuales el **MADES tiene como objetivo** contribuir a resolver, que en términos generales son:

- Degradación de ecosistemas y pérdida de biodiversidad

³²Cabe señalar la diferencia que existe entre los cuatro Programas definidos en el PEI (2015-2018), orientados por el PND Paraguay 2030 y los dos Programas que efectivamente se realizan, establecidos en el POI y el Presupuesto. Los programas de Administración en uno y otro caso son equivalentes, pero los tres programas de acción del PEI están consolidados en un único programa, el de Sostenibilidad del Hábitat Global. Por este motivo es que no hay una equivalencia exacta entre programas.

- Desertificación del territorio nacional, relacionada tanto con el Cambio Climático como con el proceso de degradación de los ecosistemas y el agua.
- Gestión no adecuada de los residuos sólidos municipales
- Gestión no adecuada de sustancias químicas, en especial las tóxicas y peligrosas, utilizadas en la industria y en la agricultura.

Desde un punto de vista específico, a corto plazo, en la Ley de Presupuesto de cada año, se establecen en su diagnóstico una serie de elementos que pueden servir para la construcción de los **problemas/necesidades** que contribuyen a solucionar los programas de la Entidad:

Programa de Administración (Tipo I): Programa de Administración General

- Ausencia o debilidad por parte de las instituciones³³.

Programa de Acción (Tipo II): Sostenibilidad del Hábitat Global (denominado hasta 2017 Valorización del Capital Ambiental)³⁴

- Ineficaz acceso a la información sobre el estado de los Recursos Naturales.
- Escaso monitoreo del cumplimiento de normativas e inadecuado desempeño de las tareas.
- Proceso de pérdida de la biodiversidad, la contaminación de los cursos hídricos y del aire, la caza y pesca indiscriminada, las deficiencias en el tratamiento y gestión de los residuos sólidos y aguas residuales, la degradación de los suelos.

Además en algunos BAGP (2015, 2016 y 2017) se señala el contexto donde se inserta la Entidad, señalando los problemas y necesidades a los que se enfrenta:

- “La biodiversidad del territorio paraguayo ha sufrido importantes procesos de degradación, siendo el agua dulce la mayor riqueza del Paraguay, sin embargo esta riqueza está en peligro por procesos de degradación de ecosistemas en los territorios que la producen.
- La desertificación de áreas importantes del territorio nacional, está estrechamente relacionada tanto con el Cambio Climático como con el proceso de degradación de los ecosistemas y el agua.
- La gestión sustentable de los residuos sólidos sigue siendo una deuda pendiente de y con la ciudadanía. El camino hacia esta gestión sustentable está marcado por un proceso de construcción de conciencia ciudadana y por acciones conjuntas con los gobiernos municipales, para la gestión de los residuos sólidos.
- La gestión integral de sustancias químicas, en especial las tóxicas y peligrosas, que son utilizadas en la industria y en la agricultura”.
-

³³ Ley de Presupuesto (2018) Memoria de la entidad, apartado Diagnostico general de la Institución.

³⁴ Ley de Presupuesto (2014, 2015, 2016 y 2017) Fundamentación de los Programas, apartado Diagnostico del programa.

2. ¿Cuáles son las causas que originan los problemas y/o las necesidades de cada programa? Grafíquelas en un árbol de problemas.

No hay un documento que identifique las causas que originan los problemas/necesidades de cada programa. No obstante, en nivel descriptivo, pueden inferirse de la documentación, (pese a no presentarse de forma coherente a lo largo del tiempo), algunos elementos que pueden colaborar en una propuesta de construcción de un árbol de problemas que identifique las causas de los problemas y necesidades de la Entidad y de cada programa.

Por ejemplo, de la Ley de Presupuesto (2014), Memoria de la Entidad, puede deducirse que las causas de los problemas que intenta resolver la SEAM son “la ausencia de información y desinterés sobre el manejo de los recursos naturales por parte de la sociedad civil, junto a la carencia de recursos financieros para fortalecer la preservación y conservación ambiental”³⁵. En la Ley de Presupuesto (2018), se señala como causas la “cobertura institucional insuficiente para garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales en todo el territorio nacional, déficit en materia de modernización y sistematización de la información ambiental, de recursos humanos y financieros para fortalecer la capacidad institucional en la preservación y conservación ambiental”.³⁶

Programa de Administración (Tipo I): Programa de Administración General

En el período se señalan las siguientes causas³⁷:

- “Falta de presencia institucional en todo el país (problema) por carencia de suficientes recursos humanos”
- “En materia administrativa, la SEAM cuenta con recursos financieros insuficientes para cubrir los costos operativos de la institución”, “debido a que el mayor porcentaje de su financiamiento se realiza con recursos propios”. “Asimismo, tiene un déficit en la dotación del personal necesario para cubrir la demanda existente en materia de fiscalización, evaluación ambiental y guardaparques”.
- “Necesidad de informatización de todos los procesos administrativos, ya sea de pagos como de otras actividades relativas al manejo de bienes e insumos, la valuación íntegra de los activos fijos, conexión en red de los procesos de pago para un mejor control, implementación de nuevos controles en las oficinas regionales y solución a las diferencias contables y patrimoniales”.
- “Infraestructura insuficiente, para el manejo adecuado de las documentaciones pertinentes a los procesos licitatorios y el desarrollo de las tareas diarias” (problema).

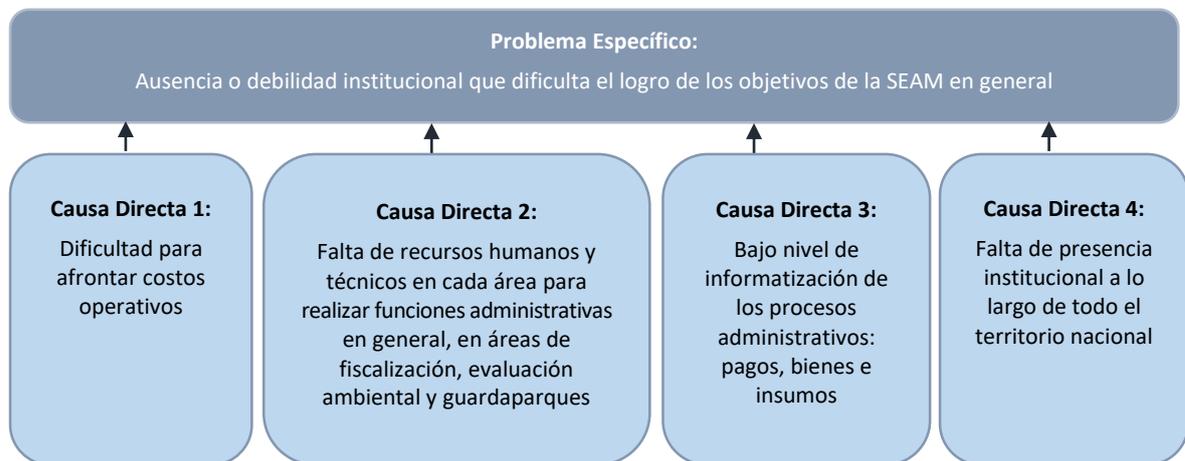
³⁵ Ley de Presupuesto (2014) Memoria de la entidad, apartado Diagnostico general de la Institución.

³⁶ Ley de Presupuesto (2018) Memoria de la entidad, apartado Diagnostico general de la Institución.

³⁷ Ley de Presupuesto (2014, 2015, 2016 y 2017) Fundamentación de los Programas, apartado Diagnostico del programa.

- “Necesidad de aumentar los recursos humanos en cada área, ya que el plantel actual es insuficiente y no se cuenta con asistentes administrativos y/o auxiliares que faciliten la realización de las labores encomendadas, en tiempo y forma, a modo de evitar retrasos innecesarios en cuanto a trámites administrativos de rigor”.

Cuadro 4: Resumen Problemas-Necesidades del Programa de Administración



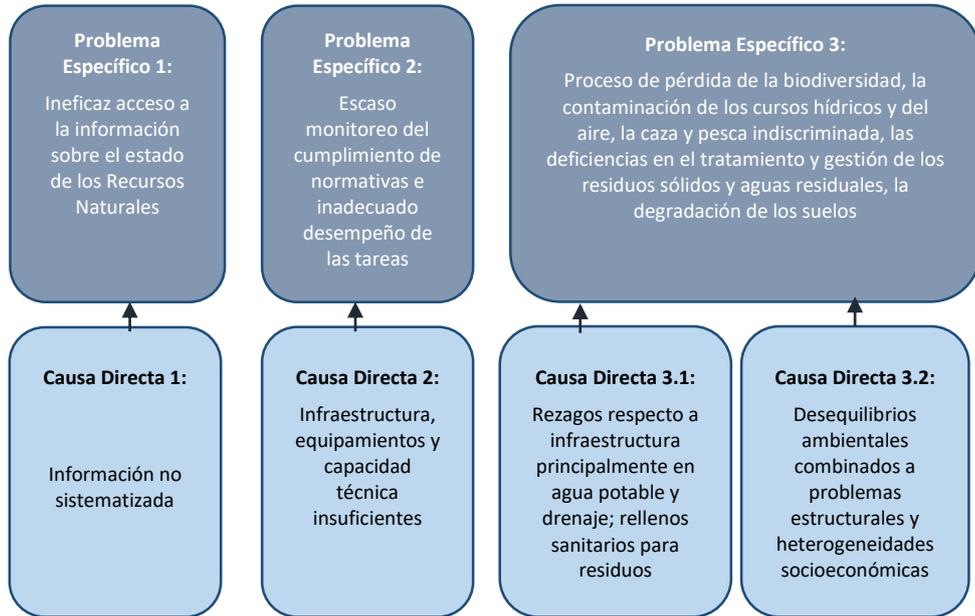
Programa de Acción (Tipo II): Sostenibilidad del Hábitat Global (denominado hasta 2017 Valorización del Capital Ambiental)³⁸

De acuerdo a lo declarado, en las Leyes de Presupuesto, documento de Fundamentación de Programas, las **causas** pueden resumirse en:

- Limitada coordinación entre dependencias.
- Información no sistematizada.
- Infraestructura, equipamientos y capacidad técnica insuficientes.
- Rezagos respecto a infraestructura principalmente en agua potable y drenaje, rellenos sanitarios para residuos.
- Desequilibrios ambientales combinados a problemas estructurales y heterogeneidades socio-económicas.
- Por retroalimentación, aceleramiento o acrecentamiento de los problemas específicos de a) Ineficaz acceso a la información sobre el estado de los Recursos Naturales; b) Escaso monitoreo del cumplimiento de normativas e inadecuado desempeño de las tareas; c) Proceso de pérdida de la biodiversidad, la contaminación de los cursos hídricos y del aire, la caza y pesca indiscriminada, las deficiencias en el tratamiento y gestión de los residuos sólidos y aguas residuales, la degradación de los suelos.

³⁸ Ley de Presupuesto (2014, 2015, 2016 y 2017) Fundamentación de los Programas, apartado Diagnostico del programa.

Cuadro 5: Resumen de Problemas-Necesidades del Programa de Sostenibilidad del Hábitat Global



3. ¿Qué efectos generan los problemas y/o las necesidades? Grafíquelos en un árbol de problemas.

De acuerdo a la información relevada en las Leyes de Presupuesto (2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, Fundamentación de los Programas, apartado Diagnostico del programa) y los BAGP (2014, 2015, 2016, 2017 y 1er semestre 2018), los **efectos** que originan los problemas/necesidades que dan origen a cada programa pueden resumirse en:

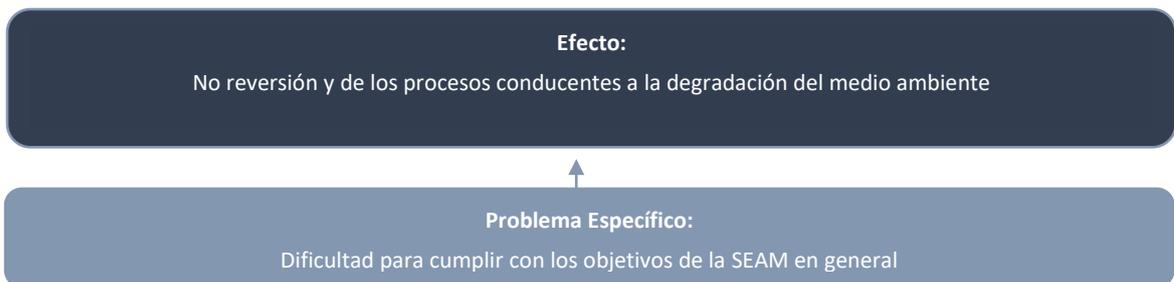
Programa de Administración (Tipo I): Programa de Administración General

- No reversión de los procesos conducentes a la degradación del medio ambiente por esfuerzos realizados de manera insuficiente.

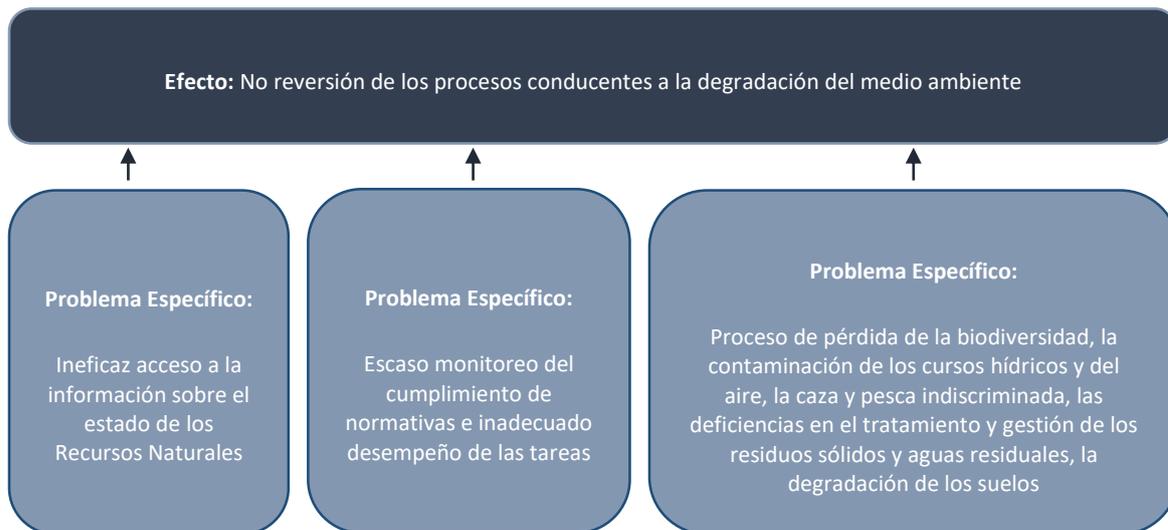
Programa de Acción (Tipo II): Sostenibilidad del Hábitat Global (denominado hasta 2017 Valorización del Capital Ambiental)

- No reversión, aceleración y/o retroalimentación de los procesos conducentes a la degradación del medio ambiente.

Cuadro 6: Resumen Problemas Efectos del Programa de Administración



Cuadro 7: Resumen de Problemas Efectos del Programa de Sostenibilidad del Hábitat Global



4. ¿Los problemas y/o necesidades que el/los programa/s que conforman la Entidad busca/n resolver, se manifiestan de manera particular en **algunos grupos poblacionales específicos**, por ejemplo, hombres y mujeres, grupos etarios, grupos étnicos, población urbana y rural?

De acuerdo a la información proporcionada, no es posible establecer la manifestación de los problemas y/o necesidades atendiendo a grupos poblacionales específicos, especialmente por la propia naturaleza de soporte general (del Programa de Administración) y múltiple, y diversa (del Programa de Acción).

Por definición normativa de la Política Ambiental Nacional (PAN) los destinatarios o beneficiarios de las acciones de la SEAM son todos los habitantes del país. De forma más precisa, en los BAGP del período 2014-2018 se expresa que los beneficiarios de los programas de la Entidad son todas las personas (hombres y mujeres) habitantes del territorio de la República del Paraguay, sin ningún tipo de discriminación (Población total=Población Potencial).

No obstante, es claro que estos problemas y necesidades en muchos casos sí se manifiestan de forma particular en algunos grupos específicos, pero sólo sería posible identificarlos a nivel de actividades ejecutadas por las dependencias de la SEAM y no a nivel de programa. De todos modos, en la documentación no se encuentra este nivel de desagregación de información.

3.2 Sección valorativa

1. ¿Los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s están adecuadamente formulados y sustentados en un Documento de Diagnóstico?

Los problemas y/o necesidades que buscan resolver los programas no están sustentados y formulados en un Documento de Diagnóstico individual de cada programa. De acuerdo al marco de Presupuesto por Resultados³⁹ cada Programa debería contar con un Documento de Diagnóstico. Tampoco se encuentran disponibles “Informes de Evaluación de Diseño y Gestión de programas”⁴⁰ en el período de estudio⁴¹.

No obstante sí se encuentran en forma de oraciones breves descripciones en diferentes documentos:

- a) En las Leyes Presupuesto anuales (ficha PFLPRO15 de Fundamentación de los Programas), pero sin una fundamentación y presencia de datos que validen los mismos. Lo mismo ocurre en los BAGP.
- b) También se encuentran presentes diagnósticos en el PND 2030, sobre el que se basa el PEI (2015-2018) y que sirve de justificación para la existencia de los programas. No obstante se trata de diagnósticos generales del país y no acotados al programa en cuestión.

2. ¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

En los documentos no hay un análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades, sólo una enunciación. La falta de documentos específicos impide la evaluación de pertinencia, suficiencia y fundamento del análisis de causas.

De todos modos como se ha señalado en el punto anterior, las causas que originan los problemas y/o necesidades podrían aproximarse en su fundamentación genérica a través de los diagnósticos presentes en el PND 2030, sobre el que se basa el PEI (2015-2018) y que sirve de justificación para la existencia de los programas.

3. ¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades no es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas.

Como atenuante puede mencionarse que en las Leyes Presupuesto anuales (ficha PFLPRO15 de Fundamentación de los Programas) se enuncian brevemente algunos elementos en la sección “Resultados Esperados” (Ley de Presupuesto Anual 2017):

³⁹ Disponible en <http://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/gestion-por-resultados/>

⁴⁰ De acuerdo al Sitio web del Ministerio de Hacienda, apartado de Evaluación de Programas Públicos. Link: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=250>

⁴¹ Cabe señalar que en la Res. MH 197/18 se incluye a la SEAM en la Agenda Anual de Evaluaciones de Programas y Proyectos Públicos como institución, siendo la presente evaluación parte de la misma. Recuperado de: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=250>

- Programa de Administración (Tipo I): Programa de Administración General:
“Estructura administrativa y capacidad operativa fortalecida.”
- Programa de Acción (Tipo II): Sostenibilidad del Hábitat Global
“Mejorar la calidad de vida en el país mediante el dictado de normas y planes de descontaminación (de protección al ambiente y desarrollo de una agenda de cambio climático) para regular la presencia de contaminantes en el medio ambiente de manera de prevenir que éstos puedan significar un riesgo para la salud de las personas.”
“Incrementar el porcentaje de aguas con tratamiento”
“Aumentar los municipios con tratamiento de residuos sólidos y desagüe fluvial”
“Aumentar la participación ciudadana en la evaluación ambiental, transparentando, técnica y eficientemente en coordinación con los organismos del estado, fomentando y facilitando la participación ciudadana en los procesos de evaluación, con el propósito de mitigar, compensar y/o reparar los impactos ambientales significativos”
“Contribuir con un mejor medio ambiente mediante el aumento de las fiscalizaciones ambientales”
“Contribuir a la formación de una ciudadanía ambientalmente responsable mediante capacitación”

La naturaleza propia de la problemática ambiental, sumado a la globalidad del único Programa de Acción no colabora en la identificación de una población objetivo, cuantificación de metas y área geográfica tal como lo requiere Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto.

4. ¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos establecido en los Programas no es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas. Los programas no cuentan con una focalización ya que en la única referencia al respecto es en los BAGP donde que “se Identifica como Población Beneficiaria de la Entidad a todas las personas (hombres y mujeres) habitantes del territorio de la República del Paraguay, sin ningún tipo de discriminación”⁴².

En forma genérica, es posible realizar una propuesta a partir del análisis y evaluación del marco legal que da origen a la institución, a nivel de actividades para cumplir la misión institucional y realizar una propuesta de descripción de tareas y actividades que realiza la Entidad ofreciendo alguna precisión respecto a la definición de población. Por ejemplo, dentro del Programa de Acción de Sostenibilidad del Hábitat Global, se encuentra la actividad de regulación de acciones que generen un potencial impacto sobre el medio ambiente. La Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental es el nodo central desde el punto de vista administrativo, colaborando con otras direcciones para colaborar en la regulación de estas actividades económicas riesgosas ambientalmente, desde un punto de vista preventivo. En este sentido, la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) permite distinguir una *Población Total* identificada con la población total del país, una *Población*

⁴² Esto surge de la focalización expresada en la Política Ambiental Nacional (PAN).

Potencial identificable a todos los obligados a presentar un EIA por el desarrollo de una actividad económica regulada y los potenciales afectados por estas actividades. La *Población Objetivo* sería equivalente a todos los obligados por ley a presentar un EIA por el desarrollo de una actividad económica regulada y la *Población Atendida* aquella que está obligada y efectivamente presenta un EIA y es respondido en un plazo temporal de evaluación razonable.

5. ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda el/los programa/s, así como a sus causas y efectos?

Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos respecto a los problemas que abordan los programas, así como a sus causas y efectos, pero de manera limitada, genérica y poco precisa y a veces no concordante entre documentos (Ley de Presupuesto, BAGP, PEI, POI, páginas web) y cambiante en el tiempo.

3.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que por su similitud de puntaje se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿Los problemas y/o necesidades que busca resolver el/los programa/s están adecuadamente formulados y sustentados en un diagnóstico?	1
¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	1
¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	1
¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	0
¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que dicen los evaluadores respecto a los problemas que aborda el/los programa/s, así como a sus causas y efectos?	1

3.4 Recomendaciones

Se sugiere elaborar un Documento de Diagnóstico individual de programa donde conste la justificación en términos de los problemas y/o necesidades que se buscan resolver, precisando la relación con el las competencias y recursos de la Entidad, el PEI, el PND 2030 y los ODS con respecto a lo sugerido en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Por ello, de acuerdo a los criterios de la misma, el perfil programático de la SEAM/MADES debería ser de un único Programa Central, derivado de un único árbol de problemas.

4. Modelo lógico

4.1 Sección descriptiva

1. ¿Cuál es el **modelo lógico causal** de cada programa que conforma la Entidad, tal como consta en los documentos oficiales?

En los documentos oficiales no hay un modelo lógico-causal de cada Programa Presupuestario que conforma la Entidad. No obstante, puede deducirse un modelo lógico a partir de los Programas que establece el Plan de Desarrollo Institucional 2015-2018, elaborado para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030⁴³.

Tal como ya se ha señalado, para el cumplimiento de las tres Estrategias Específicas, el PEI propone cuatro programas específicos:

1. Programa de Administración: Programa de Administración General
2. Programa de Acción: Valorización del Capital Ambiental
3. Programa de Acción: Sostenibilidad del Hábitat Global
4. Programa de Acción: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social

En este sentido cabe señalar que existe un reordenamiento o adecuación entre lo que plantea el PEI y los programas que efectivamente se llevan a la práctica. La falta de un Documento de Diagnóstico de programa hace carecer de un nexo entre lo planificado (PEI) y lo que se fija en la Ley de Presupuesto, POI y se informa en los BAGP.

Por una parte, el **Programa de Administración General (Tipo I)** del PEI se condice exactamente con el **Programa de Administración General (Tipo I)** establecido en las Leyes de Presupuesto anuales (ejecutado por la Entidad y evaluado en los BAGP y POI de la STP).

En el caso de los **tres Programas de Acción (Tipo II)** se observa que han sido consolidados en un **único Programa de Acción (Tipo II)** denominado de **Valorización del Capital Ambiental** (hasta 2017) y/o de **Sostenibilidad del Hábitat Global** (desde 2018), implícitamente aunando los contenidos y objetivos de cada programa individual del PEI (pero no sus indicadores). En los Presupuestos Anuales se observa que se nombran algunos de los objetivos de los programas del PEI, aunque no en su totalidad. En los BAGP de la SEAM en cambio aparecen una mayor parte de las actividades relacionadas al cumplimiento de los Programas del PEI, pero con una enumeración si bien detallada y extensa, no expresada en los mismos términos. Se estima de forma preliminar que tal vez esto ocurre por la diversidad

⁴³ Cabe señalar que no existen Documentos de Diagnóstico de cada programa presupuestario, por ello el análisis se centra en los “programas” (no necesariamente presupuestarios) definidos en los documentos de planificación general de la Entidad.

y complejidad de tareas que se llevan a cabo, que vuelven dificultosa su adecuada valoración en los balances de desempeño de la gestión.

Por este motivo, y teniendo en cuenta el mayor rango de prioridad política, se muestra a continuación un modelo lógico de cada uno de los programas que se deriva implícitamente del PEI 2015-2018 de la SEAM (Tablas 1 a 4).

2. Describa y explique los resultados inmediatos e intermedios que cada programa persigue.

Los resultados inmediatos e intermedios que cada programa persigue, especificados en el Informe de Control y Evaluación Resumido de la SSEAF del Ministerio de Hacienda cada año en la Ley de Presupuesto son:

- **Programa de Administración: “Programa Administración General” (Tipo 1):**

En general se busca mejorar el presupuesto del MADES, a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales; optimizar los mecanismos internos y la eficacia administrativa; dotar a la Institución de los insumos necesarios para la realización de sus actividades; Implementar mecanismos de mejora administrativa; fortalecer la institución mediante la aplicación de mecanismos de modernización y transparencia a los efectos de proveer un mejor servicio a la ciudadanía (BAGP 1er semestre 2018).

En el año 2018 se estableció que el Programa apunta a:

- “Administrar de forma eficiente y transparente los recursos y bienes públicos”

En el año 2017, 2016 y 2015 se estableció que el Programa apunta a:

- “Fortalecer la estructura administrativa y capacidad operativa”

- **Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2):**

En el año 2018 se estableció que el Programa apunta a:

- “Conservar y desarrollar sustentablemente los recursos del medio ambiente”.

En el año 2017 se estableció que el Programa apunta a:

- “Mejorar la calidad de vida en el país mediante el dictado de normas y planes de descontaminación (de protección al ambiente y desarrollo de una agenda de cambio climático) para regular la presencia de contaminantes en el medio ambiente de manera de prevenir que éstos puedan significar un riesgo para la salud de las personas”.

- “Incrementar el porcentaje de aguas con tratamiento aumentar los municipios con tratamiento de residuos sólidos y desagüe fluvial”.
- “Aumentar la participación ciudadana en la evaluación ambiental, transparentando, técnica y eficientemente en coordinación con los organismos del estado, fomentando y facilitando la participación ciudadana en los procesos de evaluación, con el propósito de mitigar, compensar y/o reparar los impactos ambientales significativos”.
- “Contribuir con un mejor medio ambiente mediante el aumento de las fiscalizaciones ambientales”.
- “Contribuir a la formación de una ciudadanía ambientalmente responsable mediante capacitación”.

En el año 2016 se estableció que el Programa apunta a:

- “Lograr que los Recursos ictícolas sean conservados y desarrollados sosteniblemente, a través del otorgamiento de registros y permisos, enmarcados en la ley 3556/08 ‘de pesca y acuicultura’”
- “Especies de flora y fauna silvestres, conservadas y protegidas, en el marco de lo establecido en la ley 96/92 de vida silvestre”.
- “Construir una serie de Base de datos para la conservación de la diversidad biológica y las áreas silvestres protegidas, sistematizadas y actualizadas”.
- “Implementar y aplicar plenamente Ley 3239/07 de los recursos hídricos del Paraguay”.
- “Afianzar los procesos de control de la calidad ambiental y la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en todo el país”.
- “Fortalecer la capacidad y marco normativo para la adecuada implementación de la política nacional de cambio climático”.

3. Describa y explique los **productos** (bienes y servicios) que cada programa genera.

Los productos (bienes y servicios) que cada programa persigue, documentados en el Informe de Control y Evaluación Resumido de la SSEAF del Ministerio de Hacienda cada año en la Ley de Presupuesto de cada año son⁴⁴:

- **Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I):**
 - Producto 1: Gestión Administrativa para Generación de Valor Público.**
 - “Tramitación y seguimiento a solicitudes de informes requeridos por el Ministerio Público en las distintas dependencias de la SEAM”.

⁴⁴ La descripción de cada producto se basa en lo declarado por el MADES en su informe Cualitativo Trimestral (3er trimestre 2018) al Sistema de Planificación por Resultados (SPR).

- “Intervenciones y fiscalizaciones para verificar el cumplimiento de las leyes ambientales vigentes, atendiendo las denuncias ciudadanas, oficios fiscales y solicitudes de otras direcciones de la SEAM ingresadas a la DFAI”.
- “Implementación de la firma digital para los trámites administrativos”.
- “Notificaciones a infractores ambientales en el interior del país”.
- “Generación de Procesos Sumariales, Dictámenes de expedientes sobre adecuación ambiental. Revisión de Documentos en Tribunales”.
- “Adquisición, mantenimiento y reparación de infraestructura, equipos y materiales de la Entidad”.
- “Diseño, ejecución, seguimiento y control presupuestario, de acuerdo a la normativa vigente”.
- “Gestión de pago de salarios y remuneraciones; pago a proveedores; gestión y rendición de los ingresos”.
- “Control de legalidad de documentos y expedientes”.
- “Gestión de proyectos que apoyan la gestión y modernización institucional”.

- **Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2):**

- **Producto 1: Certificados Expedidos:**

- La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales otorga Licencias Ambientales de Aprobación de Estudio de Disposiciones de Efluentes Líquidos, Aprobación de Plan de Gestión Ambiental a través de la Auditoría Ambiental y la Aprobación de Estudio de Impacto Ambiental.
- La Dirección de Servicios Ambientales realiza la recepción y análisis de solicitudes de Registro de Transacciones de compra-venta de Certificado de Servicios Ambientales, verificación in situ de una propiedad con áreas propuestas para certificación por servicios ambientales.

- **Producto 2: Licencias Otorgadas:**

- La Dirección General de Control de Calidad Ambiental y Recursos Naturales realiza las gestiones, controles y verificaciones para otorgar las Licencias Ambientales consistentes en aprobaciones de Estudio de Disposiciones de Efluentes Líquidos, aprobaciones de Planes de Gestión Ambiental y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, en el marco de actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental.
- La Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad por medio de su Dirección de Pesca y Acuicultura otorga Licencias de Pescador Comercial, Licencia Deportiva y Licencias Científicas.

- **Producto 3: Registros Expedidos:**

- La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales lleva un registro de las Licencias Ambientales de Aprobación de Estudio de Disposiciones de Efluentes Líquidos, Aprobación de Plan de Gestión

Ambiental a través de la Auditoría Ambiental y la Aprobación de Estudio de Impacto Ambiental.

- La Dirección de Servicios Ambientales realiza la recepción y análisis de solicitudes de Registro de Transacciones de compra-venta de Certificado de Servicios Ambientales. Verificación in situ de una propiedad con áreas propuestas para certificación por servicios ambientales.
- La Dirección de Pesca y Acuicultura expide registros de Acopiador, de Embarcación, de Local Comercial; de Piscicultura, y Registro de Planta Industrial.
- La Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos realiza el monitoreo de cuencas hídricas y acuíferos y actualiza el registro de recursos hídricos y empresas perforadoras, evaluando y registrando proyectos productivos.

Producto 4: Permisos Concedidos:

- La Dirección de Vida Silvestre de forma conjunta con la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada realizan trabajos de control, monitoreo y verificación del cumplimiento de la aplicación de la Ley de Vida Silvestre. Entre los permisos se pueden citar a los de tenencia de mascotas, caza de control de palomas, de caza o colecta científica, de envío de especímenes y CITES.
- La Dirección de Pesca y Acuicultura, realiza diferentes acciones orientadas a la conservación y al desarrollo sostenible, fomentando la actividad pesquera en sus diferentes fases de captura, cultivo, procesamiento y comercialización para lo cual emite permisos de autorización de traslado de productos pesqueros y permisos para torneos de pesca deportiva.

Producto 5: Fiscalizaciones Ejecutadas:

- La Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada realiza fiscalizaciones y verificaciones en el cumplimiento de todas las leyes ambientales y disposiciones administrativas emanadas de autoridades competentes. Elabora las actas de fiscalización y de intervención para posteriormente remitirlas a la Asesoría Jurídica para la instrucción de sumarios administrativos. Inspecciones, verificaciones, mediciones y demás actos necesarios *in situ*, sobre la información presentada en el Estudio del Impacto Ambiental de los proyectos presentados. Controla las actividades de caza, transporte, comercialización, exportación, importación y reexportación en diferentes departamentos del país. Interviene proyectos y actividades, donde se controla el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

Tabla 1: Modelo Lógico Causal Programa General de Administración (deducido del PEI 2015-2018)

Insumos / Recursos	Actividades / Estrategias	Productos / Objetivos	Objetivo del Programa	Objetivo Estratégico (PND 2030)
Equipo humano de la DAF y DPE.	<p>1.1.1. Coordinación estrecha entre la Dirección de Planificación y la Dirección de Administración y Finanzas para un óptimo anteproyecto de ley.</p> <p>1.1.2. Revisar y adecuar tasas, cánones y sanciones pecuniarias.</p>	1.1. Presupuesto de la SEAM mejorado, a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales.	Dotar a la institución de mayores recursos financieros y adoptar mecanismos de modernización y transparencia para la gestión de dichos recursos	Mejorar las capacidades y los recursos institucionales para la conservación y la gestión eficiente del medio ambiente
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	<p>1.2.1. Realizar Diagnóstico organizacional.</p> <p>1.2.2. Implementación de Programas de Capacitación y entrenamiento.</p> <p>1.2.3. Revisar y ajustar de la matriz salarial vigente.</p>	1.2. Capacidades, competencias y condiciones de trabajo del talento humano mejoradas.		
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	<p>1.3.1. Evaluar las condiciones de mantenimiento de la infraestructura edilicia.</p> <p>1.3.2. Aplicar de mantenimientos preventivos y correctivos, mejoramiento y construcción de nuevas instalaciones edilicias conforme a las necesidades identificadas.</p> <p>1.3.3. Revisar y evaluar el inventario de equipos y transportes de la institución. Adquisición de equipos y vehículos adecuados conforme a las especificaciones indicadas por cada área.</p>	1.3. Adecuada la infraestructura edilicia y equipamiento de la institución.		
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	1.4.1. Coordinar proyectos con otras instituciones: Capacitar a todo el plantel humano de la SEAM en gestión por indicadores y ética profesional; implementar y aplicar el MECIP ; fortalecer el mecanismo de anticorrupción y fomentar la transparencia en la gestión de todas las áreas administrativas y técnicas de la SEAM.	1.4. Mecanismos internos para el seguimiento y la gestión transparente de la institución implementados.		
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	<p>1.5.1. Determinar los objetivos estratégicos y específicos anuales por cada dependencia en base a las funciones establecidas por ley y alineados con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>1.5.2. Prever los recursos necesarios por cada dependencia para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y específicos anuales.</p> <p>1.5.3. Establecer mecanismos de monitoreo y control de los indicadores de cumplimiento de los objetivos estratégicos y específicos anuales por cada dependencia.</p>	1.5. Planes y presupuestos establecidos y adecuados para la institución y todas sus dependencias.		

Tabla 2: Modelo Lógico Causal Programa de Acción Valorización del Capital Ambiental (deducido del PEI 2015-2018)

Insumos / Recursos	Actividades / Estrategias	Productos / Objetivos	Objetivo del Programa	Objetivo Estratégico (PND 2030)
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	2.1.1. Regular del uso de los recursos naturales a nivel nacional, en materia de recursos hídricos, flora y fauna	2.1. Ecosistemas, recursos naturales y la biodiversidad preservados para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.	Promover al Ambiente como valor económico y patrimonio cultural en el marco de una economía sustentable a través de la adecuada regulación de los Recursos	Regular el adecuado manejo de los recursos naturales y valorizarlos asegurando el desarrollo sustentable
	2.1.2. Establecer de corredores biológicos orientados a la restauración de ecosistemas dañados			
	2.1.3. Fortalecer las Áreas Silvestres Protegidas.			
	2.1.4. Llevar a cabo Investigaciones científica sobre recursos naturales, ecosistemas y biodiversidad.			
	2.1.5. Realizar sensibilizaciones y Educación ambiental para la sociedad en general con énfasis en los sectores productivos del país.			
	2.1.6. Incentivar la reforestación y prácticas productivas sustentables.			
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	2.2.1. Involucrar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la gestión ambiental.	2.2. Actividades relacionadas con impactos ambientales y calidad ambiental evaluadas y controladas		
	2.2.2. Mejorar los mecanismos de evaluación para la aprobación de los proyectos de uso de los recursos naturales.			
	2.2.3. Mejorar el sistema de fiscalización y control del uso de los recursos naturales.			

Tabla 3: Modelo Lógico Causal Programa de Acción Sostenibilidad del Hábitat Global (deducido del PEI 2015-2018)

Insumos / Recursos	Actividades / Estrategias	Productos / Objetivos	Objetivo del Programa	Objetivo Estratégico (PND 2030)
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	3.1.1. Promover y difundir los beneficios del acceso a la retribución por Servicios Ambientales.	3.1. Aumentar la emisión de Certificados por Servicios Ambientales.	Impulsar la adecuación ambiental en el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura.	Promover el desarrollo sustentable a través de planes de adaptación y mitigación al cambio climático y de incentivo a la conservación de los recursos naturales
	3.1.2. Realizar Alianzas Público-Privadas.			
	3.2.1. Promover comunicación, educación y participación en temas de Cambio Climático.	3.2. Desarrollar Planes de Acción de Adaptación y Mitigación de los efectos del Cambio Climático para los sectores priorizados por el PND 2030: Seguridad y soberanía alimentaria; Agua (provisión y saneamiento); Energía; Diversidad biológica y bosques; Salud; Industrias limpias; Infraestructura; Transporte.		
	3.2.2. Planificar la mitigación y adaptación al Cambio Climático en todos los sectores.			
	3.2.3. Gestionar conocimiento y tecnología para afrontar al Cambio Climático.			
	3.2.4. Establecer alianzas estratégicas para financiación de proyectos de adaptación y mitigación del Cambio Climático.			

Tabla 4: Modelo Lógico Causal Programa de Acción Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social ((deducido del PEI 2015-2018)

Insumos / Recursos	Actividades / Estrategias	Productos / Objetivos	Objetivo del Programa	Objetivo Estratégico (PND 2030)
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	4.1.1. Adecuar las normativas vigentes en materia de calidad de aire.	4.1. Contribuir a la reducción de la contaminación del aire.	Mejoramiento del acceso y las condiciones de la vivienda y el hábitat, los servicios básicos, saneamiento, provisión de agua, calidad de aire, suelo y tratamiento de residuos.	Mejorar la calidad ambiental y de vida de la población a través de la gestión integral de la disposición y desecho de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y el control de la contaminación del aire
	4.1.2. Coordinar con otras instituciones, municipios y organismos competentes para aplicación efectiva de la ley de calidad del aire.			
	4.1.3. Controlar el cumplimiento de los parámetros de la calidad de aire.			
Presupuesto de la SEAM. Equipo humano SEAM por áreas temáticas. Apoyo de Proyectos. Convenios y alianzas institucionales.	4.2.1. Desarrollar campañas de sensibilización sobre la importancia del manejo adecuado de las sustancias químicas, los residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y eliminación de desechos.	4.2. Universalizar la disposición y manejo de sustancias químicas, residuos urbanos e industriales y la eliminación de desechos.	Mejoramiento del acceso y las condiciones de la vivienda y el hábitat, los servicios básicos, saneamiento, provisión de agua, calidad de aire, suelo y tratamiento de residuos.	Mejorar la calidad ambiental y de vida de la población a través de la gestión integral de la disposición y desecho de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y el control de la contaminación del aire
	4.2.2. Implementar un plan nacional específico para la disposición final y eliminación de residuos contaminantes.			
	4.2.3. Fiscalizar y controlar de la aplicación efectiva de las leyes en materia de manejo de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y eliminación de desechos.			
	4.2.4. Suscribir acuerdos específicos de cooperación interinstitucional para el manejo adecuado de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y la eliminación de desechos.			

4.2 Sección valorativa

1. ¿Los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad, son consistentes con las definiciones que constan en el Anexo 1? Analice cada uno de los elementos

No hay un documento donde consten los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad. Por lo tanto, la respuesta se realizará en base al PEI 2015-2018 expresado en la sección descriptiva.

Insumos: los recursos definidos en el PEI son consistentes con la definición de insumos del Anexo 1 ya que “*Presupuesto de la SEAM, Equipo humano SEAM por áreas temáticas, Apoyo de Proyectos, Convenios y alianzas institucionales*” son recursos financieros, humanos o materiales necesarios para la realización de las actividades. De todos modos sería importante distinguir aquellos elementos de Equipo, mobiliario, e instrumental (infraestructura, aparatos, y herramientas que son necesarios en la actividad), materiales (insumos fungibles que intervienen en el desarrollo del total o en algunas partes de la actividad), servicios (administrativos, generales y básicos, son los bienes no materiales que completan el desarrollo de la actividad) y equipo humano (especificando su calidad y cantidad, especialmente en acciones ligadas a la fiscalización y control).

Actividades: las estrategias definidas en el PEI son consistentes con la definición de actividades del Anexo 1 y ya que en todos los casos se trata de un conjunto de acciones específicas a las cuales se les asignan recursos para la producción de bienes y servicios. De todos modos el vínculo es genérico.

Producto: en la sección descriptiva los objetivos tal como se presentan en el PEI fueron re-expresados para convertirlos en productos (ver Tablas 1 a 4), de manera que cumplan con el requisito de ser un bien o servicio que se provee a la población a fin de alcanzar los resultados del programa. Más allá de esta salvedad, aun así, en términos de productos su especificación es difusa y genérica respecto de los productos que diariamente lleva a cabo la Entidad.

Resultados: aquí nuevamente se realizó una re-expresión de los objetivos estratégicos del PEI (presentados en el PND 2030 y retomados en el PEI) para interpretarlos como un cambio en las condiciones de la población a través de la entrega de bienes y servicios institucionales. Si se analizan de esta forma se trata de cambios más bien de largo plazo y de definición genérica.

2. ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos que tiene cada programa? Analice cada uno de los elementos

Como la información disponible es de programas tal como están definidos en el PEI 2015-2018, la respuesta es doble. En términos de planificación general estratégica institucional, los

insumos y actividades necesarios para generar los productos de cada programa son adecuados. En términos de programas presupuestarios la fundamentación es genérica y no permite distinguir las especificidades de insumos de cada producto.

3. ¿Los productos de cada programa, son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?

Nuevamente, en términos de planificación general estratégica institucional, tal como están definidos en el PEI y PND 2030, los insumos y actividades necesarios para generar los productos de cada programa son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos. En términos de programas presupuestarios la fundamentación es genérica y no permite distinguir resultados inmediatos, sólo resultados finales.

4. ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento?

No se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento propio del programa.

Sí existen especificaciones abundantes de las acciones y productos logrados por la Entidad en los BAGP y parcialmente en los informes descriptivos del POI.

5. ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?

No hay en la documentación una distinción entre resultados inmediatos y resultados intermedios. Como ya se señaló, del PEI pueden deducirse elementos relacionados a resultados a mediano y largo plazo.

En los documentos de Fundamentación de Programas presentes en las Leyes de Presupuesto anuales se especifican objetivos que se pueden asociar a resultados tanto inmediatos, como de mediano y largo plazo, sin distinción entre ellos.

6. En general ¿Existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?

Tal como fue expresado anteriormente existe una coherencia global cuando se analiza el PEI, pero con limitaciones cuando se busca precisar los vínculos lógicos entre elementos de los diferentes documentos (PEI, POI, Fundamento de Programas, BAGP).

7. ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?

Las relaciones entre los elementos del modelo no están bien argumentadas y no se sostienen en información de calidad.

8. ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de cada programa?

El modelo lógico causal de cada programa no está validado o sustentado en ningún estudio nacional o internacional.

4.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que por su similitud de puntaje se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿Los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad, son consistentes con las definiciones que constan en el Anexo 1?	2
¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos que tiene cada programa?	2
¿Los productos de cada programa, son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?	1
¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento?	0
¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?	0
En general ¿Existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?	1
¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?	0
¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de cada programa?	0

4.4 Recomendaciones

Se sugiere elaborar un Documento de Diagnóstico con un modelo lógico programático teniendo en cuenta las características de la Entidad, el PEI (a ser actualizado), el PND 2030 y los ODS y lo sugerido en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Como base de partida se sugiere utilizar la propuesta que consta en el Apartado 21 del presente documento.

5. Partes interesadas

5.1 Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son las **partes interesadas** en cada programa?

En la documentación provista no hay ninguna referencia explícita a las partes interesadas en cada programa presupuestario, ni tampoco del papel que desempeñan ni la opinión que tienen al respecto. En general en los programas tanto de Administración como de Acción no se distinguen a las partes interesadas de forma explícita y definida⁴⁵.

En la definición de cada Programa en el PEI 2015-2018, se mencionan involucrados directos en algunas actividades, haciendo referencia de manera genérica a *la comunidad en general, sector privado, organismos privados, otras instituciones, municipios, organismos internacionales, gremios de sectores productivos, talento humano de la Entidad, en roles que se suponen de beneficiarios, regulados, cooperantes y participantes*.

Difusamente y de manera ocasional, en los Balances Anuales de Gestión Pública se cuantifican los participantes en cursos de capacitación, talleres, seminarios, dictados junto a ONG's y entidades educativas, sin identificarlos ni analizarlos como un grupo de interés. Nuevamente, sólo sería posible distinguir partes interesadas a nivel de actividades específicas y proyectos específicos de cooperación con otras instituciones y organismos (que implican el grueso de actividades de acción de la Entidad, ver Anexo 4), pero no a nivel de programa. Aun así, la información obtenida no expone de forma explícita esta información.

No obstante a nivel de proyectos específicos sí existe información. Esto se da especialmente en proyectos que cuentan con financiamiento internacional y que forman parte de compromisos asumidos por Paraguay en variados acuerdos internacionales. Un ejemplo es el recientemente aprobado (y de próximo inicio de ejecución) Proyecto PROEZA⁴⁶, donde sí se identifican las partes interesadas en el programa desde su diagnóstico y diseño (Gobierno de Paraguay / FAO (2017)).

⁴⁵ Cabe señalar que por motivos ajenos a la consultoría no fue posible realizar las entrevistas con representantes de ONG's y grupos de interés tal como había sido planificado.

⁴⁶ En el marco de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y de los compromisos asumidos por Paraguay en la cumbre de Cambio Climático en París, el gobierno de Paraguay elaboró un proyecto que plantea un cambio de paradigmas, presentado al Fondo Verde del Clima en nombre del Paraguay por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el apoyo técnico del Banco Mundial. El Proyecto PROEZA combina objetivos de reducción de pobreza, reforestación, energía renovable y cambio climático en base a una estrategia integrada de desarrollo sustentable. PROEZA pretende implementar proyectos de reforestación en donde los protagonistas sean las personas en situación de pobreza y pobreza extrema como agentes reforestadores. El Proyecto involucra múltiples actores como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Secretaría de Acción Social (SAS), Instituto Forestal Nacional (INFONA), Secretaría del Ambiente (SEAM) y Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República. La coordinación estará a cargo de una Comisión Directiva Interministerial presidida por la STP.

2. ¿Qué papel desempeñan en cada programa, cada una de las partes interesadas?

De acuerdo a la información relevada no hay ninguna referencia explícita al papel de las partes interesadas en cada programa presupuestario, ya que no hay un Documento de Diagnóstico. No obstante, como ya se ha señalado anteriormente, por su complejidad y diversidad el análisis debe realizarse a nivel de temas y proyectos específicos, cuestión que excede largamente el alcance del presente estudio.

No obstante puede señalarse que existen estudios y documentos de ONG's y proyectos que permitirían ayudar aportando elementos al respecto. Por ejemplo en el caso del impacto de la soja transgénica hay abundante información (WWF, 2016; Vintimilla, Cardozo y Rivas; 2015).

Cuadro 8: Impactos socio ambientales de la plantación de soja transgénica. Análisis del Conflicto. (Extraído del “Manual de intervención en conflictos socio-ambientales”, Vintimilla J., Cardozo L., y Rivas, M.; 2015).

Diagnóstico	<p>Brasil, Argentina y Paraguay terminaran la zafra de soja en el 2010 con un 50% de la producción mundial de este grano. Paraguay ocupa el 4to lugar de producción Mundial. En la última década los agricultores brasileros invadieron el territorio paraguayo porque las tierras no tienen impuestos. Y tampoco hay control estatal sobre el uso de la tierra ni Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Entre enero y junio del 2012 Brasil importó 111,3 toneladas de soja y desde Paraguay la producción aumentó 263% más que el 2009, obviamente en detrimento de nuestros bosques.</p>
Origen	Se inició la producción hace aproximadamente tres décadas en nuestro país
Causas	Impulsado por el aumento de la demanda de la oleaginosa para el biocombustible y alimentación de animales y los buenos precios internacionales, hicieron muy atractivo a la soja hoy día es el producto agrícola que genera más ingresos para aumentar la MACROECONOMÍA, que no tiene que ver con el desarrollo del país.
Consecuencias para la comunidad	La introducción de productos tóxicos, ya prohibidos en otros países, para ser utilizados en la fumigación indiscriminada sobre las comunidades, ocasionando graves daños a la salud, además la presión ejercida por los grupos civiles amados guardias de seguridad de estos grandes terratenientes, que amedrentan a diario a la comunidad, ya sea para su expulsión forzosa o la venta forzosa de sus pequeñas tierras. No teniendo más salida, ante la ausencia total del Estado, que engrosar el cinturón de pobreza en la zona urbana, generando esto una crisis de desarraigo, y como consecuencia la inseguridad y el resquebrajamiento de la identidad cultural de la zona rural del país, dejando a miles de familias campesinas sin la posibilidad de seguir implementando su agricultura familiar orgánica, ante el avasallamientos de los grandes monocultivos de soja.
Consecuencias ambientales	La plantación de semillas transgénicas de soja, que está prohibida en muchos países de Europa y América, conlleva a la deforestación indiscriminada de los bosques, así como la utilización indiscriminada de pesticidas prohibidos en otros Países por su alta toxicidad. Por ende, la contaminación del suelo, aire y de los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos; la muerte de animales, exterminación de cultivos locales de los campesinos. Además la acelerada degradación del suelo.

Actores involucrados	Productores de soja Brasiguayos. SEAM, Gobernaciones, gobiernos locales, Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo. Comunidades campesinas y pueblos indígenas.
Derechos vulnerados	Derechos y garantías constitucionales (Derecho a la calidad de vida, a un ambiente saludable, a la protección del ambiente). Convenios y Acuerdos Internacionales. Marco Jurídico ambiental Nacional.

Cuadro 9: Impactos socio ambientales de la plantación de soja transgénica. Análisis de Actores.
(Extraído del “Manual de intervención en conflictos socio-ambientales”,
Vintimilla J., Cardozo L., y Rivas, M.; 2015).

Actores	Posición	Intereses	Necesidades
Sojeros	Hacer su monocultivo	Lucro económico insaciable	Lucrar cada vez más
Pequeños/as Productores campesinos/as	No al transgénico	Producción orgánica	Sustento en su modelo de agricultura familiar, ya que no tiene asistencia ni cooperación del Estado.
Comunidad	No a la fumigación	No abandonar su comunidad	Aire, agua y suelo sin contaminación, para una vida saludable
SEAM	Indiferencia, argumentando poco presupuesto.	Una institución más fortalecida.	Institucionalidad.
Fiscalía de Medio Ambiente			Institucionalidad
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Sí al transgénico y al monocultivo, argumentando que no es dañino	Crecimiento superficial de producción agrícola	Justificar su gran Presupuesto Público y el de las Cooperaciones Internacionales.
Ministerio de Salud Pública	Que no hay estudio científico del efecto de la fumigación	Proteger el modelo de monocultivo y la fumigación indiscriminada	Institucionalidad
INDERT	Que no tiene presupuesto para delimitar la tierra	No tomar postura ante los terratenientes y comunidades campesinas	Institucionalidad
INDI	Defensa de los derechos de pueblos indígenas	Recuperación de tierras de los pueblos indígenas	Que los pueblos indígenas vivan en condiciones en base a su cultura
Gobernación			Institucionalidad
Municipalidades	Indiferencia, argumentando falta de recursos y presupuesto	No tomar postura por intereses	Institucionalidad
ONG's	Defender la protección del medio ambiente	Ambiente saludable	Más personas se vayan uniendo a la protección del medio ambiente
Medios de Prensa	Informar a favor de su grupo de interés	Según el interés del dueño del medio.	Desviar la atención hacia el grupo de interés de cada medio

3. ¿Qué **opinión (apoyo, resistencia, indiferencia) tienen las partes interesadas acerca de cada programa?**

De acuerdo a la información relevada no hay ninguna referencia explícita al papel de las partes interesadas en cada programa. No obstante, como ya se ha señalado anteriormente, en algunos proyectos específicos sí se realizan estos análisis.

De acuerdo a la percepción general medida en las entrevistas personales con funcionarios, en medios de comunicación y en páginas web de ONG's ambientales tales como World Wildlife Fund, Guyrá Paraguay, Fundación Moisés Bertoni y Centro de Estudios Ambientales y Sociales CEAMSO

5.2 Sección valorativa

1. ¿La Entidad ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa?

La Entidad no ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa presupuestario.

No obstante cabe señalar que la Entidad lleva a cabo usualmente proyectos (puntuales, en áreas específicas) de cooperación internacional con metodologías de diseño y evaluación exigentes que sí consignan esta información. Además del recientemente aprobado PROEZA, está el ejemplo del ya culminado Programa de Reducción de Emisiones causadas por Deforestación y Degradación forestal en países en desarrollo o REDD+. (Walker R. y Giménez C., 2017). A lo largo de su desarrollo, en variados documentos se avanzó en la identificación de actores sociopolíticos alrededor de la Iniciativa REDD+ en Paraguay.

2. ¿La Entidad ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa?

La Entidad no ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa presupuestario en particular. Nuevamente cabe señalar que la Entidad lleva a cabo usualmente proyectos (puntuales, en áreas específicas) de cooperación internacional con metodologías de diseño y evaluación exigentes que sí consignan esta información.

5.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que por su similitud de puntaje se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿La Entidad ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa?	0
¿La Entidad ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa?	0

5.4 Recomendaciones

Se recomienda que en caso de realizar un análisis de partes involucradas, se realice a nivel de cada una de las actividades (y eventualmente proyectos) desarrolladas por el MADES, estudiando sus intereses y posiciones (a favor o en contra) para poder planificar las estrategias y acciones. Para ello se sugiere la lectura y aplicación del “Manual de intervención en conflictos socio-ambientales” (Vintimilla J., Cardozo L., y Rivas, M.; 2015).

Con la Ley N° 6123/18 de elevación de rango ministerial de la SEAM además se derogó el CONAM, órgano colegiado, de carácter interinstitucional, como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional. Por ello, se recomienda revisar los mecanismos de participación, deliberación y definición de la Política Ambiental Nacional, sea con la reinstauración del mismo, su reforma o mecanismos alternativos que aseguren su función⁴⁷.

⁴⁷ De acuerdo a la Ley No. 1561/00, Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría Del Ambiente, en su artículo 3° dice que: “El CONAM estará integrado por: a) el Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente, quien será su Presidente; b) los representantes de las unidades ambientales: de los ministerios, secretarías y órganos públicos sectoriales; por las Secretarías y Departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y de los municipales; y c) los representantes de las entidades gremiales, así también de los sectores productivos privados y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro.”

6. Población potencial, población objetivo y focalización

6.1 Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son los **métodos**, las **fuentes** y los **instrumentos** que usa cada programa para identificar a la **población potencial y objetivo**?

En la información relevada, los Programas pertenecientes a la Entidad no tienen documentos donde se identifiquen **métodos, fuentes o instrumentos** para identificar a la población **objetivo**. Por tratarse de una Entidad rectora y reguladora en el área de medio ambiente y recursos naturales, transversal a todas las instituciones del Estado de Paraguay, la población potencial de sus programas está identificada por la definición normativa de la Política Ambiental Nacional (PAN) donde se establece que los destinatarios o beneficiarios de las acciones del MADES son todos los habitantes del país (**población potencial = población objetivo**). Además los programas de Administración General y Sostenibilidad del Hábitat Global son de tipo referencial y no específicos.

Para identificar adecuadamente la población potencial y objetivo de las acciones del MADES se requiere contar con un Sistema de Información Ambiental (SIAM). La Entidad aún no tiene en funcionamiento su SIAM, por falta de personal y recursos, más allá de estar creado desde el punto de vista formal. No obstante algunas de sus funciones son ejercidas por diferentes Direcciones que de manera voluntariosa recolectan la información dispersa aunque no de manera sistemática.

Sólo es posible identificar la población potencial (y tal vez la objetivo) a través del análisis y evaluación normativa. Por ejemplo, dentro del Programa de Acción de Sostenibilidad del Hábitat Global, se encuentran la misión normativa de regulación de actividades que generen un potencial impacto sobre el medio ambiente. La Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental es el nodo central desde el punto de vista administrativo, colaborando con otras direcciones en la regulación de estas actividades económicas riesgosas ambientalmente, desde un punto de vista preventivo. En este sentido, en el instrumento regulatorio Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se puede distinguir una *Población Total* identificada con la población total del país, e idéntica a la **Población Potencial**. Los regulados en esta política son todos los sujetos obligados a presentar un EIA por el desarrollo de una actividad económica regulada y los interesados aquellos potenciales afectados por estas actividades que por sus dimensiones o intensidad sean susceptible de causar impactos ambientales.

En este ejemplo, el grupo poblacional regulado son todos aquellos que realicen actividades tales como (Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental):

- a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores;

- b) La explotación agrícola, ganadera, forestal y granjera;
- c) Los complejos y unidades industriales de cualquier tipo;
- d) Extracción de minerales sólidos, superficiales o de profundidad y sus procesamientos;
- e) Extracción de combustibles fósiles y sus procesamientos;
- f) Construcción y operación de conductos de agua, petróleo, gas, minerales, agua servida y efluentes industriales en general;
- g) Obras hidráulica en general;
- h) Usinas y líneas de transmisión de energía eléctrica;
- i) La producción de carbón vegetal y otros generadores de energía así como las actividades que lo utilicen;
- j) Recolección, tratamiento y disposición final de residuos urbanos e industriales;
- k) Obras viales en general;
- l) Obras portuarias en general y sus sistemas operativos;
- m) Pistas de aterrizaje y sus sistemas operativos;
- n) Depósitos y sus sistemas operativos;
- ñ) Talleres mecánicos, de fundición y otros que sean susceptibles de causar efectos en el exterior;
- o) Obras de construcción, desmontes y excavaciones;
- p) Actividades arqueológicas, espeleológicas y de prospección en general;
- q) Producción, comercialización y transporte de sustancias peligrosas;
- r) La introducción de especies exóticas, la explotación de bosques nativos, de flora y fauna silvestres, la pesca comercial y,
- s) Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales.

2. Describa y cuantifique la **población potencial** de cada programa. Desagregue por subprogramas/ productos si es necesario.

En la información relevada los Programas pertenecientes a la Entidad no tienen identificados ni cuantificada la población potencial.

Nuevamente, sólo es posible identificar la **Población Potencial**, a través del análisis y evaluación normativa.

3. Describa y cuantifique la **población atendida** de cada programa. Desagregue por subprogramas/ productos si es necesario.

Por tratarse de una Entidad rectora y reguladora en el área de medio ambiente y recursos naturales, transversal a todas las instituciones del Estado de Paraguay, la **Población Atendida** (beneficiarios efectivos) debe distinguirse en dos sub-variantes: la población atendida “tipo 1”, por la prestación de un servicio o entrega de un producto administrativo, de evaluación o de gestión que culmina con una resolución, control, registro, autorización o certificado y la población atendida “tipo 2” beneficiaria de las mejoras directas en su goce o disfrute del medio ambiente en general, que puede potencialmente desagregarse geográficamente o no, dependiendo de la actividad concreta.

Por ello, teniendo en cuenta esta aclaración, la población atendida “tipo 1” está identificada y cuantificada de manera parcial en las estadísticas presentadas anualmente en los BAGP, que en definitiva son la condensación de la información administrativa y de control de certificados, servicios y licencias, responsables de multas, tasas e impuestos por beneficiarios efectivos. El problema que cuenta esta información es que esta “población atendida” es heterogénea en su naturaleza, ya que los “beneficiarios” son tanto a personas físicas como a personas jurídicas, en proporciones variables dependiendo del producto. Sólo en el caso de capacitaciones (de los recursos humanos o abiertas al público), licencias, registros y permisos de pesca deportiva pueden distinguirse beneficiarios que son únicamente personas físicas. Este es un problema común a todos los productos administrativos, de evaluación o de gestión de la SEAM/MADES.

Siguiendo el criterio expresado la población atendida “tipo 2” beneficiaria efectiva de las mejoras directas en su goce o disfrute del medio ambiente en general se identifica con toda la población del país. Esto es algo característico de la naturaleza de los bienes públicos ambientales. Sólo podría identificarse y cuantificarse en el caso de intervenciones específicas sobre aspectos puntuales y geográficamente acotados que actualmente la SEAM/MADES no lleva a cabo.

4. ¿Cuál es la **cobertura de cada programa**? Use y analice las siguientes tablas para cada uno de los componentes / productos si es necesario.

De acuerdo a la información revelada, no hay una estimación de la cobertura de cada Programa, ni tampoco a nivel de componentes/productos.

5. ¿Qué **criterios e instrumentos** ha usado cada programa para **focalizar** sus acciones? (si aplica).

Los programas no han establecido criterios e instrumentos más allá de los normativos para focalizar sus acciones.

6.2 Sección valorativa

1. ¿Cada programa que conforma la Entidad, ha definido detalladamente la población potencial y objetivo?

Los programas que conforman la Entidad, no han definido la población potencial y objetivo en ningún documento, lo cual es comprensible por tratarse de programas referenciales no específicos. La única referencia que se encuentra está expresada en términos generales en los BAGP donde se indica que “se Identifica como Población Beneficiaria de la Entidad a todas las personas (hombres y mujeres) habitantes del territorio de la República del Paraguay, sin ningún tipo de discriminación”.

2. ¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de cada programa?

El diseño de los programas no cuenta con documentación donde se detalle la definición de la población potencial y objetivo ni su consistencia con la justificación de cada programa.

3. ¿El método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo es apropiado y coherente?

El diseño de los programas no cuenta con documentación donde se detalle el método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo de cada programa.

4. ¿Los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos?

El diseño de los programas no cuenta con documentación donde se detalle los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo de cada programa.

5. ¿La cobertura de cada programa es relevante para abordar los problemas que los justifican?

El diseño de los programas no cuenta con documentación que permita evaluar la relevancia de la cobertura de cada programa para abordar los problemas que los justifican

6. ¿La focalización de cada programa es apropiada a su justificación (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica).

No aplica por tratarse de programas referenciales y no específicos.

7. ¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica).

No aplica por tratarse de programas referenciales y no específicos.

6.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las preguntas anteriores, se presentan a continuación las calificaciones para el Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”, ya que el Programa de Administración “Programa Administración General” no presenta focalización.

Preguntas	Puntaje
¿Cada programa que conforma la Entidad, ha definido detalladamente la población potencial y objetivo?	1
¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de cada programa?	0
¿El método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo es apropiado y coherente?	0
¿Los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos?	0
¿La cobertura de cada programa es relevante para abordar los problemas que los justifican?	0
¿La focalización de cada programa es apropiada a su justificación (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica).	NA
¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica).	NA

6.4 Recomendaciones

No hay recomendaciones de definición de población, focalización y cobertura por la naturaleza referencial de los programas y misional de las actividades, ya que por ley, se identifica como beneficiaria a toda la población del país sin ningún tipo de distinción.

7. Indicadores, metas y mecanismos de evaluación

7.1 Sección descriptiva

1. ¿Qué **indicadores de desempeño** utiliza cada programa para hacer seguimiento de su gestión? Use la tabla del Anexo2.

En los POI (2018-2020 y 2019-2021) se presentan cinco indicadores para el Programa de Acción y uno para el Programa de Administración.

Tabla 5: Matriz de indicadores: Programa de Administración General

Objetivo general del programa/subprograma: Mejorar el Presupuesto de la SEAM a través de la obtención de mayores recursos del tesoro y recursos institucionales. Mejorar las capacidades, las competencias y las condiciones de trabajo del talento humano. Mejorar la infraestructura edilicia y equipamiento de la institución. Implementar mecanismos internos para el seguimiento y la gestión transparente de la institución. Establecer los planes y presupuestos adecuados para la institución y todas sus dependencias.

Resultados	Dimensión del desempeño	Indicador	Fuente de datos	Periodicidad
Producto 1: Gestión administrativa para Generación de valor público	Proceso / Economía	Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t	SIAF	Anual

Tabla 6: Matriz de indicadores: Sostenibilidad del Hábitat Global

Objetivo general del programa/subprograma: Conservar los ecosistemas, recursos naturales y la biodiversidad para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Evaluar y Controlar las actividades relacionadas con impactos ambientales y calidad ambiental. Aumentar la emisión de certificados por servicios ambientales. Desarrollar planes de acción de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático para los sectores priorizados por el PND 2030: seguridad y soberanía alimentaria; agua (provisión y saneamiento) ; energía; diversidad biológica y bosques; salud; industrias limpias; infraestructura; transporte. Contribuir a la reducción de la contaminación del aire. Universalizar la disposición y manejo de sustancias químicas, residuos urbanos e industriales y la eliminación de desechos.

Resultados	Dimensión del desempeño	Indicador	Fuente de datos	Periodicidad
Producto 1: Certificados expedidos	Eficacia	Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t	Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), web institucional e informes presentados por las diferentes dependencias de la SEAM.	Mensual
Producto 2: Licencias otorgadas	Eficacia	Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 3: Registros expedidos	Eficacia	Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 4: Permisos concedidos	Eficacia	Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 5: Fiscalizaciones ejecutadas	Eficacia	fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t		Mensual
Producto 1: Certificados expedidos	Resultado	certificados ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 2: Licencias otorgadas	Resultado	licencias ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 3: Registros expedidos	Resultado	registros ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 4: Permisos concedidos	Resultado	permisos ambientales entregados en el año t		Mensual
Producto 5: Fiscalizaciones ejecutadas	Resultado	fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t		Mensual

2. ¿Cuáles son las metas que ha fijado cada programa durante el período que se evalúa?
Use la tabla del Anexo 3.

Las metas son fijadas en términos de logro en unidades del indicador o en términos porcentuales sin dar mayor precisión de su fundamento y línea de base utilizada.

Tabla 7: Metas. Programa de Administración General (Tipo I)								
Resultados	Dimensión del desempeño	Indicador	Meta					
			LB	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Producto 1: Gestión administrativa para Generación de valor público	Proceso / Economía	Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t	-	100%	100%	100%	100%	100%

Tabla 8: Metas Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo II)								
Resultados	Dimensión del desempeño	Indicador	Meta					
			LB	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Producto 1: Certificados expedidos	Eficacia	Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t	-	-	-	-	-	100%
Producto 2: Licencias otorgadas	Eficacia	Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t	-	-	-	-	-	100%
Producto 3: Registros expedidos	Eficacia	Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t	-	-	-	-	-	100%
Producto 4: Permisos concedidos	Eficacia	Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t	-	-	-	-	-	100%
Producto 5: Fiscalizaciones ejecutadas	Eficacia	Porcentaje de fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t	-	-	-	-	-	100%
Producto 1: Certificados expedidos	Resultado	certificados ambientales entregados en el año t	-	-	9389	9389	1869	1869
Producto 2: Licencias otorgadas	Resultado	licencias ambientales entregados en el año t	-	36875	38000	38000	14200	14200
Producto 3: Registros expedidos	Resultado	registros ambientales entregados en el año t	-	-	3416	3416	1507	1507
Producto 4: Permisos concedidos	Resultado	permisos ambientales entregados en el año t	-	-	10415	10415	1200	1200
Producto 5: Fiscalizaciones ejecutadas	Resultado	fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t	-	-	-	1200	1200	1200

3. ¿Qué **mecanismos de evaluación** de los productos y resultados inmediatos e intermedios usa cada programa?

La Dirección General de Presupuesto del MH implementa un sistema de evaluación de los Programas Públicos, con tres herramientas de aplicación gradual: a) Indicadores de Desempeño, b) Evaluación de Programas Públicos y c) Balance Anual de la Gestión Pública (SFP, 2018).

Entre los primeros se encuentran los informes semestrales del POI cargados en el SIAF donde se informa del cumplimiento de metas trazadas en el período en los **indicadores de desempeño** seleccionados. En los Informes de Indicadores de Desempeño anuales de la estrategia de PpR aún no fue incluida la SEAM/MADES⁴⁸.

Respecto al segundo instrumento, las **Evaluaciones de los Programas Públicos**, existe una Agenda Anual de Evaluaciones donde ha sido incluida la SEAM/MADES en la Res. MH 197/18⁴⁹ de Evaluaciones de los Programas Públicos⁵⁰. Por último los **BAGP** anuales la institución rinde cuentas sobre las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución. Desde el año 2017 se agregó un apartado donde se informan los resultados de los programas presupuestarios de Administración y Acción en los años 2017 y 2018. No hay informes de evaluación de programa específicos.

4. Describa **las bases de datos que tiene cada programa para el seguimiento y la evaluación**. Use la siguiente plantilla por cada base de datos

La información sistematizada y sostenida en el tiempo de análisis proviene fundamentalmente de registros administrativos recolectados por la DPE para complementar con el POI evaluado por la STP e informes de dependencias del MADES, plasmados en los BAGP. No hay bases de datos diseñadas para seguimiento y evaluación. Nuevamente se destaca la ausencia de un Sistema de Información Ambiental (SIAM) que genere información de resultados físicos.⁵¹

⁴⁸ Esto se debe a que desde el 2011, la aplicación de instrumentos como Indicadores de Desempeño en el marco de PpR ha sido gradual, sumando Entidades a lo largo del tiempo. Por ello el MADES aún no cuenta con indicadores en el sistema.

⁴⁹ Fuente: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=250>

⁵⁰ La Res. MH 197/18 se incluye a la SEAM en la Agenda Anual de Evaluaciones de Programas y Proyectos Públicos como institución a ser evaluada. El presente trabajo de consultoría forma parte de la misma.

⁵¹ De todos modos cabe señalar que al momento de redactar este informe el MADES ha comenzado esfuerzos para solucionar el problema, con una serie de capacitaciones a operadores del SIAM (diciembre de 2018).

Tabla 9: Base de Datos. Programa de Administración General (Tipo I)

Nombre de la base de datos:	Sistema de Información de Administración Financiera SIAF
Descripción	Se trata de bases de datos en el SIAF del Ministerio de Hacienda
Universo de estudio	Todos los registros presupuestarios de la Entidad
Unidad de análisis	Porcentaje
Frecuencia de recolección de los datos	Continua
Período para el que se dispone de datos (mes / año)	Mensual/anual
Censo o muestra	Muestra
VARIABLES	Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t

Tabla 10: Base de datos. Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo II)

Nombre de la base de datos:	Registros Administrativos de la SEAM
Descripción	Se trata de bases de datos propias derivadas de la gestión de procedimientos administrativos en general.
Universo de estudio	Todos los registros, certificados, permisos, licencias y fiscalizaciones emitidas en el período de análisis temporal
Unidad de análisis	Registros, certificados, permisos, licencias y fiscalizaciones
Frecuencia de recolección de los datos	Continua
Período para el que se dispone de datos (mes / año)	Mensual/anual
Censo o muestra	Censo
VARIABLES	Licencias otorgadas; Certificados expedidos; Registros expedidos; Permisos concedidos; Fiscalizaciones ejecutadas

7.2 Sección valorativa

1. ¿Los indicadores que se han definido por cada programa son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de cada uno de ellos? Analice cada una de ellas.

Programa de Administración General (Tipo 1):

“Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t”

Se trata de un indicador que mide avance grado de ejecución presupuestaria, muestra la provisión de los recursos necesarios para la generación de actividades y productos. Es adecuado, pero insuficiente para dar cuenta completamente de la eficiencia, eficacia y calidad del programa presupuestario de Administración. Es un indicador pertinente, comparable, obtenible a un costo razonable, confiable y simple. No hay otros indicadores adicionales o complementarios que midan la eficiencia o calidad en la administración.

Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2):

“Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t”
“Certificados ambientales entregados en el año t”
“Licencias ambientales entregados en el año t”
“Registros ambientales entregados en el año t”
“Permisos ambientales entregados en el año t”
“Fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t”

Los indicadores seleccionados proveen una mirada de la dimensión de la Entidad en su rol rector/administrador/fiscalizador de la Entidad, pero no de los productos fruto de las acciones en cumplimiento de su misión preventiva. Son indicadores comparables, obtenibles a un costo razonable y son simples. Resultan eficaces y eficientes, pero no de calidad, ya que se trata de indicadores agregados (hay diferentes tipos de fiscalizaciones, tipos de licencias, etc.), que miden dimensiones parciales de la gestión, que no cuentan con una descripción, con dificultades en su vinculación a los productos que genera y de débil relación al resultado inmediato.

2. ¿Los indicadores que ha definido cada programa, cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? Explicar.

Programa de Administración General (Tipo I):

“Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t”

El indicador es relevante ya que aporta la información suficiente respecto del desempeño del programa en la dimensión de ejecución presupuestaria. Las metas anuales son congruentes con el sentido del indicador. El indicador es preciso, inequívoco y aporta información de un factor relevante para el logro de una “gestión administrativa para generación de valor público” al cual se encuentra asociado. Además especifica una meta (ejecución del 100% del presupuesto), es medido mensualmente y está construido en base a las variables monto de presupuesto anual y monto de presupuesto anual ejecutado.

El indicador es claro y autoexplicativo porque no genera dudas respecto a lo que busca medir. El método de cálculo, la frecuencia de medición y la unidad de medida entre las variables que integran el método de cálculo son consistentes y la descripción de tales variables permite a cualquier interesado comprender a qué se refieren los términos y conceptos usados.

Cumple con el criterio de atribución ya que variaciones en la ejecución presupuestaria repercuten directamente en su producto, la generación de valor público.

Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2):

“Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t”
“Porcentaje de fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t”
“Certificados ambientales entregados en el año t”
“Licencias ambientales entregados en el año t”
“Registros ambientales entregados en el año t”
“Permisos ambientales entregados en el año t”
“Fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t”

En los dos grupos de indicadores (unidades y porcentajes) se observa que los indicadores no son claros ni precisos, ya que tratan de registros de actos administrativos de muy diverso

origen. Pueden tratarse de Registro de inscripción de Personas y Empresas en el Catastro Técnico de Consultores Ambientales, Registro de Importadores y Exportadores, Registros de Pesca o Caza deportiva, Registros de pesca comercial o Registros de Empresas Perforadoras de pozos de agua. Lo mismo es válido para los indicadores de Certificados, Licencias, Permisos y Fiscalizaciones: pueden tener orígenes muy diversos.

Por su carácter agregado los indicadores no son relevantes, ya que lo que se mide no es algo homogéneo. No obstante sí son relevantes en la medida que lo que se quiera medir sea un registro administrativo (Certificados, Licencias, Registros, Permisos, Fiscalizaciones). Los indicadores en términos porcentuales además pierden relevancia en la medida en que las metas fijadas sean un simple promedio anual y no impliquen un esfuerzo de gestión. En este sentido son indicadores comparables, obtenibles a un costo razonable y son simples.

Cumplen con el carácter de atribución ya que cambios en la cantidad de estos registros administrativos son efectivamente reflejados por variaciones del indicador.

Cabe agregar que el nexo entre algunos de estos indicadores y su resultado esperado, esto es la conservación sustentable de los recursos y medio ambiente es bastante débil. Esto puede visualizarse por ejemplo en el número de fiscalizaciones, que no tienen en cuenta la calidad y envergadura de la potencial afectación al ambiente. En los casos importantes, de donde surgen aplicación de multas y realización de sumarios, el mero registro de la fiscalización pierde sustancia y se diluye en el proceso administrativo, ya que muchas de las sanciones quedan en proceso y otras simplemente pasan a vía judicial, vaciando de contenido al indicador. Además cabe señalar que la mayor parte de las fiscalizaciones tiene origen en denuncias de incumplimiento de normativa, que en general es muy superior al número de fiscalizaciones que efectivamente se realizan, ya que por falta de recursos muchas de ellas quedan sin atender.

3. ¿Los indicadores de resultado de cada programa contienen la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida?

No hay indicadores de resultado de los programas, hay indicadores de producto que contribuyen en un 100% al Resultado Esperado Vinculado del programa (POI).

Nombre del programa: **Programa de Administración General (Tipo I)**

Nombre del indicador: Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t

Condición deseada: 100% de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t (en términos de indicador), que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “administración eficiente y transparente de recursos y bienes públicos”

Método de cálculo: (ejecución dividido asignación plan financiero) por 100

Unidad de medida: porcentaje.

Nombre del programa: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2)
Nombre del indicador: "Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t"
Condición deseada: 100% de certificados ambientales entregados respecto a la cantidad de certificados planificados anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente"
Método de cálculo: (cantidad de certificados ambientales entregados dividido cantidad de certificados planificados) por 100
Unidad de medida: porcentaje.
Nombre del indicador: "Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t"
Condición deseada: 100% de licencias ambientales entregadas respecto a la cantidad de licencias planificados anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente"
Método de cálculo: (cantidad de licencias ambientales entregados dividido cantidad de licencias planificados) por 100
Unidad de medida: porcentaje.
Nombre del indicador: "Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t"
Condición deseada: 100% de registros ambientales entregados respecto a la cantidad de registros planificados anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente"
Método de cálculo: (cantidad de registros ambientales entregados dividido cantidad de registros planificados) por 100
Unidad de medida: porcentaje.
Nombre del programa: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2)
Nombre del indicador: "Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t"
Condición deseada: 100% de permisos ambientales entregadas respecto a la cantidad de permisos planificados anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente"
Método de cálculo: (cantidad de permisos ambientales dividido cantidad de permisos planificados) por 100
Unidad de medida: porcentaje.
Nombre del indicador: "Porcentaje de fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t"
Condición deseada: 100% de permisos ambientales entregadas respecto a la cantidad de permisos planificados anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente"
Método de cálculo: (cantidad de fiscalizaciones ambientales ejecutadas dividido cantidad de fiscalizaciones ambientales planificadas) por 100
Unidad de medida: porcentaje.

Nombre del indicador: “Certificados ambientales entregados en el año t”
Condición deseada: logro de meta anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”
Método de cálculo: cantidad de certificados ambientales entregados, no requiere cálculo sólo contabilización. Unidad de medida: certificados

Nombre del indicador: “Licencias ambientales entregadas en el año t”
Condición deseada: logro de meta anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”
Método de cálculo: cantidad de licencias ambientales entregadas, no requiere cálculo sólo contabilización.
Unidad de medida: licencias

Nombre del indicador: “Registros entregados en el año t”
Condición deseada: logro de meta anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”
Método de cálculo: cantidad de registros ambientales entregados, no requiere cálculo sólo contabilización.
Unidad de medida: registros

Nombre del indicador: “Permisos entregados en el año t”
Condición deseada: logro de meta anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”
Método de cálculo: cantidad de permisos ambientales entregados, no requiere cálculo sólo contabilización.
Unidad de medida: permisos

Nombre del programa: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2)
Nombre del indicador: “Fiscalizaciones realizadas en el año t”
Condición deseada: logro de meta anual (del indicador) que colabora en un 100% al resultado esperado vinculado de “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”
Método de cálculo: cantidad de fiscalizaciones realizadas, no requiere cálculo sólo contabilización.
Unidad de medida: fiscalizaciones

4. ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas de cada uno de los indicadores? (ver Anexo 4)

Existen fichas técnicas de cada uno de los indicadores expuestos en los POI (por ejemplo POI 2019-2021), pero la información es incompleta. Teniendo en cuenta la información de las fichas de los indicadores es posible responder y comentar:

Nombre del programa: Programa de Administración General (Tipo I)
Ficha técnica del Indicador: % DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
1. Organismo o Entidad que ejecuta el programa/subprograma: MADES
2. Nombre del programa/subprograma: Programa Administración General
3. Objetivo que mide el indicador: el resultado esperado es la administración eficiente y transparente de recursos y bienes públicos.
4. Nivel del objetivo: el indicador está al nivel de actividad
5. Nombre del indicador: 1123) % DE EJECUCION PRESUPUESTARIA
6. Dimensión del desempeño del indicador: eficacia en economía / proceso
7. Descripción indicador: no figura descripción en el POI 2019-2020, pero es de simple comprensión. Debería especificarse que: El porcentaje de logro mide cuánto cumple el indicador en relación a su meta; y es el resultado del valor efectivo dividido por la meta comprometida. Como el indicador es ascendente, se divide el valor efectivo con respecto a su meta. El cociente obtenido se denominará "Porcentaje de logro efectivo". Este porcentaje tomará valores en el rango entre 0% y 100%.
8. Justificación uso del indicador: no figura justificación en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se trata de un indicador de la ejecución presupuestaria, como aproximación financiera al cumplimiento de los requisitos financieros planificados para el logro de los resultados esperados del programa. Se supone que el indicador ha sido escogido porque puede obtenerse fácilmente a través del SIAF.
9. Limitaciones: no se enuncian limitaciones en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se entiende que se trata de un indicador que mide únicamente la dimensión de ejecución presupuestaria.
10. Método de cálculo: (ejecución dividido asignación plan financiero) por 100
11. Fórmula: Porcentaje de ejecución presupuestaria en el año t respecto al plan financiero asignado a inicio del año t
12. Especificaciones técnicas: no se figuran especificaciones técnicas en la ficha del indicador del POI 2019-2020.
13. Frecuencia: Mensual
14. Fuente de datos: SIAF
15. Entidad a cargo: MADES
16. Tipo de fuentes de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.
17. Instrumentos de recolección de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.

Nombre del programa: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2)
Ficha técnica de los Indicadores: "Porcentaje de certificados ambientales entregados en el año t" "Porcentaje de licencias ambientales entregados en el año t" "Porcentaje de registros ambientales entregados en el año t" "Porcentaje de permisos ambientales entregados en el año t" "Porcentaje de fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t"
1. Organismo o Entidad que ejecuta el programa/subprograma: MADES
2. Nombre del programa/subprograma: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global
3. Objetivo que miden los indicadores: en el POI se señala "recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente". En realidad debería medir la eficacia de la gestión respecto a una meta pre-fijada como razonable.
4. Nivel del objetivo: los indicadores están al nivel de producto
5. Nombre del producto: 1863) PORCENTAJE DE CERTIFICADOS AMBIENTALES ENTREGADOS EN EL AÑO T 1866) PORCENTAJE DE REGISTROS AMBIENTALES ENTREGADOS EN EL AÑO T 1865) PORCENTAJE DE LICENCIAS AMBIENTALES ENTREGADOS EN EL AÑO T 1905) PORCENTAJE DE PERMISOS AMBIENTALES ENTREGADOS EN EL AÑO T 1907) PORCENTAJE DE FISCALIZACIONES AMBIENTALES EJECUTADAS EL AÑO T
6. Dimensión del desempeño del indicador: eficacia.
7. Descripción indicador: no figura descripción en el POI 2019-2020, pero son de simple comprensión. Debería especificarse que: El porcentaje de logro mide cuánto cumple el indicador en relación a su meta; y es el resultado del valor efectivo dividido por la meta comprometida. Como el indicador es ascendente, se divide el valor efectivo con respecto a su meta. El cociente obtenido se denominará "Porcentaje de logro efectivo". Este porcentaje tomará valores en el rango entre 0% y 100%.
8. Justificación uso del indicador: no figura justificación en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se trata de un indicador de la producción pública, como precondition para el logro de los resultados esperados del programa. El indicador puede obtenerse fácilmente a través de los registros administrativos de la Entidad.
9. Limitaciones: no se enuncian limitaciones en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se entiende que se trata de un indicador que mide únicamente la dimensión de producción pública de emisión de certificados.
10. Método de cálculo: en el caso de los indicadores porcentuales consta en las fichas y es meramente contable en el caso de los indicadores medidos en unidades
11. Fórmula: no se especifica fórmula en la ficha del indicador del POI.
12. Especificaciones técnicas: no se figuran especificaciones técnicas en la ficha del indicador POI 2019-2020.
13. Frecuencia: Mensual
14. Fuente de datos: Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), Web Institucional e Informes Presentados por las diferentes dependencias del MADES
15. Entidad a cargo: MADES
16. Tipo de fuentes de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.
17. Instrumentos de recolección de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.

Nombre del programa: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global (Tipo 2)
Ficha técnica de los Indicadores: “Certificados ambientales entregados en el año t” “Licencias ambientales entregados en el año t” “Registros ambientales entregados en el año t” “Permisos ambientales entregados en el año t” “Fiscalizaciones ambientales ejecutadas el año t”
1. Organismo o Entidad que ejecuta el programa/subprograma: MADES
2. Nombre del programa/subprograma: Programa Sostenibilidad del Hábitat Global
3. Objetivo que miden los indicadores: en el POI se señala como resultado vinculado al PND 2030 “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”.
4. Nivel del objetivo: los indicadores están al nivel de producto
5. Nombre del producto: 213) CERTIFICADOS EXPEDIDOS 1082) LICENCIAS OTORGADAS 1216) REGISTROS EXPEDIDOS 1218) PERMISOS CONCEDIDOS 1324) FISCALIZACIONES EJECUTADAS
6. Dimensión del desempeño del indicador: eficacia.
7. Descripción indicador: no figura descripción en el POI 2019-2020.
8. Justificación uso del indicador: no figura justificación en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se trata de un indicador de la producción pública, como precondition para el logro de los resultados esperados del programa. Se supone que el indicador ha sido escogido porque puede obtenerse fácilmente a través de los registros administrativos de la Entidad.
9. Limitaciones: no se enuncian limitaciones en la ficha del indicador del POI 2019-2020. Se entiende que se trata de un indicador que mide únicamente la dimensión de producción pública de emisión de certificados, registros, licencias, permisos y realización de fiscalizaciones.
10. Método de cálculo: es meramente contable en el caso de los indicadores medidos en unidades
11. Fórmula: no se especifica fórmula en la ficha del indicador del POI.
12. Especificaciones técnicas: no se figuran especificaciones técnicas en la ficha del indicador del POI 2019-2020.
13. Frecuencia: Mensual
14. Fuente de datos: Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), Web Institucional e Informes Presentados por las diferentes dependencias del MADES
15. Entidad a cargo: MADES
16. Tipo de fuentes de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.
17. Instrumentos de recolección de datos: no figura en la ficha del indicador del POI 2019-2020.

5. ¿Cada programa ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas?

El “Programa de Administración General” ha fijado correctamente metas anuales a los productos que esperan alcanzar para un período de 4 años, porque simplemente planea cumplir con el 100% de la ejecución presupuestaria. No se especifican resultados inmediatos, sino resultados vinculados al PND: “administración eficiente y transparente de recursos y bienes públicos”

En el “Programa Sostenibilidad del Hábitat Global” se han fijado correctamente metas anuales a los productos y resultados inmediatos que esperan alcanzar para un período de cuatro años, porque simplemente planea alcanzar la meta anual y/o alcanzar el total de la meta trazada, vinculada al PND: “recursos del medio ambiente conservados y desarrollados sustentablemente”

El problema en ambos casos es cómo medir el vínculo entre el cumplimiento del indicador y el resultado vinculado, ya que no resulta intuitivo ni cuenta con un marco lógico.

6. ¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo?

Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa no son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes.

En el “Programa de Administración General” el indicador “porcentaje de ejecución presupuestaria” es factible de alcanzar pero no necesariamente representa un desafío significativo.

En el “Programa Sostenibilidad del Hábitat Global” las metas de los indicadores (de resultado y de eficacia) son factibles de alcanzar porque surgen de los valores promedio de los registros administrativos en períodos anteriores que permiten prever cantidades promedio de licencias, registros, certificados etc. que se obtienen anualmente (BAGP 2014, 2015, 2016, 2017 y 1er semestre de 2018). Si bien su logro puede representar un desafío significativo, depende del caso puntual del indicador y del contenido que representa.

Como se señaló en la pregunta anterior, las metas de resultados vinculados al PND que ha fijado cada programa tienen problemas en su formulación, ya que no son medibles. Además no son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes sino un derivado del PEI elaborado en base al PND, que están expresadas a nivel de fin y no de resultado, por lo que no son factibles de alcanzar.

7. ¿Cada programa ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar sus logros y/o resultados?

Los mecanismos para evaluación de logros y/o resultados de los programas de la SEAM/MADES son aquellos definidos en por la Dirección General de Presupuesto del MH. No existe otro tipo de documento de evaluación de programas.

La Dirección General de Presupuesto del MH implementa un sistema de evaluación de los Programas Públicos, con tres herramientas de aplicación gradual: a) Indicadores de Desempeño, b) Evaluación de Programas Públicos y c) Balance Anual de la Gestión Pública. El primer Instrumento aún no incluye la SEAM/MADES, por lo que la Entidad no está obligada a su presentación; en el caso de las Evaluaciones de Programas Públicos, la presente consultoría constituye la primera evaluación que se realiza de los mismos. Por último los BAGP anuales de la SEAM ofrecen una mirada global de la gestión institucional en un año determinado, pero por lo general contienen en su mayoría información y datos de acciones realizadas con sólo algunos elementos de evaluación. Como el Programa de Acción no cuenta con un Documento de Diagnóstico (y es de tipo referencial), lo que informa el reporte es un conjunto de acciones amplias que realiza la SEAM/MADES. Se consignan los programas y se clasifican de alguna manera las acciones realizadas por direcciones.

Complementariamente, existen mecanismos de control, como la Contraloría General de la República (CGR), que efectúa el control externo de las ejecuciones presupuestarias, como así también el cumplimiento de normativas que otorgan competencias a la SEAM/MADES. No obstante estas evaluaciones son de tipo normativo de cumplimiento de la misión institucional y normas específicas y no tienen un sentido de evaluación programática presupuestaria⁵². También pueden señalarse como complementarias las evaluaciones en el marco del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), por parte de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (Res. AGPE 106/08) como así también las Auditoría Internas.

Los proyectos y programas que surgen de acuerdos de cooperación con Entidades internacionales generan informes de seguimiento y evaluación (ver Anexo 4), pero no tienen una equivalencia directa con los componentes de los programas presupuestarios simplemente porque no hay un Documento de Diagnóstico o Modelo Lógico específico de los mismos.

8. ¿Los mecanismos de evaluación de los productos son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad?

⁵² En la misma categoría pueden ubicarse las evaluaciones del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), por parte de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (Res. AGPE 106/08).

Los mecanismos de evaluación de los productos son parcialmente idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad. Esto se debe a que de las tres herramientas de la Dirección General de Presupuesto del MH para la evaluación de los Programas Públicos, los Indicadores de Desempeño uno aún no se aplican para el caso de la SEAM/MADES, la Evaluación de Programas se está implementando en la presente consultoría y el tercero, los BAGP son útiles pero no suficientes. Tampoco no hay un documento de evaluación propio de los programas.

Por otra parte, si se realiza un análisis más profundo, los Bienes Ambientales y su característica de bien público son una dificultad que impacta en la evaluabilidad de los Programas de la SEAM/MADES. Si a ello se le suma que son referenciales, los instrumentos existentes se vuelven incompletos para hacer una evaluación adecuada en términos de eficiencia, eficacia y calidad. En este sentido, la presente consultoría de alguna manera busca evaluar resultados que son por naturaleza bienes públicos, que no son identificables con personas beneficiarias específicas. Si bien la SEAM/MADES tiene un rol fundamental de rectoría en materia ambiental, es sólo una de las formas en que el Estado realiza intervenciones en materia ambiental. La Política Ambiental Nacional es llevada a cabo por un conjunto de Entidades (y sus programas). Si la intención es realizar una evaluación de las acciones del Estado en materia de Política Ambiental, debe considerarse otro instrumental, con características más amplias (por ejemplo lo que realiza la DNCC o los ODS o realizar una evaluación de la PAN en conjunto). Si lo que se desea es evaluar exclusivamente los Programas Presupuestarios de la SEAM/MADES debe tenerse en presente que los nexos de relación causal de la Cadena de Valor Público (productos-resultados) cuando se observan exclusivamente desde los Programas de la Entidad es más difusa, compleja y de difícil evaluación.

9. ¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de cada programa?

No hay mecanismos de evaluación de los resultados inmediatos e intermedios, que no sean aquellos que pudieran tener el PND 2030 o el PEI 2015-2018. Como los indicadores existentes no reflejan resultados, las tres herramientas de Evaluación de Programas Públicos no pueden ser aplicadas de forma completa.

Más allá de lo anterior, la Contraloría General de la República realiza controles anuales de ejecución presupuestaria (como la res. CGR N° 141/2016 Auditoria Presupuestal a la SEAM) y control de cumplimiento de normativas (por ejemplo la Resolución CGR 501/14 por la cual se dispone un examen especial para verificar el cumplimiento de la ley 3001/06 de servicios ambientales en un conjunto de Entidades gubernamentales y municipios, la Res. CGR 706/17 y la Res. CGR 189/18)⁵³. No obstante el tipo de control no es exactamente equivalente al control y evaluación de un programa presupuestario bajo una estrategia de PpR. Lo mismo puede

⁵³ Información disponible en el sitio web de la Contraloría General de la República:
<http://www.contraloria.gov.py/index.php/categorias-de-archivos/category/1217-secretaria-del-ambiente---seam>

decirse de la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP).

10. ¿Las bases de datos contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de cada programa?

Las bases de datos son adecuadas para los indicadores propuestos, pero los indicadores son insuficientes para evaluar adecuadamente los resultados de cada programa. Fundamentalmente en el caso del “Programa de Administración General” el indicador permite medir una única dimensión (eficacia en la ejecución presupuestaria), lo que es insuficiente para medir todos los resultados del programa.

En el “Programa Sostenibilidad del Hábitat Global” los indicadores son genéricos y agregados y difícilmente puedan representar la realidad general de los resultados del programa.

La ausencia de un Sistema de Información Ambiental (SIAM) en funcionamiento impide la recolección, procesamiento y centralización de los datos e información de gestión pública que servirían de base para una evaluación de los resultados de los programas. Nuevamente la precondition que es el diseño de los programas presupuestarios resulta clave para luego analizar el resto de los eslabones que constituyen una estrategia de PpR.

7.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las preguntas anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que pese a presentar algunas diferencias cualitativas, por su similitud de puntaje se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿Los indicadores que se han definido por cada programa son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de cada uno de ellos? Analice cada una de ellas.	1
¿Los indicadores que ha definido cada programa, cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución?	1
¿Los indicadores de resultado de cada programa contienen la condición deseada, la	1

fórmula de cálculo y la unidad de medida	
¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas de cada uno de los indicadores?	1
¿Cada programa ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas?	1
¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo?	0
¿Cada programa ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar sus logros y/o resultados?	0
¿Los mecanismos de evaluación de los productos son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad?	1
¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de cada programa?	1
¿Las bases de datos contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de cada programa?	1

7.4 Recomendaciones

Cada una de estos indicadores de productos ofrecidos por el MADES, tienen un origen normativo y engloba las actividades de múltiples Direcciones de la Entidad bajo un mismo nombre. Además responden a etapas de procesos administrativos y de control que muchas veces se presentan simultáneamente, por lo que se recomienda repensar su utilización al nivel de agregación tal como está definido, tendiendo a la búsqueda de una mayor relevancia, calidad y eficacia.

Se recomienda complementar los indicadores existentes con indicadores que midan la eficiencia administrativo/burocrática como el número de trámites administrativos resueltos en un determinado plazo de tiempo considerado como meta de la administración. Por ejemplo “N° de Certificados/registros/denuncias/licencias tramitados en el plazo menor o igual x cantidad de días hábiles/N° Total de Certificados/registros/denuncias/licencias emitidos”. Otros indicadores posibles son “Porcentaje de compromisos implementados/cumplidos en Auditorías respecto de los asumidos en el año t”; “Porcentaje de iniciativas de descentralización implementadas en el año t”; “Porcentaje de solicitudes de acceso a la información pública respondidas en un plazo menor o igual a 15 días hábiles en el año t”; “Porcentaje de trámites digitalizados al año t respecto del total de trámites identificados en el catastro de trámites del año t-1”; “Tasa de accidentabilidad por accidentes del trabajo en el año t”; la creación de un Índice de eficiencia energética.

Se sugiere aumentar la información provista en los informes de BAGP anuales proporcionando comparaciones entre los resultados planificados y resultados reales para los indicadores de desempeño, tal como sugieren otros estudios internacionales en el tema (International Budgeting Partnership – IBP, 2018).

Para ello se sugiere revisar los indicadores de programas del PEI 2015-2018 y re-evaluar su pertinencia para ser incluidos como indicadores de programa presupuestario. Tal vez alguno tenga sentido ser agregado como indicador de programa.

Tabla 11: Indicadores de Programas PEI 2015-2018.
(La numeración corresponde con las actividades/estrategias de la Tabla 2 de Modelo Lógico)

Programa 1: Administración General
<ul style="list-style-type: none"> 1.1.1.1.1. Presupuesto General de Gastos de la SEAM aprobado según lo programado. 1.2.1.1.1. Diagnóstico Organizacional Aprobado. 1.2.2.1.1. Cantidad de Funcionarios capacitados. 1.2.3.1.1. Porcentaje de reajuste en la matriz salarial. 1.3.1.1.1. Porcentaje de la infraestructura edilicia mejorada y mantenida. 1.3.2.1.1. Cantidad de nuevos edificios construidos. 1.3.2.2.1. Cantidad de edificios construidos y mejorados. 1.3.3.1.1. Cantidad y tipos de equipos adquiridos por dependencia 1.3.3.2.1. Cantidad y tipos de automotores y maquinarias adquiridos por dependencia. 1.4.1.1.1. Cantidad de Funcionarios de la SEAM capacitados. 1.4.1.2.1. MECIP implementado y funcionando. 1.4.1.3.1. Número de denuncias recibidas y procesadas, Cantidad funcionarios capacitados. 1.5.1.1.1. Plan Operativo Institucional elaborado y aprobado. 1.5.2.1.1. Presupuesto General de Gastos anual elaborado. 1.5.3.1.1. Plan de monitoreo y control de gestión elaborado e implementado.
Programa 2: Valorización del Capital Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> 2.1.1.1.1. Criterios para cánones y tasas para el uso del agua. 2.1.1.2.1. Planes de Manejo para el Uso de los recursos hídricos. 2.1.1.2.2. Planes de Manejo de especies. 2.1.2.1.1. Normativa sobre corredores biológicos elaborado. 2.1.2.2.1. Porcentaje de ecosistemas nacionales restaurados. 2.1.3.1.1. Cantidad de Hectáreas de Áreas Silvestres Protegidas con títulos de propiedad. 2.1.3.2.1. Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas actualizado. 2.1.4.1.1. Cantidad de proyectos de investigación científica aprobados por año. 2.1.5.1.1. Acuerdos firmados con gobernaciones departamentales y representantes de gremios de la producción. 2.1.5.2.1. Cantidad de personas capacitadas por Departamento. 2.1.6.1.1. Convenios y acuerdos firmados en relación a incentivos fiscales y mecanismos de producción sostenible. 2.2.1.1.1. Cantidad de audiencias públicas realizadas por año y cantidad de participantes. 2.2.2.1.1. Cantidad de protocolos técnicos elaborados y vigentes para la evaluación y aprobación de proyectos de uso de los recursos naturales. 2.2.2.2.1. Plan de ordenamiento territorial aprobado y vigente por cada departamento a nivel nacional. 2.2.2.3.1. Software de soporte informático para la gestión de protocolos de evaluación de proyectos de uso de recursos naturales implementado y funcionando. 2.2.3.1.1. Estrategia de fiscalización y control del uso de los recursos naturales diseñado e implementado.

<p>2.2.3.2.1. Manual de fiscalización ambiental elaborado y difundido.</p> <p>2.2.3.3.1. Resolución SEAM sobre incentivo para fiscalizadores ambientales, emitida.</p>
<p>Programa 3: Sostenibilidad del hábitat global</p>
<p>3.1.1.1.1. Cantidad de Certificados emitidos por año.</p> <p>3.1.2.1.1. Cantidad de Acuerdos firmados para la Alianza con el sector privado.</p> <p>3.2.1.1.1. Una estrategia nacional de comunicación, educación y participación sobre Cambio Climático relacionado a los sectores priorizados por el PND 2030 ejecutada.</p> <p>3.2.2.1.1. Plan nacional de adaptación y mitigación del Cambio Climático en relación a los sectores priorizados por el PND 2030 elaborado.</p> <p>3.2.3.1.1 Sistema de Gestión del Conocimiento con base tecnológica para afrontar al Cambio Climático, diseñado.</p> <p>3.2.4.1.1. Cantidad de Proyectos diseñados y ejecutados para la adaptación y mitigación del Cambio Climático</p>
<p>Programa 4: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social</p>
<p>4.1.1.1.1. Cantidad de reglamentos aprobados y puestos en vigencia</p> <p>4.1.2.1.1. Cantidad de acuerdos específicos de cooperación interinstitucional suscritos.</p> <p>4.1.3.1.1. Porcentaje de reducción de la contaminación del aire.</p> <p>4.2.1.1.1. Plan de comunicación sobre manejo de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y eliminación de desechos elaborado e implementado.</p> <p>4.2.1.2.1. Cantidad de alianzas suscritas con Organismos públicos y privados para el desarrollo de capacitaciones específicas.</p> <p>4.2.2.1.1. Plan nacional para la disposición final y eliminación de residuos contaminantes elaborado y aprobado.</p> <p>4.2.3.1.1. Estrategia nacional de fiscalización y control del manejo de sustancias químicas, residuos sólidos y efluentes urbanos e industriales y eliminación de desechos elaborado y aprobado.</p> <p>4.2.4.1.1. Cantidad de acuerdos suscritos.</p>

Para la generación de nuevos indicadores se sugiere relanzar el Sistema de Información Ambiental (SIAM), aprovechando la información del antiguamente existente Centro de Datos para la Conservación de la Secretaría del Ambiente para construir bases de datos que permitan obtener información e indicadores que sirvan para el diseño y evaluación de los programas. Esta información ya se recolecta para cuantificar y medir aspectos relacionados a PND 2030, Cambio Climático y ODS, entre otros, pero no se aprovecha y adecua para la medición de productos y resultados de programas presupuestarios. Recientemente el MADES relanzó su portal web para dar cumplimiento al compromiso 6 del tercer Plan de Acción 2016-2018 de Gobierno Abierto. Con ello se está poniendo a disposición pública los documentos de EIA a través del SIAM, esfuerzo que debe completarse con información de otras áreas como calidad del aire, recursos hídricos, planes de uso de la tierra y relacionados al sector forestal ya que dificulta las posibilidades de control y participación ciudadana. De esta manera es posible contribuir con datos abiertos a la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia a través del acceso a la información relacionada al ambiente (OCDE 2017 y Open Government Partnership - OGP), Compromiso en Información pública ambiental y de recursos naturales- Paraguay, 2018)

De manera complementaria se sugiere difundir los datos e indicadores en los medios de comunicación del Gobierno de Paraguay. Hay datos que ya están disponibles y son importantes para ciudadanos en general y diversos sectores científicos, académicos y

empresariales por el valor estratégico para el desarrollo de negocios. Sin embargo, no están publicados en el catálogo nacional de Datos Abiertos⁵⁴. Por ello, de manera complementaria al SIAM se debería coordinar con el Catálogo Nacional de Datos Abiertos la oferta de datos públicos dispersos en las páginas web del MADES. Llevar a cabo un inventario de orígenes de información permitirá determinar con precisión el potencial de apertura de datos y programar y priorizar la puesta a disposición pública.

Recientemente fue publicado el informe “Evaluación sobre la Preparación para la Apertura de Datos - Open Data Readiness Assessment (ODRA) – República de Paraguay” (Banco Mundial, 2017) donde se realiza una evaluación de los datos de acceso abierto en materia de recursos naturales cuya institución responsable es la SEAM. Este documento contiene información que sirve de referencia al momento del diseño de programas:

Cuadro 10: Evaluación sobre la Preparación para la Apertura de Datos - Open Data Readiness Assessment (ODRA) – República de Paraguay. SEAM

Dataset: Monitoreo medioambiental (niveles de contaminación, calidad del aire, agua, ...)		
Institución responsable		
SEAM		
Viabilidad de Apertura	Institucional	<p>Hay un proyecto de control de calidad del aire (incluye estaciones de medición y software de gestión) que depende de la financiación de Corea. Fruto de esta colaboración se espera que exista disponibilidad de datos (vía App y Web).</p> <p>La Legislación obliga a publicar datos relacionados con niveles y caudales de ríos. La SEAM mide caudales y la Dirección de Meteorología mide niveles.</p> <p>La institución no planea barreras a la publicación de Datos Abiertos, sin embargo, manifiesta desconocimiento sobre el proceso.</p>
	Técnica	<p>Datos sobre focos de incendio* en formato JPG, caudales** de ríos en formato PDF y ubicación de áreas para servicios ambientales en formato JPG.</p> <p>Existe un Geoportal que carece actualmente de capas de información.*** Se prevén publicar licencias medioambientales y permitirá descarga de archivos en formatos JSON, CSV y SHP.</p>
Beneficios de la apertura		<p>Los datos de impacto ambiental interesan a ciudadanos, ONGs y periodistas.</p> <p>Existen pocas peticiones de información por la vía de OAI, sin embargo se producen peticiones in situ y se solicitan formatos procesables.</p> <p>Actualmente se está publicando información e especial relevancia para la protección civil en formatos no reutilizables: caudales de ríos y focos de incendio.</p> <p>Al igual que se señala en el dataset de datos meteorológicos, el gran valor de este tipo de información es el suministro de la misma en tiempo real, lo que implica una alta disponibilidad de servicio que puede ser habilitada a través de implementaciones en Cloud.</p> <p>Por otro lado, el medio ambiente ha adquirido una relevancia estratégica en las agendas internacionales para la apertura de datos. En la última edición del congreso internacional de Datos Abiertos: IODC 16 el medio ambiente fue uno de los temas centrales, al que se dedicó un slot específico.****</p>

⁵⁴ Página web <https://www.datos.gov.py/>

Recomendaciones	Prestar apoyo técnico y capacitación a SEAM para lograr apertura de datos. <ul style="list-style-type: none"> • Realizar seguimiento sobre disponibilidad de datos de calidad del aire. • Publicar en formatos abiertos los datos de caudales de ríos, focos de incendio y calidad del aire. • Habilitar acceso automatizado a datos (API). • Evolución geoportal a servicios web geoespaciales. • Vincular datos medioambientales 	Prioridad alta
Publicación del Dataset	La SEAM no realiza aportaciones al catálogo gubernamental de Datos Abiertos.	
<ul style="list-style-type: none"> • Focos de incendios: http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/editor/Focos%20de%20Incendios%2001-06-17sa.jpg ** Situación de ríos: http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/comunicacion/310317cuenca%20alta%20y%20media.pdf *** http://geo.seam.gov.py/ **** Medio ambiente en IODC 16: https://internationalopendataconfer2016.sched.com/event/7PUf/data-environment?iframe=no&w=&sidebar=yes&bg=no 		
Extraído del informe “Evaluación sobre la Preparación para la Apertura de Datos - Open Data Readiness Assessment (ODRA) – República de Paraguay” (Banco Mundial, 2017), página 169.		

8. Estructura programática

8.1 Sección descriptiva

1. Describa y explique la **estructura programática de la Entidad**.

Desde el punto de vista de su estructura presupuestaria funcional, para llevar a cabo sus objetivos y propósitos de generación de valor público, desde el punto funcional el accionar del MADES está organizado en dos grandes programas presupuestarios referenciales que aglutinan las principales actividades: un Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I) y un Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo II) con diferentes denominaciones y organización programática durante el período 2014-2018.

Tal como se ha señalado anteriormente, no hay una equivalencia exacta entre “programa” tal como está definido en el PEI 2015-2018 y “programa” presupuestario definido anualmente en cada ley de Presupuesto. Los programas del PEI fueron diseñados con criterios de planificación, que si bien son parecidos, no tienen una equivalencia exacta con los criterios presupuestarios (tal como figuran en el Clasificador Presupuestario). Existe una brecha entre los documentos de programas de planificación general y de acciones de la Entidad (PND 2030, PEI 2015, BAGP y documentos de proyectos) con respecto a los documentos de programas presupuestarios (como figuran en la Ley anual de Presupuesto y los informes de los POI presentados ante la STP). En este sentido, si bien hay una cierta coherencia global, metodológicamente la relación es débil y más bien imprecisa.

Del análisis de la documentación, es posible afirmar que el Programa de Administración General se ha mantenido, en términos generales, de forma coherente en el tiempo con los criterios del PND 2030 y el PEI 2015-2018. El Programa de Acción en el año 2015 fue resumido de cinco programas de acción a un único programa global, convirtiéndolo en un programa referencial bajo una única denominación. Además ha cambiado de denominaciones a lo largo del tiempo, pasando en el año 2018 de la denominación *Valorización del Capital Ambiental* al actual *Sostenibilidad del Hábitat Global* (ambas utilizadas en el PEI para designar programas distintos)

De acuerdo a la Ley de Presupuesto 2018, la estructura programática es la siguiente:

- **Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I):** con el objetivo de dotar a la institución de mayores recursos financieros y adoptar mecanismos de modernización y transparencia para la gestión de dichos recursos.

Producto 1: Gestión Administrativa para Generación de Valor Público

- **Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2):** de tipo referencial, ya que engloba los objetivos de 1) Promover al Ambiente como valor económico y patrimonio cultural en el marco de una economía sustentable a través de

la adecuada regulación de los Recursos Naturales. (PND); 2) Impulsar la adecuación ambiental en el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay para garantizar la sustentabilidad del desarrollo, la distribución equitativa de sus beneficios, la justicia ambiental y la calidad de vida de la población presente y futura; 3) Mejoramiento del acceso y las condiciones de la vivienda y el hábitat, los servicios básicos, saneamiento, provisión de agua, calidad de aire, suelo y tratamiento de residuos.

Producto 1: Certificados Expedidos: como por ejemplo de no peligrosidad ambiental, de no poseer tripolifosfato de sodio, entre otros

Producto 2: Licencias Otorgadas: como por ejemplo licencias ambientales de vertidos de efluentes, de pesca o casa deportiva.

Producto 3: Registros Expedidos: como por ejemplo de explotación comercial, de pesca o casa deportiva, de consultores ambientales, de importaciones o exportaciones de flora y fauna, entre otros.

Producto 4: Permisos Concedidos: como por ejemplo de extracción científica, de pesca o caza deportiva, de importaciones o exportaciones de flora y fauna, entre otros.

Producto 5: Fiscalizaciones Ejecutadas: de cumplimiento de normativa en materia de calidad de agua o aire, contaminación de suelo, manejo de biodiversidad.

Nuevamente es necesario resaltar que los programas presupuestarios de la Entidad no cuentan con documentos de diseño adecuados, que dificultan la evaluación y que terminan en descripciones de tipo rompecabezas con piezas faltantes. Por ejemplo, los indicadores de programa son muy limitados y representan una mínima parte de lo que realmente realiza la SEAM/MADES⁵⁵.

En la práctica, la introducción por parte de Hacienda de la técnica de presupuesto por programas y luego la estrategia de PpR resultó en la generación de dos tipos de trabajos para la SEAM/MADES. Por una parte, las actividades que se venían realizando normalmente la Entidad y por otro el llenado de formularios para de alguna manera cumplir formalmente con los requerimientos del Ministerio de Hacienda, sin una adaptación, diseño o elaboración. Lo que se termina aportando al sistema que aplica la estrategia de PpR (fichas del POI y apartados de estructura programática en los BAGP) es poco compatible con la intención y objetivos de los mismos. En los POI se sigue una estructura que en cierta manera contiene una silueta genérica de lo que realiza integralmente la SEAM/MADES, con indicadores parcialmente adecuados pero insuficientes.

Cabe resaltar que en los últimos dos años resulta notable el esfuerzo y grado de avance en la compatibilización de lo que realmente se hace en la Entidad con lo que se declara en los sistemas POI y en los BAGP, aunque aún resta bastante camino por recorrer. Es claro que estos

⁵⁵ Si se observan los productos de los programas consignados en el PEI 2015-2018 (re-expresado en Tablas 1 a 4), se evidencia que son mucho más amplios que los medidos por los programas presupuestarios tal como están definidos.

requerimientos son diferentes a los que usualmente está acostumbrada la Entidad, por cultura, rutinas, recursos disponibles y naturaleza de los problemas que aborda.

Contenido de los programas

Al no contar con un Documento de Diagnóstico donde se señale cuáles son los productos y proyectos de cada programa, en la práctica en los BAGP, al presentar la información de las acciones de la Entidad se consigna la información de los productos realizados por cada dirección y departamento agrupándola intuitivamente de acuerdo a lo que está más relacionado a temas administrativos al Programa de Administración y el resto al Programa de Acción, con criterios cambiantes en el tiempo.

Por ejemplo, en el BAGP (2017) se informó de los productos y resultados de la Entidad adjudicando a cada programa las acciones de las diferentes direcciones y departamentos de la siguiente manera:

- **Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I):**
 - Área Administrativa y UOC
 - Área Financiera
 - Área de Control y Seguimiento
 - Dirección de Asesoría Jurídica
 - Dirección de Servicios Ambientales
 - Dirección de Gestión de Talento Humano
 - Dirección de Auditoría Interna
 - Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada
 - Dirección de Planificación Estratégica

- **Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2):**
 - Dirección General de Gestión Ambiental
 - Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales
 - Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad
 - Dirección General del Aire

Pero en el BAGP (1er semestre del año 2018) se cambia de criterio de presentación de la información:

- **Programa de Administración “Programa Administración General” (Tipo I):**
 - Dirección de Administración y Finanzas

- **Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (Tipo 2):**
 - Dirección de Servicios Ambientales
 - Dirección de Gestión del Talento Humano
 - Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada

- Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales: Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, Departamento de Catastro Técnico de Consultores Ambientales, Dirección de Calidad Ambiental: Departamento de Diagnóstico Ambiental.
- Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, Dirección de Pesca y Acuicultura, Dirección de Vida Silvestre, Dirección de Áreas Silvestres Protegidas.
- Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos.
- Dirección General del Aire: Dirección Técnica del Aire
- Dirección de Anticorrupción
- Dirección de Planificación Estratégica: Departamento de Relaciones Nacionales e Internacionales, Unidad de Control y Seguimiento.
- Dirección General de Gestión Ambiental: Dirección de Geomática

Descripción presupuestaria

En términos cuantitativos el presupuesto asignado a la ex SEAM ha evolucionado de manera creciente, aunque siempre con una importancia relativa muy pequeña dentro del presupuesto nacional, de entre el 0,1% al 0,3% (oscilante en el período 2014 y 2018).

Tabla 12: Presupuesto vigente de la ex SEAM (2014-2018) por Programas Con Recursos Propios y Del Tesoro (en millones de guaraníes corrientes)

	2014 ⁵⁶	2015	2016	2017	2018
Total Secretaría del Ambiente	35.454	43.920	44.843	45.325	56.672
Programa de Administración:					
Administración General	8.718	23.782	23.533	23.675	38.376
Programa de Acción:					
Sostenibilidad del Hábitat Global	24.945	20.138	21.310	21.650	18.297
Programa de Inversión:					
Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales	1.792				

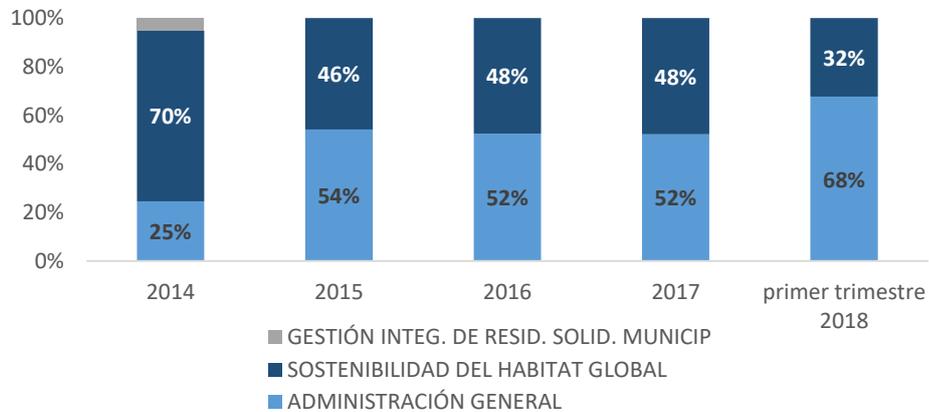
Fuente: Presupuestos Anuales 2014-2018

En la Tabla 12 y el Gráfico 3 se observa que la relación entre el Programa de Administración General y el Programa de Acción ha sido entre 2015 a 2018 de una relación pareja, pero

⁵⁶En el año 2014 la estructura programática incluyó un programa de inversión gestión integral de residuos sólidos municipales y cinco programas de acción: 1) manejo de los recursos pesqueros; 2) organización y administración del sistemas de información ambiental; 3) control de calidad ambiental y de los recursos naturales; 4) protección y conservación de la diversidad Biológica y 5) protección y conservación de los recursos hídricos. Estos últimos se presentan en la Tabla y el Gráfico consolidados en uno solo, tal como ocurrió desde 2015 en adelante.

creciente en favor del Programa de Administración General. Esto ya nos ofrece una idea del perfil de la Entidad.

Gráfico 3: Participación % del gasto por Programa en el Presupuesto total de la SEAM

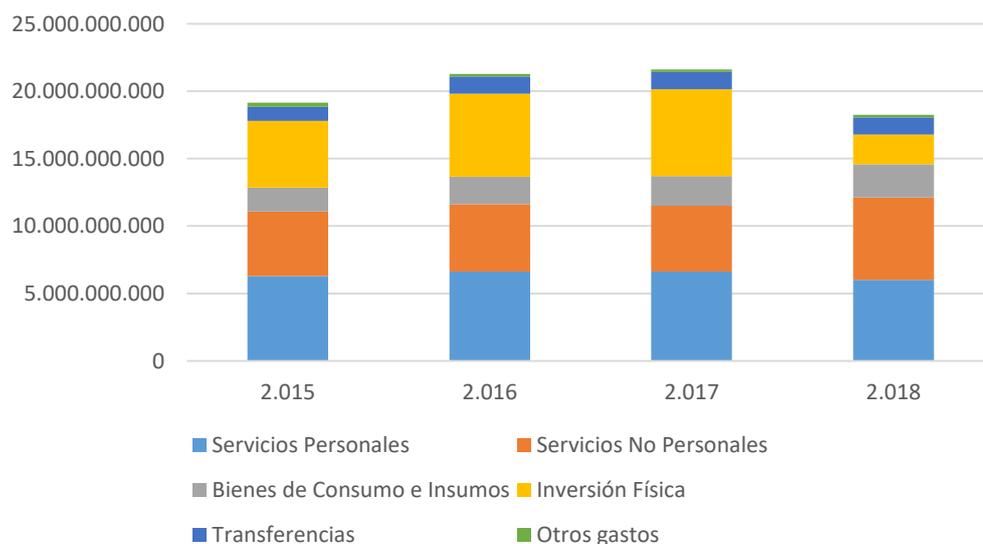


Fuente: Leyes de Presupuesto Anuales 2014-2018

Si se evalúa el contenido del gasto de cada programa se observa que el grueso del gasto lo llevan los servicios personales y no personales (con más del 50%), en menor manera la inversión física (en edificios, vehículos, maquinarias, herramientas y equipos), bienes de consumo e insumos y transferencias y otros gastos.

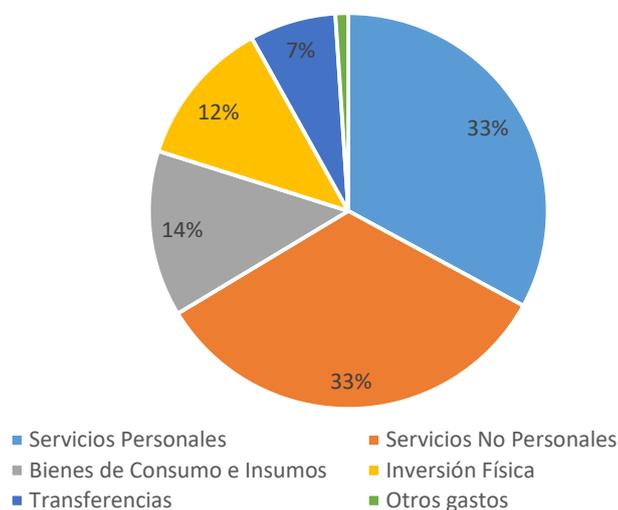
Los Gráficos 4 y 5 muestran la composición del gasto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Gráfico 4: Presupuesto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (2015-2018, en millones de guaraníes corrientes)



Fuente: Leyes de Presupuesto Anuales 2015-2018

Gráfico 5: Presupuesto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” (2018, en % respecto al total)



Fuente: Ley de Presupuesto Anual 2018

Los gráficos 4 y 5 muestran una característica distintiva de la SEAM/MADES. Al observar el presupuesto del año 2018, se encuentra que alrededor del 80% del presupuesto del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” se destina a Servicios Personales (Remuneraciones temporales, Asignaciones complementarias, Personal contratado, Otros gastos del personal), Servicios no personales (Servicios básicos, Pasajes y viáticos, Gastos por servicios de aseo, mantenimiento y reparaciones, Alquileres y derechos, Servicios técnicos y profesionales, Otros servicios en general) y Bienes de Consumo e Insumos (Productos alimenticios, Textiles y vestuarios, Productos de papel, cartón e impresos, Bienes de consumo de oficinas e insumos, Productos e instrumentos químicos y medicinales, Combustibles y lubricantes, Otros bienes de consumo). Los gastos de Inversión Física (Construcciones, Adquisiciones de maquinarias, equipos y herramientas, Adquisiciones de equipos de oficina y computación, Estudios y proyectos de inversión, Otros gastos de inversión y reparaciones mayores) representan sólo el 12% del gasto presupuestado.

Esta estructura presupuestaria interna en la práctica contribuye a fomentar un perfil administrativo/fiscalizador/sancionador de la Entidad en detrimento de lo que realmente debería ser prioritario, esto es un perfil de gestión sustentable y protección de los recursos con énfasis en lo preventivo y educativo⁵⁷. Esto implica que el perfil del Programa de Acción

⁵⁷ Esto es, privilegiar una estrategia de control de la contaminación al final del proceso en vez de prevenir la generación de contaminación en la fuente.

“Sostenibilidad del Hábitat Global” no sea típicamente de Acción, sino más cercano al de primer perfil mencionado ⁵⁸.

Tabla 13: Presupuesto Inicial de Ingresos del MADES (2018) por Fuente de Financiamiento.

Recursos Propios y Del Tesoro (en millones de guaraníes corrientes)

	2018	%
Total Secretaría del Ambiente	56.672	100%
Aportes del Gobierno Central con Recursos del Tesoro	31135	54,9%
Ingresos Corrientes (de origen propio)	25493	45,0%
Regalías	80	0,1%
Tasas y Derechos	22088	39,0%
Multas y Otros Derechos No Tributarios	3188	5,6%
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Publica	26	0,0%
Otros Recursos Corrientes	110	0,2%

Fuente: Ley de Presupuesto Anual - Ejercicio 2018

Al observar la estructura de ingresos de la Entidad se observa que una elevada proporción se corresponde con ingresos propios (45% en el año 2018), de los cuales las tasas administrativas y derechos constituyen la mayor parte. Esto tiene dos lecturas importantes de destacar (Bárcena A. y Acquatella, J., 2005):

- 1) Resulta positivo que el MADES tenga una elevada autonomía financiera, como forma de mantener su independencia política/presupuestaria, propiciando la independencia en la acción de la protección del medio ambiente, tal como se ha propiciado a nivel internacional
- 2) El crecimiento y desarrollo institucional de las áreas de medio ambiente muchas veces no son acompañadas de la transferencia de los recursos financieros y técnicos necesarios para implementar sistemas nacionales de gestión ambiental que resulten operativos frente a la magnitud de los mandatos asignados⁵⁹. En un contexto de bajo presupuesto dedicado a la protección del medio ambiente, esta autonomía financiera puede desvirtuarse dando un sentido del esfuerzo de gestión en uno meramente recaudatorio, como estrategia de sostenimiento básica

⁵⁸ Por más detalles consultar el Anexo 5 donde se consignan las Tablas de la evolución presupuestaria del gasto en el período 2015-2018.

⁵⁹ Corderi Noboa y Goy (2015) señalan para el año 2010 que por ejemplo que el Gasto Público Ambiental (GPA) (que incluye a todo el gasto ambiental del país) respecto del gasto público total para Paraguay es del 0,38%, para Perú del 2,6%, para Guatemala del 3,30% y para Bolivia del 1,08%. Si se analiza en dólares per cápita el GPA de Perú es de 25u\$, el de Guatemala 14,50 u\$ y el de Paraguay 3,77 u\$. Complementariamente cabe señalar que en 2017 se destinó 1u\$ per cápita a la SEAM (de acuerdo a lo señalado por el titular de la SEAM en 2017). Fuente: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/cada-ciudadano-aporta-a-seam-us-1-para-cuidar-el-ambiente-1616127.html>

Sin embargo, al observador externo le resulta comprender la gran cantidad de acciones que lleva a cabo la SEAM/MADES con el escaso presupuesto que tiene asignado. Explicar esto requiere de varias aclaraciones. En primer término, es evidente que el presupuesto de la Entidad, se dedica íntegramente a cubrir los costos básicos de funcionamiento. En segundo término, la Entidad realiza múltiples intervenciones de política ambiental que van más allá del Presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda. Los ingresos y gastos que pasan por el control de Hacienda (ingresos girados desde el Tesoro más los ingresos propios) constituyen menos de un tercio del presupuesto total de acciones y proyectos de intervención llevadas a cabo por la Entidad. Esto se debe a que el MADES trabaja de manera activa con organismos internacionales, de cooperación, ONG's y donantes con los que realiza proyectos y programas con financiamiento externo que no entra dentro del Presupuesto Nacional⁶⁰. Estos fondos en general son administrados por estos organismos internacionales y de cooperación, bajo la guía y autorización de la SEAM/MADES, para el logro de objetivos de política pública ambiental. Esto implica que gran parte de las acciones llevadas a cabo por el Sistema de Planificación Estratégica a través de la metodología de presupuesto por programas mide resultados que no han sido financiados ni tienen vinculación con el Presupuesto Nacional⁶¹.

8.2 Sección valorativa

1. ¿La estructura programática de la Entidad responde a todos los aspectos necesarios para el logro de los objetivos institucionales?

Los programas presupuestarios de Administración “Programa Administración General” y de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global” son de tipo referenciales, que engloban una multiplicidad de actividades, diversas y complejas, en la que si bien hay un sentido global, no permiten identificar adecuadamente la relación entre la estructura programática y los objetivos institucionales.

⁶⁰ Como ejemplo podemos señalar las declaraciones del ex Secretario ejecutivo de la SEAM en 2017 al afirmar que los Proyectos y Programas en los que interviene la SEAM con fondos provenientes de Acuerdos de Cooperación Internacional prácticamente más que duplican los fondos asignados en el Presupuesto Nacional. Fuente: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/cada-ciudadano-aporta-a-seam-us-1-para-cuidar-el-ambiente-1616127.html>

⁶¹ Cabe aclarar que ello tampoco implica afirmar taxativamente que “hayan donaciones de sumas millonarias para cuidar el ambiente que carezcan de control”, tal como ha afirmado la Legisladora Zulma Gómez titular de la CONADERNA (Fuente: <http://www.elpais.com.py/tag/comision-nacional-de-defensa-de-los-recursos-naturales>). En realidad, en su mayor parte se trata de proyectos conocidos por el Gobierno y sus organismos, con fondos aportados que son ejecutados bajo el control de organismos internacionales, que tienen un impacto en el país, que no tienen del control del Presupuesto usual pero que en definitiva son controlados por la CGR y por los organismos internacionales cooperantes. En todo caso lo que sí es válido es la inquietud de si esos fondos van a proyectos que son los más prioritarios para el país o se aplican a cuestiones de interés de los organismos internacionales tal como señala la Legisladora.

2. ¿La estructura programática de la Entidad se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda?

La estructura programática se ajusta en general a los requerimientos de Hacienda en términos formales, se ajusta en términos relativos respecto a las características que requieren los clasificadores presupuestarios, y no se ajusta en lo sustantivo que requiere la estrategia de PpR en el marco de la GpRD.

La estrategia de PpR no cuenta con los requisitos básicos para su correcta aplicación. A la fecha su implementación ha sido en base a requerimientos de los POI cumplidos formalmente por la SEAM/MADES, ya que los procesos, formas de trabajo e información usual de la Entidad no son directamente aplicables a una estrategia de PpR. La SEAM/MADES genera información muy valiosa y útil (BAGP, documentos de proyectos, planes) pero se requiere un trabajo específico para avanzar en su adecuación.

3. ¿La estructura programática de cada programa concuerda con el modelo lógico?

La Estructura Programática concuerda sólo parcialmente con el modelo lógico que aquí se ha inferido del PEI 2015-2018 (presentado en la sección descriptiva del apartado de Modelo Lógico). La concordancia es parcial porque los Programas del PEI no son exactamente equivalentes a los Programas Presupuestarios. Implícitamente los tres programas de acción originales del PEI estarían incluidos dentro del Programa Presupuestario de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

4. ¿La estructura programática de cada programa refleja los bienes y servicios que produce cada programa?

En términos de diseño, la estructura programática tal como figura en los documentos de Fundamentación de Programas de las Leyes de Presupuesto Anuales refleja sólo parcialmente los bienes y servicios que produce la Entidad con sus Programas Presupuestarios. No hay un Documento de Diagnóstico que permita establecer adecuadamente la relación.

Si se analiza desde lo que está disponible, los Programas del PEI, que especifican bienes y servicios producidos por la Entidad, puede realizarse una aproximación a lo que se hace (pero que no está escrito de manera completa) en los Programas Presupuestarios.

En primer término, los bienes y servicios producidos establecidos en el “Programa 1: Administración General” del PEI reflejan adecuadamente los bienes y servicios que produce el Programa Presupuestario de Administración “Programa Administración General”.

En segundo término, los bienes y servicios producidos establecidos en el PEI “Programa 2: Valorización del Capital Ambiental”, “Programa 3: Sostenibilidad del hábitat global” y “Programa 4: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social”, reflejan de manera limitada los bienes y servicios que produce el Programa Presupuestario de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”. Se supone que éste último representa a los 3 programas de acción originales del PEI (con todos los bienes y servicios producidos por la Entidad), pero lo hace sólo de manera parcial

5. ¿La distribución de los recursos entre las actividades, los subprogramas y los proyectos es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa?

La distribución de los recursos entre las actividades y los proyectos no es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa. No hay un Documento de Diagnóstico que permita responder adecuadamente la pregunta. En sentido general podemos intuir que la relación recursos respecto de los resultados esperados trazados en el PND 2030 es bastante baja. Como una pequeña digresión complementaria a la pregunta realizada, vale la pena citar a Corderi, Noboa y Goy (2015) en un cuadro donde se presenta el nivel de Gasto Público Ambiental de países de la región (que incluye entre otros el presupuesto asignado a las Entidades Nacionales de Medio Ambiente), donde se evidencia la importancia otorgada por cada país a la temática ambiental.

Tabla 14: Gasto Público Ambiental en países de la región (2010)

	Per Cápita (precios corrientes, u\$s)	Porcentaje del Gasto Público	Porcentaje del PIB
Perú	25,00	2,60%	0,52%
Guatemala	14,50	3,30%	0,50%
Paraguay	3,77	0,38%	0,12%
Rep. Dominicana	35,09	3,89%	0,65%
Bolivia	21,09	1,08%	0,87%

Fuente: Corderi Noboa y Goy (2015)

Por otra parte, tal como está configurado el perfil presupuestario interno de la SEAM/MADES, se contribuye a fomentar un perfil administrativo/ fiscalizador/ sancionador de la Entidad. Esto implica que el Programa de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” no sea típicamente de acción, sino más cercano a un perfil misional, en el sentido que ha sido definido en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Si a esto se le suma que el vínculo entre los productos y los

resultados es débil y difuso, no sólo por falta de diseño, sino por la propia naturaleza de los problemas ambientales (largo tiempo necesario para ver resultados, alta y rápida reversibilidad de los mismos), encontramos que los resultados no son medibles en la forma que requiere una estrategia de PpR.

8.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las preguntas anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que por su similitud de puntaje se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”.

Preguntas	Puntaje
¿La estructura programática de la Entidad responde a todos los aspectos necesarios para el logro de los objetivos institucionales?	1
¿La estructura programática de la Entidad se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda?	1
¿La estructura programática de cada programa concuerda con el modelo lógico?	1
¿La estructura programática de cada programa refleja los bienes y servicios que produce cada programa?	2
¿La distribución de los recursos entre las actividades, los subprogramas y los proyectos es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa?	na

8.4 Recomendaciones

Se deben elaborar un Documento de Diagnóstico con un Modelo Lógico de Programa Presupuestario, más adecuado que el que se deriva implícitamente del PEI 2015-2018, que debe ser reformulado.

Se recomienda rediseñar la Estructura Programática y orientarla hacia un programa Central con Actividades Misionales, de acuerdo a los criterios establecidos en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto (consultar Apartado 21 de propuesta de estructura programática básica). Dejar la posibilidad de diseño de un Programa Sustantivo sólo en caso de actividades que resuelvan un problema específico en un período de tiempo determinado, donde se generen Resultados concretos y medibles que le afecten a una población bien identificada.

Se recomienda tener en cuenta al momento de diseñar otras intervenciones y planes la transversalidad propia de la temática ambiental, que tiene el MADES como entidad rectora en materia, desde dos puntos de vista: 1) cuando tales intervenciones tengan partes o componentes propiamente ambientales de competencia de la entidad (como el Plan Nacional de Turismo o Plan Nacional de Saneamiento) y 2) cuando el desarrollo de la intervención o plan requiera de más de una Entidad para su gestión (como lo es el Plan Nacional de Cambio Climático).

9. Complementariedad con otros Programas

9.1 Sección descriptiva

1. ¿La Entidad a través de sus programas **coordina** con otros programas o **intervenciones públicas** la producción y/o entrega de sus bienes y servicios? Señale con cuales programas, qué productos y de qué manera.

En la información provista (Balances Anuales de Gestión Pública, Plan Operativo Institucional, Presupuestos Anuales) no se encontraron definiciones ni acciones complementarias a nivel de Programas, de manera explícita, más allá de los pertenecientes a la misma Entidad (un Programa de Administración y un Programa de Acción).

La Entidad coordina sus programas o intervenciones públicas de otras formas: a) por convenios, acuerdos y colaboración con otras Entidades y b) a través de Planes y Programas de amplio alcance que involucren a más de una Entidad.

En el primer caso, por ser el Programa de Acción de tipo referencial, implícitamente toda actividad de coordinación y cooperación de la Entidad con otras intervenciones públicas entraría dentro de esta respuesta⁶². Si se sigue este criterio, existe una amplia gama de acuerdos, convenios de coordinación y mesas de trabajo, a nivel de actividades concretas realizadas a nivel de Direcciones, Departamentos y Oficinas.

La forma en que esto se lleva a cabo es mediante convenios marco y acuerdos de cooperación (de manera formal), mediante mesas de trabajo y notas (de manera semi-formal) y por acciones y relaciones informales de los funcionarios públicos con otros funcionarios de otras áreas de gobierno. Se realizan tanto con instituciones públicas como así también con otras instituciones privadas y ONG's que complementan el accionar de la institución.

Los acuerdos tienen temáticas relacionadas a cuestiones ambientales, donde el rol de la SEAM/MADES es principalmente como autoridad competente en materia de control, regulación, permisos y certificaciones. Por la amplitud de los mismos, en los acuerdos no pueden distinguirse o separarse las acciones relacionadas al Programa de Administración de las correspondientes al Programa de Acción. En el Anexo 4 se presenta en las Tablas 1 a 7 los acuerdos y convenios vigentes a noviembre de 2018, con una breve descripción del objetivo (producto) del convenio.

⁶² Algo importante de señalar es que el rol que juega la SEAM/MADES es de rectoría, control y regulación en materia ambiental, de tipo misional, pero con una importancia de intervención menor a insignificante en términos presupuestarios. En buena parte de estos Planes, Políticas y Programas las intervenciones activas de perfil o características ambientales son llevadas a cabo presupuestariamente por otras Entidades. Por ello del perfil misional de la SEAM/MADES, diferente de otros Ministerios de Ambiente de países de la región que tienen mayor actividad e intervenciones sobre el medio ambiente.

En el segundo caso podemos encontrar una variedad de formas y ejemplos, como, la participación de la SEAM/ MADES en responsabilidades directivas o coordinadoras como en la Comisión Nacional de Cambio Climático, como participante en la Comisión ODS, en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo (2018-2019) o el Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico de Paraguay (2012). También podemos encontrar a la SEAM/MADES en roles secundarios en el Plan Nacional de la Juventud o la Política Nacional Migratoria del Paraguay. Inclusive se da a nivel de proyectos específicos como el desarrollo de la “Guía para la Elaboración de los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial” y el proyecto Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA).

Por ejemplo, en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo (2018-2019) se especifica un conjunto de acciones de implementación y se identifican responsables con competencias y programas presupuestarios relevantes para el desarrollo de las medidas seleccionadas. Las que implican el involucramiento de la SEAM/MADES son las siguientes:

Meta general:	Buscar el desarrollo sostenible como medio de asegurar el bienestar humano equitativamente compartido por todos los pueblos hoy y en el futuro, garantizando que las interrelaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo sean plenamente reconocidas, convenientemente administradas y establecidas en un equilibrio armonioso y dinámico con la salud de la biodiversidad y los ecosistemas. Garantizar un patrón de producción y consumo sostenibles y evitar el agravamiento de los cambios climáticos indeseados provocados por las actividades antrópicas.
Responsable:	Secretaría del Ambiente (SEAM)
Denominación presupuestaria:	Sostenibilidad del Hábitat Global
Línea de acción:	Al 2018, articular las acciones de la Estrategia Nacional de Cambio Climático en la implementación del Plan de Acción en Población y Desarrollo. Al 2019, generar espacios de monitoreo y evaluación basado en indicadores de impacto ambiental en la población y el desarrollo, además de la fiscalización y sanciones a los desequilibrios ecológicos provocados por delitos ambientales.

Meta general:	Contar con cobertura universal de agua potable segura, asequible y accesible para todas las personas de todos los territorios, y acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene.
Responsable:	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría del Ambiente (SEAM), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Denominación presupuestaria:	Abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental (MSPBS), Sostenibilidad del Hábitat Global (SEAM), Preservación de Cursos Hídricos (MOPC)
Línea de acción:	Anualmente, aumentar la cobertura de acceso a agua potable y segura, y servicios de saneamiento. Al 2019, incorporar la gestión integrada de recursos hídricos a los procesos de planificación y gestión del territorio, recursos naturales y suelo, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del agua en la fuente natural y el funcionamiento de la cuenca hídrica.

Meta general:	Disminuir la contaminación ambiental, especialmente de material particulado, en las áreas urbanas.
Responsable:	Secretaría del Ambiente (SEAM)
Denominación presupuestaria:	Sostenibilidad del Hábitat Global
Línea de acción:	Al 2019, elaborar e implementar programas para mejorar la calidad del aire en las principales áreas urbanas del país.

2. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios similares a los de los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.

La Entidad tiene competencias y atribuciones determinadas por Ley, que a veces pueden complementarse y/o superponerse en la práctica con otras instituciones. La propia naturaleza compleja y multidimensional de los problemas ambientales implica coordinación y conflictos con otras áreas. La acción de la SEAM/MADES opera de forma transversal a todas las áreas de gobierno, por lo que se trata de una pregunta de difícil respuesta, especialmente en lo que se refiere a la regulación y protección de los recursos. Entidades como el INFONA (del cual participa en el Consejo Asesor), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por citar algunas también tiene competencias pero en áreas fundamentalmente de promoción y eventualmente de regulación de la gestión ambiental de los recursos. Trabajan de forma conjunta y ofrecen productos parecidos en cuestiones específicas, dependiendo de la dinámica y acción concreta.

3. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios a los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.

Al igual que la respuesta anterior, la Entidad tiene competencias y atribuciones determinadas por Ley, que a veces pueden complementarse y/o superponerse en las intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios con otras instituciones. La propia naturaleza compleja y multidimensional de los problemas ambientales implica coordinación y conflictos con otras áreas. La acción de la SEAM/MADES opera de forma transversal a diferentes áreas de gobierno, por lo que se trata de una pregunta de difícil respuesta, y que sólo puede resolverse por la casuística. En sentido general, la SEAM/MADES coordina con Municipios (a través de Convenios Marco de Cooperación, de Delegación de Competencias o Interinstitucionales), con Gobernaciones (a través de Convenios Marco y Memorándums de Entendimiento), con otras Instituciones Públicas y ONG's (a través de Convenios Marco de Cooperación, Acuerdos de Cooperación), Instituciones Educativas y

con Organismos Internacionales. Entidades como el INFONA, Ministerio de Agricultura (por ejemplo en la Ley N° 4050 de Desarrollo Sostenible de la Acuicultura), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Comercio (por ejemplo en la Ley N° 4903 de Parques Industriales), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Ley N° 5211 de Calidad del Aire), por citar algunas de las nombradas en las entrevistas suelen trabajar de forma conjunta y se complementan en cuestiones específicas.

9.2 Sección valorativa

1. ¿La Entidad tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas o intervenciones públicas?

La Entidad no tiene un documento actualizado que analice detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas o intervenciones públicas.

La evaluación de coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas, o intervenciones públicas se dan a nivel de proyectos, políticas y planes específicos, transversales a varias instituciones. Por ejemplo el Plan Nacional de Población y Desarrollo 2018-2019 recientemente elaborado o el pronto a iniciar Programa Proeza (Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático) (Gobierno de Paraguay / FAO, 2017).

2. Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas ¿La Entidad ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas?

La Entidad no ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas. No existe un documento que realice tal evaluación. Eso no significa que haya ausencia de estrategias.

En la práctica, en general las estrategias de coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas se dan a nivel normativo (por tratarse de Entidades que cuentan con competencias complementarias) o de colaboración en actividades puntuales de manera formal (a través de convenios específicos, notas, mesas de trabajo, con municipios, otras Entidades, universidades, ONG's) o de manera informal (por ejemplo tareas conjuntas de fiscalización).

9.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las secciones anteriores, se presentan a continuación las calificaciones del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”, ya que el Programa de Administración “Programa Administración General” constituye el soporte del mismo.

Preguntas	Puntaje
¿La Entidad tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas o intervenciones públicas?	0
Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas ¿La Entidad ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas?	0

9.4 Recomendaciones

Es necesario realizar líneas de base y Documentos de Diagnóstico que analicen las dificultades y potencialidades en materia de coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas o intervenciones públicas. Esto es esencial para evitar posibles duplicaciones y aprovechar sinergias. Esto es algo que se ha realizado en los diseños de planes y programas nacionales, pero no a nivel de diseño de programa presupuestario.

10. Enfoque de Género

10.1 Sección descriptiva

1. ¿Los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad, **afectan de manera diferenciada a los hombres y a las mujeres**? ¿En qué consiste esta diferencia?

Tal como están definidos los programas de la Entidad, de manera referencial y global, en los problemas y/o necesidades que justifican su existencia, no es posible inferir ningún elemento que permita distinguir un efecto diferenciado de género⁶³.

2. Si los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres **¿qué estrategias ha diseñado cada programa para que sus procesos y productos consideren esas diferencias?**

No aplica la pregunta. En la información obtenida no figuran estrategias de diseño de cada programa para que consideren de manera diferenciada a hombres y mujeres.

3. ¿Cada programa ha **cuantificado la población potencial y objetivo desagregándola según sexo**? Describa la manera en que se ha realizado el análisis.

Los programas no han cuantificado la población potencial y objetivo de acuerdo al sexo.

4. ¿Las **estadísticas** que recopila cada programa se desagregan según sexo y se usa esa desagregación para dar cuenta de los **efectos** que cada programa pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres?

Se observa en los últimos años de los Balances Anuales de Gestión Pública la presentación de indicadores cuantitativos desagregados de personas usuarias o beneficiarias, no a nivel de programas, sino a nivel de algunas de las actividades realizadas por dependencias de la SEAM,

⁶³ Aquí cabe realizar una aclaración, ya que la terminología de las preguntas a lo largo de la sección es equívoca ya que se asimilan diferencias de género con diferencias de sexo. Las definiciones estándar en el área de género son las siguientes (OMS, 2002):

Género se refiere a las características de hombres y mujeres que están basadas en factores sociales, mientras que *sexo* se refiere a las características que vienen determinadas biológicamente.

Igualdad de género es la ausencia de discriminación basada en el sexo de la persona en materia de oportunidades, asignación de recursos y beneficios o acceso a los servicios.

Equidad de género se refiere a la imparcialidad y la justicia en la distribución de beneficios y responsabilidades entre hombres y mujeres. El concepto reconoce que el hombre y la mujer tienen distintas necesidades y gozan de distinto poder, y que esas diferencias deben determinarse y abordarse con miras a corregir el desequilibrio entre los sexos.

con resultado dispar en su calidad y utilidad. Estas estadísticas en contados casos realizan desagregaciones por sexo y en ninguno de ellas se presenta un análisis de género o se da cuenta de los efectos de estas actividades en las brechas entre hombres y mujeres.

Como ejemplo de actividades que cuentan con indicadores con desagregación por género, se pueden nombrar: capacitaciones de funcionarios de la SEAM, pasantías en la SEAM, Catastro de consultores ambientales, Certificados de no poseer tripolifosfato de sodio, Certificados de no peligrosidad para el ambiente, registro de importadores y exportadores, Licencias deportivas, licencias y registros comerciales de pesca y Licencias de extracción científica. Pero en ningún caso se avanza en los efectos de las mismas en las brechas de género existentes.

10.2 Sección valorativa

1. ¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados?

Los programas no contienen análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres sólidos y basados en datos estadísticos y/o estudios apropiados.

2. ¿Los procesos y productos de cada programa consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres?

Los procesos y productos de cada programa no consideran los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres. Si esta consideración existe, se da en acciones o intervenciones puntuales, pero no de manera deliberada.

3. ¿Es necesario o no es necesario que cada programa diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres?

Es necesario que cada programa a nivel de proyecto o producto evalúe en su diseño si es relevante que se diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres. Se debe tomar como referencia básica el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017 (Secretaría de la Mujer, 2008).

4. ¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas de cada programa?

El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo no es riguroso y no forma parte de las rutinas de cada programa presupuestario a nivel de acciones, pero sí a nivel de recursos humanos de la administración pública.

En los BAGP se señala de manera desagregada por nivel de jerarquía y por grado de capacitación datos sobre participación femenina en los recursos humanos de la Entidad. De todos modos se trata sólo de una descripción cuantitativa desagregada: 1) Total Recursos Humanos Activos; 2) Recursos Humanos Activos Nombrados; 3) Recursos Humanos Contratados; 4) Recursos Humanos Profesionales (Nombrados y Contratados que posean Título Universitario) y 5) Personal en Cargos Gerenciales (A partir de Jefe de Departamento).

10.3 Matriz de calificación

De acuerdo a lo descrito y valorado en las preguntas anteriores, se presentan a continuación las calificaciones, que por su naturaleza se presentan de manera conjunta, tanto del Programa de Administración “Programa Administración General” como del Programa de Acción de “Sostenibilidad del Hábitat Global”, ya que si bien de forma diferente, ambos deben contener un enfoque de género.

Preguntas	Puntaje
¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados?	0
¿Los procesos y productos de cada programa consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres?	0
¿Es necesario o no es necesario que cada programa diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres?	3
¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas de cada programa?	0

10.4 Recomendaciones

Es necesario incorporar activamente los lineamientos del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017, en tanto es el instrumento superior enfocado a la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad (Secretaría de la Mujer, 2018).

Los presupuestos públicos con perspectiva de género son aquellos presupuestos en los cuales se puede identificar que los gobiernos elaboran políticas públicas y asignan recursos para: a) Atender las necesidades y problemas de todos los grupos de población; b) Garantizar los derechos de las personas; c) Dar cumplimiento al marco legal internacional, nacional y

estatal en materia de equidad entre géneros; d) Cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

En términos generales los presupuestos por Desempeño, Productos o Resultados resultan ser más “amigables” para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto; debido a que el Presupuesto Basado en Resultados, al igual que los presupuestos con perspectiva de género no es una técnica presupuestaria (es decir, un método para elaborar el presupuesto), como sí lo es el presupuesto por programas, presupuesto base cero, presupuesto incremental, inercial, presupuesto institucional, presupuesto por partidas de gasto, por insumos. Y tampoco es un sistema presupuestario (es decir, un método de apropiación de los recursos que permita establecer el año fiscal al que pertenecen) sino un enfoque respecto a cómo concebir el proceso presupuestario en su conjunto; una visión holística sobre cómo se asignan y aplican recursos públicos escasos entre fines alternativos que impacten efectivamente en el bienestar de la población y permitan reducir las desigualdades existentes en la sociedad (IMES, 2012)

Como recomendación específica se utiliza en el diseño de los programas preguntas guía como las utilizadas en Aguilera (2016):

1. ¿Existe información y datos disponibles desagregados por género para el análisis? (Número de empleados en la administración pública; número de funcionarios en posiciones de toma de decisiones; número de beneficiarios/as de los programas; número de mujeres líderes de proyecto)
2. ¿Existe una política de incentivos para implementar acciones de género dentro de los programas? Si no existe, ¿se puede diseñar una guía como parte del proyecto?
3. ¿Qué información podemos desagregar por género dentro de los componentes del proyecto?
4. ¿Se incluye un componente de fortalecimiento institucional dentro del proyecto? ¿Es posible incluir algunas de las siguientes acciones?
 - Capacitación para funcionarios sobre perspectiva de género.
 - Una proporción de participación femenina dentro del plan de capacitación existente. Facilidades para que hombres y mujeres puedan asistir a las sesiones de capacitación correspondientes.
 - Un rubro para contrataciones. ¿Cabe incluir una proporción de mujeres que la administración pública deberá contratar?
 - Asignación de un responsable para el seguimiento de las acciones relativas al enfoque de género.
5. ¿Es posible incluir al menos un indicador en la Matriz de Resultados del proyecto que permita monitorear las acciones con perspectiva de género?
6. Si se implementan mecanismos de participación pública, ¿se enfocan a promover la participación de las mujeres durante la implementación, el monitoreo y la evaluación de las obras ejecutadas? ¿Se lleva a cabo un registro de los participantes desglosados por sexo?
7. ¿Se brindan las facilidades que permiten tanto a hombres como a mujeres participar en las sesiones de presupuesto participativo?
8. ¿Si se generan empleos por medio de la implementación del proyecto, cabe implementar una proporción de contrataciones femeninas?

Fuente: Aguilera, L (2016). Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales. Banco Interamericano de Desarrollo

11. Conclusiones

11.1 Conclusiones generales sobre el diseño

Emita un juicio general sobre cada una de las siguientes preguntas basándose en la información que ha recopilado y en el análisis de la pertinencia y consistencia que ha realizado en cada uno de los apartados.

1. ¿Existe concordancia entre la justificación de cada programa, el modelo lógico y la población que atienden?

Existe una brecha entre los documentos de programas de planificación general y de acciones de la Entidad (PND 2030, PEI 2015, BAGP y documentos de proyectos) con respecto a los documentos de programas presupuestarios (como figuran en la Ley anual de Presupuesto y los informes de los POI presentados ante la STP). En este sentido, si bien presentan una concordancia global, metodológicamente la relación es débil y más bien imprecisa.

La ausencia de un Documento de Diagnóstico de los programas presupuestarios ha implicado que en la presente evaluación se haya tenido que llevar a cabo en términos de “programas” bajo dos acepciones diferentes. Esto se debe a que no hay una equivalencia exacta entre “programa” tal como está definido en el PEI 2015-2018 y “programa” presupuestario definido anualmente en cada ley de Presupuesto. Los cuatro programas del PEI fueron diseñados con criterios de planificación, que si bien son similares, no tienen una equivalencia exacta con los criterios de programas presupuestarios (tal como figuran en el Clasificador Presupuestario).

Teniendo en cuenta esta salvedad, puede afirmarse que existe concordancia genérica y global entre la justificación de cada programa, el modelo lógico y la población que atienden⁶⁴, fundamentalmente en términos del PND 2030 y PEI 2015-2018, pero sólo desde el punto de vista formal en lo establecido en las fichas de programa de las Leyes de Presupuesto y POI.

Diferentes motivos llevaron a que exista un único Programa de Acción “Sostenibilidad del Hábitat Global” de tipo referencial, globalizador de todas las acciones del MADES. Como no hay Documentos de Diagnóstico de este programa (ni tampoco del Programa de Administración) las valoraciones al respecto son relativas. La evaluación se centra no en términos de lo diseñado sino en lo que en la práctica se termina haciendo. En este sentido es posible afirmar que la técnica de Presupuestos por Programas ha avanzado en su aplicación en sentido formal, pero reconoce limitaciones para captar las acciones sustantivas que realiza la Entidad. La implementación de la técnica de Presupuestos por Programas bajo la estrategia de PpR es exigente y lleva tiempo el perfeccionamiento de su aplicación.

⁶⁴ El programa de Acción al ser referencial sin desagregación de subprogramas o productos hace que el grado de focalización del programa sea cero, ya que la población atendida es toda la población del país sin distinción, tal como lo señalan los BAGP.

2. ¿La fundamentación de la justificación, del modelo lógico y de la población objetivo de cada programa es sólida y se basa en información verificable?

En principio la ausencia de un Documento de Diagnóstico de programa genera que la fundamentación del programa no sea sólida y verificable. No obstante, como atenuante puede afirmarse que la fundamentación de la justificación y modelo lógico de los programas es adecuada en sentido global, en la medida que surge del PND 2030, evidenciado en el PEI 2015-2018. Vistos desde el PEI y PND, la población objetivo de cada programa es la población del país lo cual es correcto (aunque esto no implique focalización).

Cabe aclarar que el modelo lógico de los proyectos fue inferido por esta consultoría a partir de la información obtenida y el PEI 2015-2018 y no por un documento específico de programa.

3. ¿Los indicadores y los mecanismos de evaluación son apropiados para analizar el desempeño de cada programa?

Los indicadores son apropiados para analizar el desempeño de cada programa pero son insuficientes y de relevancia relativa, requieren de otros indicadores cuantitativos y cualitativos adicionales. De todos modos, la característica propiamente misional que tiene la SEAM/MADES, sumado al tipo, diversidad y complejidad de problemas que aborda obliga a un análisis profundo y detallado en las futuras mejoras en este tema.

Los mecanismos de evaluación existen, pero han sido aplicados sólo parcialmente. De los tres instrumentos centrales del Sistema de Evaluación y Seguimiento de Resultados: 1) El BAGP se aplica regularmente; 2) los informes de Indicadores de Desempeño, en su aplicación gradual aún no abordaron los programas de la SEAM, aunque eso ha sido revertido parcialmente en el seguimiento de los POI y 3) la presente evaluación constituye la primer Evaluación de Programas de la Entidad⁶⁵.

4. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de cada programa?

Los **aspectos positivos** que más se destacan en el diseño y resultados de evaluación que colaboran con el diseño de los Programas de la SEAM/MADES son:

1) El PEI 2015-2018 provee son una buena base de trabajo para la definición Programas y elaboración de un Documento de Diagnóstico, aunque debe ser actualizado y puesto en línea

⁶⁵ La Res. MH 197/18 incluye a la SEAM en la Agenda Anual de Evaluaciones de Programas y Proyectos Públicos.

con la adecuación entre PND2030 y ODS.

2) El importante trabajo llevado a cabo por la DPE en la elaboración de los BAGP y otros documentos e informes, con la colaboración de las diferentes Direcciones. La cantidad y variedad de información generada por la Entidad es amplia y de calidad, pese a no adecuarse exactamente a los parámetros requeridos por un sistema de PpR.

3) Los recursos humanos de la Entidad, insumo de los Programas, evidencian una calidad técnica y humana importante, poseen una gran vocación y compromiso personal con el medio ambiente, más allá del que obliga su función laboral.

4) Los resultados que logra la SEAM/MADES con sus Programas son notables dado los escasos recursos que tiene asignados.

5) Si bien el presupuesto es bajo, la alta proporción de ingresos propios dentro del total de ingresos le otorga a la Entidad un apreciable grado de autonomía política, requisito esencial para llevar a cabo una política ambiental independiente.

6) El establecimiento de un único Programa de Acción permite realizar reasignaciones sin solicitar autorización a Hacienda, flexibilizando y volviendo factible la gestión presupuestaria.

7) Existe una importante capacidad de llevar adelante acuerdos y proyectos de cooperación con organismos internacionales, que permiten a Paraguay contar con proyectos técnicamente modernos.

Los **aspectos negativos** tienen que ver con la incipiente aplicación de la técnica de Presupuestos por Programas, que aún requiere un adecuado estudio previo de las condiciones y ajustes necesarios en un área con características y particularidades propias, diferentes a la de otros Ministerios. En particular puede señalarse:

1) Ausencia de un Documento de Diagnóstico de los programas de la Entidad, que cuente con un análisis del marco normativo y justificación, alineación con las políticas nacionales, línea de base, características del programa modelo lógico, indicadores, definición de población, mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan a nivel de diseño y planificación presupuestaria un vínculo entre lo que la Entidad realiza en la práctica, el PEI, PND y ODS.

2) Falta de ajuste a la adecuación entre PND 2030 y ODS y el PEI del cual surgen. Esto implicó en la práctica la consolidación de todas las áreas de acción de la SEAM/MADES en un único Programa de Acción "Sostenibilidad del Hábitat Global" (denominación que sugiere abarca sólo el contenido del programa homónimo del PEI cuando no es así), de tipo referencial, que no permite distinguir el contenido de las acciones que realiza.

3) Las precondiciones para llevar adelante una estrategia de PpR en el marco del presupuesto por programas se cumplen parcialmente: no hay diagnósticos y líneas de base específicos, no hay un sistema de información que elabore, recolecte, sistematice y ponga a disposición indicadores específicos de los Programas Presupuestarios. La SEAM/MADES está actualmente realizando importantes esfuerzos en revertir la situación, como por ejemplo el

reciente avance en la informatización de los procesos administrativos.

4) Dificultades propias del objeto que trata la SEAM/MADES. Se miden sólo la cantidad de actividades (emisión de licencias, registros, certificados, etc.) porque es lo más costo efectivo, ya que medir impactos sobre el medio ambiente requiere muchos recursos y tiempo para ver los resultados, con el riesgo de que los logros pueden rápidamente revertirse.

5) La transversalidad de la temática ambiental, presente en diferentes políticas públicas (y no en un único Programa) dificulta la evaluación de los Programas Presupuestarios de la Entidad tal como están diseñados.

6) El grueso de actividades de intervención sobre el medio ambiente que son realizadas por la SEAM/MADES en el marco de proyectos de cooperación y acuerdos con organismos internacionales, no son captados por los Programas Presupuestarios de la estrategia de PpR.

7) Los puntos anteriores determinan que la aplicación de la estrategia de PpR sea gradual y lenta y dificultosa. Esto redundando por ejemplo en que la vinculación entre el Presupuesto 2019 de la Entidad y el PND 2030 sea baja y sin productos.

8) El bajo presupuesto del MADES y la baja importancia relativa del Gasto Público Ambiental respecto a otros países de la región, impacta en los resultados potenciales de los Programas Presupuestarios. Esto implica capacidades y acciones reducidas en materia de regulación y preservación del medio ambiente, como es reflejado por los desalentadores resultados en materia de deforestación, contaminación de acuíferos y cursos de agua.

9) Se observa una ausencia de una definición de política de género dentro de los programas (más allá de la información de algunos datos en los BAGP) como así también de derechos humanos, ambiente y comunidades indígenas (tal como lo prevé el Plan Nacional de Derechos Humanos, 2013).

10) La derogación del CONAM supone una disminución de la participación y deliberación en la elaboración de la PAN, que deja sin un órgano participativo a un conjunto de actores sociales involucrados e interesados (representantes de las unidades ambientales: de los ministerios, secretarías y órganos públicos sectoriales; por las Secretarías y Departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y de los municipales; representantes de las entidades gremiales, de los sectores productivos privados, de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro y representantes de grupos vulnerables).

11) Existen aspectos normativos que afectan la efectividad de los programas, en especial en materia de protección de los recursos hídricos y protección de bosques. Deben ser tenidos en cuenta en futuros avances legislativos y en el diseño de Programas, a nivel de actividades.

11.2 Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
1. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • El marco normativo ambiental en Paraguay ha avanzado de forma sostenida en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • La incompleta reglamentación de la Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos Ley de Recursos Hídricos. • El esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales en general es elevado pero no disuasorio en la práctica. • La falta de titulación de la mayor parte de las APN del país. • La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas.
2. Contribución a las políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una vinculación activa de la SEAM en la Comisión ODS y el PND. • El PEI 2015-2018 es un esfuerzo relevante de planificación por parte de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • El PEI 2015-2018 requiere de una actualización, que lo adecue al alineamiento del PND 2030 con los ODS. • No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo señalado en el PEI con el PND.
3. Justificación	<ul style="list-style-type: none"> • La justificación de los programas tiene origen en la normativa ambiental, donde se otorgan a la Entidad competencias en la materia, PND y PEI 2015-2018. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo que se realiza en la Fundamentación de Programa presentada en la leyes Anuales de Presupuesto y el PEI 2015-2018, PND y ODS
4. Modelo lógico	<ul style="list-style-type: none"> • En forma general puede deducirse del PEI 2015-2018 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay un Documento de Diagnóstico específico que explicita un modelo lógico. Los Programas del PEI, que tiene una equivalencia insuficiente con los Programas Presupuestarios.
5. Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • En general los proyectos realizados con organismos de cooperación internacional tienen análisis de involucrados e interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> • En los programas hay ausencia de identificación de partes interesadas. • La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas.

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
6. Población potencial, objetivo y focalización	<ul style="list-style-type: none"> • Por tratarse de un programa referencial, se encuentra correctamente definida la población potencial y la objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza referencial y misional de los Programas impide una mayor focalización. La misión de la Entidad rectora en materia ambiental sólo es focalizable a nivel de algunas actividades específicas, con características particulares.
7. Indicadores, metas y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Hay generación de información e indicadores por parte de diferentes direcciones y oficinas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La información e indicadores generados son valiosos pero no encajan o requieren de una adaptación para ser aplicados a la estrategia de PpR. • Los indicadores son insuficientes para reflejar los productos y resultados de los programas, los mecanismos de evaluación hasta la fecha han sido de aplicación parcial. • La relación entre los indicadores del Programa de Acción y lo que efectivamente hace la entidad es poco representativa. • Los indicadores de resultados en materia de gestión ambiental son difíciles de construir, requieren muchos recursos, tiempo y son rápidamente reversibles.
8. Estructura programática	<ul style="list-style-type: none"> • La Entidad cuenta con cierta autonomía presupuestaria por generación de recursos propios. La Entidad es eficiente teniendo en cuenta las dimensiones de su estructura y tamaño de presupuesto. La gran cantidad de proyectos llevados a cabo con organismos internacionales permite superar el bajo presupuesto asignado a acciones sobre el ambiente que van más allá de lo misional/regulador/administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto de la Entidad y el Gasto Público Ambiental del país es limitado, evidenciando una baja prioridad presupuestaria. • El programa administrativo tiene una participación creciente en el presupuesto en detrimento del Programa de Acción. • El Programa de Acción por ser referencial termina siendo genérico y difuso. Su denominación es confusa por llevar el mismo nombre de un programa del PEI.
9. Complementariedad con otros programas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen múltiples actividades complementarias coordinadas con otras instituciones públicas y privadas. • Amplia capacidad de vinculación a través de proyectos con organismos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de cooperación internacional generan resultados positivos que no pueden ser sostenidos en el tiempo una vez finalizados

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
10. Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> • Hay estadísticas desagregadas por género en materia de recursos humanos de la Entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay un diseño de aplicación de la política de género en los Programas de la Entidad. Cuestiones ligadas a género, derechos humanos, ambiente y comunidades indígenas no son visibles en la estructura programática.

12. Recomendaciones

12.1 Recomendaciones generales sobre el diseño

- 1) Rediseñar la Estructura Programática y orientarla hacia un programa Central Misional, de acuerdo a los criterios establecidos en la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto. Dejar la posibilidad de diseño de un Programa Sustantivo sólo en caso de actividades que resuelvan un problema específico en un período de tiempo determinado, donde se generen Resultados concretos y medibles que le afecten a una población bien identificada.
- 2) Elaborar un Documento de Diagnóstico de programa que permita acercar la dimensión presupuestaria de la estrategia de PpR con lo que el MADES efectivamente hace en cumplimiento de su misión.
- 3) Tender al diálogo y la concertación, utilizando las herramientas simples, eficaces y eficientes en el diseño programático del MADES. Analizar profundamente las características particulares y complejas de la materia a la cual se dedica la Entidad, distintas de otras instituciones. Analizar el amplio marco normativo y competencias de la misma. Un diseño adecuado de un programa exitoso requiere de un análisis profundo de los aspectos distintivos. De no seguirse este criterio, se continuará con el sistema de cumplimiento “formal” “no sustantivo” de la estrategia de PpR.
- 4) Actualizar el PEI de la entidad, para una adecuada realineación de Programas y acciones con el PND 2030 y ODS.
- 5) Propiciar el desarrollo de un Sistema de Información Ambiental (creado pero en funcionamiento sólo parcial) que permita generar indicadores más adecuados, que sirvan para la evaluación de proyectos, programas, planes y ODS, con un enfoque de gobierno abierto, ofreciendo los datos al acceso público. Su ausencia implicará continuar sin suficiente información para implementar adecuadamente la estrategia de PpR, medir resultados de gestión y tender a la transparencia y *accountability* por parte de los ciudadanos.
- 6) Continuar con el importante trabajo en materia de proyectos de cooperación internacional. En este sentido, se debe compatibilizar la metodología PpR con Entidades que realizan la mayor parte de sus acciones mediante proyectos de cooperación internacional que son gestionados y evaluados con herramientas diferentes.
- 7) Revisar las limitaciones normativas que limitan la posibilidad de logro de los resultados de la Entidad y en consecuencia de los Programas Presupuestarios. Esto es especialmente válido en la reglamentación de la Ley 3239/07 de Recursos Hídricos y el esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales. Completar la Titulación de las APN junto al establecimiento y aplicación de planes de manejo y gestión.

- 8) Tener en cuenta que una gran proporción de las acciones llevadas a cabo por el MADES se realiza a través de proyectos de cooperación internacional. Esto presenta una dificultad y desafío para la aplicación de la estrategia de PpR ya que estas acciones son financiadas con fondos que no pasan por el Presupuesto Nacional anual.
- 9) Propiciar y promover en el diseño y gestión programática actividades orientadas a la prevención de impactos ambientales y preservación de los recursos naturales.
- 10) Mejorar las consideraciones de género, derechos humanos, comunidades indígenas y ambiente en el diseño de programas.

12.2 Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Recomendaciones
1. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> • Completar la reglamentación de la Ley Nº 3239/07 de Recursos Hídricos Ley de Recursos Hídricos. Completar la normativa de Creación del Fondo Ambiental del SISNAM. • Revisar el esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales para que sea efectivamente disuasorio. • Completar la titulación de las APN del país, con planes de manejo y gestión adecuados. • Revisar la derogación del CONAM o la crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas.
2. Contribución a las políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el PEI de la Entidad para realinear los programas y acciones con el PND 2030 y ODS. • Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
3. Justificación	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
4. Modelo lógico	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un Documento de Diagnóstico con un Modelo Lógico de Programa.
5. Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la derogación del CONAM o la crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. • Se recomienda hacer una evaluación de partes interesadas en los documentos de diseño de programa, especialmente al nivel de proyectos y/o actividades cuando ello sea posible y relevante.

Sección	Recomendaciones
6. Población potencial, objetivo y focalización	<ul style="list-style-type: none"> No hay recomendación sustantiva. Se sugiere analizar posible identificación de población específica a nivel de actividades cuando sea posible.
7. Indicadores, metas y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Sumar indicadores a los programas que sean representativos de lo que realmente hace la Entidad, evaluando por ejemplo la inclusión de los indicadores que figuran en el PEI 2015-2018. Potenciar el SIAM, orientándolo a la generación de indicadores que sirvan a la estrategia de PpR.
8. Estructura programática	<ul style="list-style-type: none"> Debe incrementarse el presupuesto total de la Entidad, priorizando aquellas actividades ligadas a la prevención y preservación. Dado las características de las actividades realizadas por la entidad, se debe reformular la estructura programática orientándose hacia un único Programa Central con actividades administrativas y misionales.
9. Complementariedad con otros programas	<ul style="list-style-type: none"> Debe evaluarse una metodología que permita compatibilizar la estrategia de PpR con el grueso de actividades de intervención de la SEAM/MADES realizada con organismos de cooperación internacional.
10. Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las consideraciones de género, derechos humanos y ambiente en el diseño de los programas.

12.2 Matriz de conclusiones y recomendaciones

Sección	Conclusiones		Recomendaciones
	Fortalezas	Debilidades	
1. Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> El marco normativo ambiental en Paraguay ha avanzado de forma sostenida en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> La incompleta reglamentación de la Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos El esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales en general es elevado pero no disuasorio en la práctica. La falta de titulación de la mayor parte de las APN del país. La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Completar la reglamentación de la Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos Ley de Recursos Hídricos. Completar la normativa de Creación del Fondo Ambiental del SISNAM. Revisar el esquema de multas y sanciones por deforestación e infracciones ambientales para que sea efectivamente disuasorio. Completar la titulación de las APN del país, con planes de manejo y gestión adecuados. Revisar la derogación del CONAM o la crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas.
2. Contribución a las políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> Existe una vinculación activa de la SEAM en la Comisión ODS y el PND. El PEI 2015-2018 es un esfuerzo relevante de planificación por parte de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> El PEI 2015-2018 requiere de una actualización, con alineamiento al PND 2030 y los ODS. No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo señalado en el PEI con el PND. 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar el PEI de la Entidad para realinear los programas y acciones con el PND 2030 y ODS. Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
3. Justificación	<ul style="list-style-type: none"> La justificación de los programas tiene origen en la normativa ambiental, donde se otorgan a la Entidad competencias en la materia, PND y PEI 2015-2018. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un Documento de Diagnóstico de los Programas Presupuestarios que enlace lo que se realiza en la Fundamentación de Programa presentada en la leyes Anuales de Presupuesto y el PEI 2015-2018, PND y ODS 	<ul style="list-style-type: none"> Formular un Documento de Diagnóstico que permita enlazar la Fundamentación de los Programas de las Leyes de Presupuesto anuales con el PEI, POI, PND y ODS.
4. Modelo lógico	<ul style="list-style-type: none"> En forma general puede deducirse del PEI 2015-2018 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un Documento de Diagnóstico específico que explicita un modelo lógico. Los Programas del PEI, que tiene una equivalencia insuficiente con los Programas Presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Formular un Documento de Diagnóstico con un Modelo Lógico de Programa.
5. Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> En general los proyectos realizados con organismos de cooperación internacional tienen análisis de involucrados e interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> En los programas hay ausencia de identificación de partes interesadas. La derogación del CONAM que no ha sido acompañada por la creación de otro mecanismo equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la derogación del CONAM o la crear otra institución equivalente de participación, deliberación y concertación de políticas. Se recomienda hacer una evaluación de partes interesadas en los documentos de diseño de programa, especialmente al nivel de proyectos y/o actividades cuando ello sea posible y relevante.
6. Población potencial, objetivo y focalización	<ul style="list-style-type: none"> Por tratarse de un programa referencial, se encuentra correctamente definida la población potencial y la objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> La naturaleza referencial y misional de los Programas impide una mayor focalización. La misión de la Entidad rectora en materia ambiental sólo es focalizable a nivel de algunas actividades específicas, con características particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay recomendación sustantiva. Se sugiere analizar posible identificación de población específica a nivel de actividades cuando sea posible.
7. Indicadores, metas y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Hay generación de información e indicadores por parte de diferentes direcciones y oficinas. 	<ul style="list-style-type: none"> La información e indicadores generados son valiosos pero no encajan o requieren de una adaptación para ser aplicados a la estrategia de PpR. Los indicadores son insuficientes para reflejar los productos y resultados de los programas, los mecanismos de evaluación hasta la fecha han sido de aplicación parcial. La relación entre los indicadores del Programa de Acción y lo que efectivamente hace la entidad es poco representativa. Los indicadores de resultados en materia de gestión ambiental son difíciles de construir, requieren muchos recursos, tiempo y son rápidamente reversibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Sumar indicadores a los programas que sean representativos de lo que realmente hace la Entidad, evaluando por ejemplo la inclusión de los indicadores que figuran en el PEI 2015-2018. Potenciar el SIAM, orientándolo a la generación de indicadores que sirvan a la estrategia de PpR.
8. Estructura programática	<ul style="list-style-type: none"> La Entidad cuenta con cierta autonomía presupuestaria por generación de recursos propios. La Entidad es eficiente teniendo en cuenta las dimensiones de su estructura y tamaño de presupuesto. La gran cantidad de proyectos llevados a cabo con organismos internacionales permite superar el bajo presupuesto asignado a acciones sobre el ambiente que van más allá de lo misional/regulador/administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto de la Entidad y el Gasto Público Ambiental del país es limitado, evidenciando una baja prioridad presupuestaria. El programa administrativo tiene una participación creciente en el presupuesto en detrimento del Programa de Acción. El Programa de Acción por ser referencial termina siendo genérico y difuso. Su denominación es confusa por llevar el mismo nombre de un programa del PEI. 	<ul style="list-style-type: none"> Debe incrementarse el presupuesto total de la Entidad, priorizando aquellas actividades ligadas a la prevención y preservación. Dado las características de las actividades realizadas por la entidad, se debe reformular la estructura programática orientándose hacia un único Programa Central con actividades administrativas y misionales.
9. Complementariedad con otros programas	<ul style="list-style-type: none"> Existen múltiples actividades complementarias coordinadas con otras instituciones públicas y privadas. Amplia capacidad de vinculación a través de proyectos con organismos internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de cooperación internacional generan resultados positivos que no pueden ser sostenidos en el tiempo una vez finalizados 	<ul style="list-style-type: none"> Debe evaluarse una metodología que permita compatibilizar la estrategia de PpR con el grueso de actividades de intervención de la SEAM/MADES realizada con organismos de cooperación internacional.
10. Enfoque de género	<ul style="list-style-type: none"> Hay estadísticas desagregadas por género en materia de recursos humanos de la Entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay un diseño de aplicación de la política de género en los Programas de la Entidad. Cuestiones ligadas a género, derechos humanos, ambiente y comunidades indígenas no son visibles en la estructura programática. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las consideraciones de género, derechos humanos y ambiente en el diseño de los programas.

13. Bibliografía

- Aguilera, L (2016). Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/enfoque-de-genero-en-proyectos-de-presupuestos-subnacionales.pdf>
- Banco Mundial (2017) “Evaluación sobre la Preparación para la Apertura de Datos - Open Data Readiness Assessment (ODRA)” Mayo-Septiembre. Recuperado de: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/08/Open-Data-Readiness-Assessment-Spanish-Version-1.pdf>
- Bárcena A. y Acquatella, J. (2005). Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común. Serie Libros de la CEPAL No.85 (LC/G.2274-P). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2430>
- Cañiza, H. R. (2015). “El Régimen Legal de los Recursos Hídricos en el Paraguay. Aspectos Generales de Regulación. Avances y Perspectivas. Reunión de Expertos”. Presentación realizada en el Taller “Formulación de Políticas de Agua en el Contexto de la Agenda de Desarrollo Post-2015”, CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/eventos/la-formulacion-politicas-agua-contexto-la-agenda-desarrollo-post-2015>
- Cañiza, H. R. (2016). “El Régimen sancionatorio en materia de EvIA. Aspectos Generales en la Materia”. Presentación realizada en el “Taller Introductorio de Capacitación sobre Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales”, en colaboración con la Mesa de Finanzas Sostenibles de Paraguay, PNUD, Asunción. Recuperado de: <https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2016/asuncion/Caniza.pdf>
- CEPAL (2017). Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1). Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/41173>
- CEPAL (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. (LC/FDS.2/3/Rev.1). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43415>
- CEPAL (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Máttar, J., y Cuervo González, L. Editores. Serie: Libros de la CEPAL - Planificación para el Desarrollo No.148. (LC/PUB.2017/16-P). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42139>
- Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)- Paraguay (2015). Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Plan Nacional de Cambio Climático - Fase II. Secretaría del Ambiente, Oficina Nacional de Cambio Climático. Recuperado de: <http://dncc.seam.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/ENACC-2016.pdf>
- Comisión ODS Paraguay 2030 (2018) “Reporte sobre los avances en la implementación de la agenda 2030 en el Paraguay”. Recuperado de: <http://comisionods.mre.gov.py/storage/app/media/uploaded-files/Reporte%20Paraguay%20FOROALC2030.pdf>

- Comisión ODS Paraguay 2030 (2018). Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Paraguay 2018. Documento disponible en: http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/IVN%20ODS_Paraguay%202018%20.pdf
- Comisión ODS Paraguay 2030 (2018). Reporte sobre los avances en la implementación de la Agenda 2030 en el Paraguay, Santiago de Chile, 19 de abril. Recuperado de: <http://comisionods.mre.gov.py/storage/app/media/uploaded-files/Reporte%20Paraguay%20FOROALC2030.pdf>
- Corderi Novoa, D. y Goy G. (2015). Análisis de gasto público ambiental en Perú 2008-2013 / David Corderi Novoa, Gustavo Goy. Monografía del BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8499/Analisis-de-gasto-publico-ambiental-en-Peru.PDF>
- Di Paola et. al. (2012) El Proyecto Gran Chaco Americano y Cambio Climático: vulnerabilidad y oportunidades REDD. Recuperado de: <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem2/Mecanismo%20REDD%20en%20el%20Gran%20Chaco.pdf>
- Díaz, R. (2012). Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera: Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos. Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5102>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). Compendio Estadístico Ambiental del Paraguay 2016. Recuperado de: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/compendio%20ambiental%202016/Compendio%20Estadistico%20Ambiental%202016.pdf>
- Facetti, Juan. (2014). La reforma del Sector Hídrico en el Paraguay: una tarea inconclusa. Debate. I. 4. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/285771528_La_reforma_del_Sector_Hidrico_en_el_Paraguay_una_tarea_inconclusa
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). El estado de los bosques del mundo - Las vías forestales hacia el desarrollo sostenible. Recuperado de <http://www.fao.org/3/I9535ES/i9535es.pdf>
- Gobierno Abierto Paraguay (2017). Memoria Grupo de Trabajo "Medio Ambiente y Recursos Naturales" (1° Sesión). Recuperado de: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/presentaciones-reuni%C3%B3n-grupo-medio-ambiente-y-recursos-naturales-8-de-marzo-2016>
- Gobierno de Paraguay / FAO (2017). Gestión Social y Ambiental del Proyecto PROEZA (Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático). Recuperado de: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/01/PROEZA-ESMF-TRAD-Espa%C3%B1ol-22-setiembre-2017.pdf>
- Guyrá Paraguay (2018). Informe de Monitoreo del cambio de uso en el Gran Chaco Americano para el mes de junio de 2018. Recuperado de: <http://guyra.org.py/informe-de-deforestacion-2018/>
- IADB (2012); "Curso La Realidad Fiscal, una Introducción a los Problemas y Políticas Fiscales en América Latina y el Caribe", "Módulo 1: Gasto público: estructura, estabilidad y procesos de decisión". Recuperado de: <https://indesvirtual.iadb.org/course/view.php?id=350>

- IMES - Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí (2012). Manual para incorporar la Perspectiva de Género en los Presupuestos Basados en Resultados. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/SLP/SLP_MA13_Manual_PEG_PBR_2012.pdf
- Inter-American Development Bank - IADB (2018). *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*, editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino and Guillermo Vuletin. Recuperado de <https://webimages.iadb.org/publications/english/document/Better-Spending-for-Better-Lives-How-Latin-America-and-the-Caribbean-Can-Do-More-with-Less.pdf>
- International Budgeting Partnership - IBP (2018). Encuesta de Presupuesto Abierto 2017. Informe realizado por encargado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguay (CADEP) por la International Budgeting Partnership . Recuperado de: <http://www.cadep.org.py/2018/01/encuesta-de-presupuesto-abierto-2017/>
- Kronawetter E, Rolón J. (1993). Legislación ambiental paraguaya. Una aproximación crítica. Documento de Trabajo No. 54. BASE Investigaciones Sociales/PRIES-AR, Asunción. Recuperado de: <http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2014/03/1395155028.pdf>
- Lovera, O. (2017). “Sistemas y metodologías de Administración Financiera para la Gestión para Resultados”. Presentación en el XLIV Seminario Internacional de Presupuesto Público, ASIP, Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2017/08/Presentacion-Lovera-Paraguay.ppt>
- Ministerio de Hacienda (2015). Indicadores de Desempeño. Informe de Cierra. Ejercicio Fiscal 2015.
- Ministerio de Hacienda (2016). Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria - Primer Semestre - Ejercicio Fiscal 2016. Dirección General de Presupuesto.
- Ministerio de Hacienda (2018). Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria - Primer Semestre - Ejercicio Fiscal 2018. Dirección General de Presupuesto.
- Ministerio de Justicia y Trabajo (2013). Plan Nacional de Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/download_file/force/277/447
- OCDE (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados del desarrollo. Libro de consulta: OCDE-CAD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- OCDE – BID (2014). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014, Éditions OCDE, Paris. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13796/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2014>
- OCDE (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15675/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>
- OECD (2018). Estudio multidimensional de Paraguay. Volumen I. Evaluación inicial. OECD Development Centre. Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/development/estudio-multidimensional-de-paraguay_9789264301924-es

Open Government Partnership – OGP (2018). Compromiso en Información pública ambiental y de recursos naturales- Paraguay. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/06-informacion-publica-ambiental-y-de-recursos-naturales>

República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2014). Plan Nacional de Desarrollo, 2030. Paraguay. Recuperado de: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

SEAM (2014). “Manual de Organización y Funciones de las Direcciones Generales y Órganos de Apoyo de la Secretaria del Ambiente”. Elaborado en el marco del programa PR-0116 “Apoyo al Sistema Nacional Ambiental” préstamo BID N° 1300 OC-PR.

SEAM (2014). “Plan Nacional de Cambio Climático - Estrategia de Mitigación - Fase 1”. Recuperado de: <http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/comunicacion/Estrategia%20de%20Mitigaci%C3%B3n%20-%20Fase%201.pdf>

SEAM (2015). Plan Estratégico Institucional 2015-2018. Recuperado de: <http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/06/PEI-Final.pdf>

SEAM / PNUD/ FMAM (2017). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Proyecto TCN e IBA.160 pp. Asunción. Recuperado de: <http://dncc.seam.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Adaptaci%C3%B3n-al-CC-2017.pdf>

SEAM/MADES-PNUD (2018). “Estrategia Nacional de Bosques para el crecimiento sostenible”. Documento fue elaborado con el apoyo del Programa Nacional Conjunto ONUREDD+ MADES, INFONA; FAPI/ PNUD ONUAMIENTE FAO en 2016. Recuperado de: <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/FCPF/181001%20ENBCS%20Final.pdf>

Secretaría de Emergencia Nacional (2013). Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos. Paraguay. Recuperado de: https://www.ifrc.org/docs/IDRL/paraguayPNGRR%20-%20SEN_drht72rp.pdf

Secretaría de la Mujer (2008). III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017). Elaborado sobre la base de un documento preparado por la Consultora Nacional Verónica Serafini, en el marco del Plan Anual 2008 del Proyecto PRY6G103 “Movilización de apoyo social y político para alcanzar la equidad e igualdad entre los géneros” - SMPR/UNFPA. Recuperado de: http://www.mujer.gov.py/index.php/download_file/view/999/376

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2018). Manual de Inducción de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Recuperado de: https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Manual%20SFP-WEB2_pvv64ckd.pdf

Secretaría del Ambiente, Dirección Nacional de Cambio Climático / PNUD / FNAM (2016). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (TCN) y Primer Informe Bienal de Actualización (IBA). Recuperado de: <http://dncc.seam.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Adaptaci%C3%B3n-al-CC-2017.pdf>

Secretaría del Ambiente, Oficina Nacional de Cambio Climático (2015). Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Recuperado de: <http://biblioteca.seam.gov.py/wp-content/uploads/2017/11/estrategia-nacional-de-adaptaci%C3%B3n-al-cambio-clim%C3%A1tico.pdf>

- Secretaría del Ambiente, Oficina Nacional de Cambio Climático (2015) Primer Informe Bienal de Actualización de la República del Paraguay Ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado de: <http://dncc.seam.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/IBA-2016.pdf>
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat - SENAVITAT (2018). Política Nacional de la Vivienda y el Hábitat del Paraguay. Recuperado de: <https://www.muvh.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2018/07/PNVH-Digital.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) (2018a) “Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018 – 2019”. Recuperado de: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/06/Paraguay-Plan-de-Acci%C3%B3n-Nacional-en-Poblaci%C3%B3n-y-Desarrollo-2018-2019.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) (2018b). Apuntes de experiencias y lecciones aprendidas: Esta es la historia que construimos en el periodo 2013-2018. Recuperado de: <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/HCoXzj88Y3qIb56>
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) / JICA (2017). Sistematización de la experiencia: Conformación de Consejos de Desarrollo y Elaboración de Planes de Desarrollo Sustentable en la República del Paraguay. Recuperado de: https://www.jica.go.jp/project/spanish/paraguay/012/materials/c8h0vm0000bowrqr-att/materials_05.pdf
- Shak, N. (2008). Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados. Transparencia. Recuperado de: http://www.anip.pe/docs/TRANSPARENCIA_PERU_POR_Shack.pdf
- Tauli-Corpuz, V. (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Naciones Unidas, Asamblea General de Consejo de Derechos Humanos, 30º período de sesiones. Tema 3 de la agenda, A/HRC/30/41/Add.1. 13 de agosto. Recuperado de: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>
- Vintimilla J., Cardozo L., Rivas, M. (2015). Manual de intervención en conflictos socio-ambientales. Los conflictos socio ambientales: Acercamiento teórico y comparado. Diferencia entre problemas sociales, ambientales y socio ambientales. EuroSocial Paraguay. Recuperado de: <http://www.maparegional.gob.ar/accesoJusticia/documents/verDocumento.html?idDocumento=61>
- Walker R. y Giménez C. (2017). “Reporte de la Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD – Paraguay”. Recuperado de: <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/10901>
- von Gersdorff, H (2018). “El proceso presupuestario en Chile: opciones de reforma”. Capítulo del libro Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización, Isabel Aninat S. y Slaven Razmilic editores. Centro de Estudios Públicos. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180416/asocfile/20180416105800/libro_un_estado_para_la_ciudadania_vogersdorff.pdf
- WCS (2015). Bases para la participación de grupos sociales en el ordenamiento de su territorio.
- WWF (2016). Análisis social, económico y ambiental de la producción de soja y carne en Paraguay, World Wildlife Fund, Asunción. Recuperado de: <http://biblioteca.seam.gov.py/wp-content/uploads/2017/11/analisis-social-econu00f3mico-y-ambiental-de-la-produccion-de-soja-en-py.pdf>

Zárate, W. (2010). El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento. 2000 – 2009. Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP), iniciativa del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Recuperado de:
http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf

Documentación facilitada a la Consultoría

Constitución de la República del Paraguay. 1992

Decreto N° 8127/00: por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley n° 1535/99, “de Administración financiera del Estado”, y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF.

Balances Anuales de Gestión Pública de la SEAM (Ejercicios 2014-2018).

Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento. Ejercicio Fiscal 2018.

Dirección General de Presupuesto (2018). Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios. Guía Metodológica.

Ley N°1535/1999. Ley de Administración Financiera. Asunción, Paraguay. 31 de diciembre de 1999

Leyes Anuales de Presupuesto (Ejercicios 2014-2018).

Política Ambiental Nacional (PAN) (2003)

Sitios Web consultados

Antiguo sitio SEAM: <http://archivo.seam.gov.py/>

Biblioteca Digital STP: <http://www.stp.gov.py/v1/publicaciones/>

Biblioteca SEAM: <http://biblioteca.seam.gov.py/>

Centro de Estudios Ambientales y Sociales CEAMSO: <http://www.ceamso.org.py>

Comisión ODS Paraguay 2030: <http://comisionods.mre.gov.py/>

Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC): <http://dncc.seam.gov.py/>

EVALÚA - Proyecto de Cooperación Triangular para la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina: <http://www.adelante-i.eu/EVALUA>

Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP): <https://www.fiiapp.org>

Fondo de Población de las Naciones Unidas Paraguay (UNFPA): <https://paraguay.unfpa.org/>

Gobierno Abierto Paraguay: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/>

Guyrá Paraguay: <http://guyra.org.py/>

Mapa de Cooperantes (STP): <https://cooperacion.stp.gov.py>

Ministerio de Medio Ambiente: <http://www.mades.gov.py/>

Open Government Partnership –Paraguay: <https://www.opengovpartnership.org/countries/paraguay>

Planes Nacionales: <https://www.paraguay.gov.py/planes-nacionales>

Plan Nacional de Desarrollo PND 2030: <http://www.stp.gov.py/pnd/>

PNUD Paraguay: <http://www.py.undp.org/>

Portal de Datos Abiertos Gubernamentales de Paraguay: <https://www.datos.gov.py/>

Programa Nacional Conjunto de Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (ONU REDD+)

http://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/operations/projects/poverty_reduction/programa-nacional-conjunto-de-reduccion-de-emisiones-de-la-defor.html

World Wildlife Fund – WWF: <http://www.wwf.org.py/>

14. Personas Entrevistadas

Listado de las personas entrevistadas en el marco de la Consultoría para la Evaluación de Diseño de la Secretaría del Ambiente

Graciela Miret	Dirección de Planificación Estratégica (DPE) - Dpto. de Relaciones Nacionales e Internacionales y Unidad de Control y Seguimiento de Proyectos
Paola Palazón	Dirección de Planificación Estratégica (DPE) - Dpto. de Planificación
Sergio Dávalos	Dirección de Planificación Estratégica (DPE) - Dpto. de Planificación
Rocío Mendoza	Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada - Dpto. de Estadísticas de Procesos
Víctor Duarte	Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y los Recursos Naturales - Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental - Dpto. Control y Monitoreo de Impacto Ambiental
Edelira Duarte de Vega	Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y los Recursos Naturales Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental
Cynthia Gill Ocampos	Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y los Recursos Naturales - Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental - Dpto. de Verificación de Procesos
Flavia Andrea Fiore Alarcón	Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos - Dirección de Gestión de Cuencas Hidrográficas
Rocío Mariángeles Barreto Valinotti	Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad - Dirección de Vida Silvestre
María J. Mendoza	Dirección General de Gestión Ambiental - Dirección de Información Ambiental
Nélida Estela Rivarola	Dirección de Servicios Ambientales - Dpto. de Mecanismos Técnicos para Servicios Ambientales
Luz Coronel	Dirección de Servicios Ambientales - Dpto. de Mecanismos Técnicos para Servicios Ambientales
Julio Vehrte	Dirección de Administración y Finanzas - Dirección Financiera
Mauro Aponte	Dirección de Administración y Finanzas - Dpto. de Presupuesto
Gloria Rivas	Dirección General del Aire - Dirección Técnica del Aire - Dpto. de Ozono
Ulises Lovera Gaona	Dirección General del Aire
Ethel Yamili Estigarribia González	Dirección Nacional de Cambio Climático
Víctor Gómez C.	Consultora Integra Servicios SRL
Sonnia Kochmann	Universidad Nacional de Asunción

15. Anexo 1: Clasificación Programática - Metodología

La metodología de estructura programática general que deben seguir los organismos y entes del estado son los que determina anualmente en la Ley de Presupuesto en el Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento integrante de la Ley de Presupuesto de cada Ejercicio Fiscal (Art. 11 de la Ley N° 1535/99). El presente estudio toma como referencia el Clasificador correspondiente al año 2018.

Objetivos y nociones Generales

En términos generales, de acuerdo al **Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio Fiscal 2018**, la clasificación programática permite ordenar y proveer información dentro de la estructura del Presupuesto General de la Nación, de las asignaciones presupuestarias clasificadas por tipos de presupuesto: **TIPO 1 Programas de Administración, TIPO 2 Programas de Acción, TIPO 3 Programas de Inversión y TIPO 4 Programas del Servicio de la Deuda Pública**. Además, los programas deben contener unidades de medidas físicas y financieras que permitan una posterior evaluación del proceso de la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Un **programa** es un instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado traducidos en planes a corto plazo y por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario, sobre la base de unidades de medida e indicadores. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

Tiene concurrencia y afinidad con la clasificación institucional, por finalidades y funciones y pueden ser disgregados por los niveles de programas, subprogramas o proyectos, por grupos, subgrupos y Objeto del Gasto, fuentes de financiamientos genéricas o específicas, organismos financiadores, departamentos y sus combinaciones. Según la naturaleza de los programas pueden constituir grandes grupos de gastos corrientes, de capital y de financiamiento.

Cuentan con Unidades Responsables o Unidades de Administración y Finanzas o Subunidades de Administración y Finanzas o Unidades de Ejecución de Proyectos, responsables para la gestión del proceso administrativo, presupuestario y financiero.

Sin diferenciar la tipología presupuestaria aplicada, la planificación programática deberá guiarse bajo los siguientes conceptos:

Diagnóstico: Se refiere a la descripción de la coyuntura o situación en que se encuentra el programa/subprograma y/o proyecto, identificando aspectos de avance o retroceso en cuanto a la prosecución y alcance de los objetivos trazados.

Objetivo: Corresponde a la descripción de cómo el programa contribuye, en el largo plazo, a la solución del problema o satisfacción de una necesidad que se ha diagnosticado y ha dado origen al programa. Es el FIN del programa dentro de un modelo lógico.

Resultado Esperado: constituye el efecto que se pretende lograr mediante la producción de bienes o prestación de servicios que la Entidad realiza a través de Programas, Subprogramas y/o Proyectos. Debe contar con Población Objetivo, la cuantificación de la mejora a la que se quiere lograr y el área geográfica en donde se afecta.

Productos: bien o servicio que se entrega a la población beneficiaria con el fin de contribuir al logro de un determinado resultado. Estos productos deben estar enunciados como un bien y/o servicio realizado, entregado o logrado. No debe llevar la conjunción “y” que implique dos bienes y/o servicios en uno.

Metas de Producción: es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado (Ejercicio Fiscal), con los recursos asignados, de tal forma que permita medir la eficacia del cumplimiento de un programa/subprograma y/o proyecto. Establecen lo que se va a lograr, cuándo serán alcanzados los resultados, mas no establece cómo serán logrados.

Unidad de medida: es una expresión estandarizada de la magnitud física del producto, definida y adoptada por la Institución responsable de la provisión del mismo. Ejemplo: metros lineales, kilómetros, fiscalizaciones.

Los dos tipos de programas con que cuenta la SEAM/MADES deben seguir las siguientes indicaciones (Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio 2018):

Tipo 1: Presupuestos de Programas de Administración

Son programas de administración general de dirección, gestión, supervisión, reglamentación y otros de apoyo administrativo u operativo de las Entidades conforme a la estructura orgánica institucional, funciones y competencias.

Los recursos presupuestarios son asignados a las dependencias administrativas conforme a los gastos operativos o de funcionamiento. Pueden ser objeto de desagregación por los niveles de programas, grupos, subgrupos y Objetos del Gasto, por fuentes de financiamiento, origen de financiamiento u organismo financiador, áreas geográficas o departamentos y sus combinaciones.

Para el cumplimiento de los objetivos de los programas, se le asignan créditos destinados a gastos de funcionamiento u operativos, adquisición de bienes de capital indispensables, gastos no retornables como las transferencias, aportes a entidades nacionales, sector privado, entidades u organismos del exterior

Tipo 2: Presupuestos de Programas de Acción

Es el conjunto de programas y subprogramas que permiten su programación en términos de objetivos y metas cuantificables sobre la base de sistemas de determinación de unidades de medidas, indicadores de gestión o producción. Los recursos presupuestarios asignados a estos programas según corresponda son destinados a lograr objetivos y metas programadas, la adquisición de bienes de capital necesarios, participación de capital, concesiones de préstamos y aportes o transferencias corrientes y de capital de Entidades de la Administración Central a las Descentralizadas o viceversa.

Son desagregados en los niveles de clasificación por programas, subprogramas, grupos, subgrupos y Objetos del Gasto, fuentes de financiamiento, origen de financiamiento, u organismo financiador, áreas geográficas o departamentos y sus combinaciones.

Adicionalmente, pueden contener informaciones de acuerdo con los sistemas de unidades de medidas o indicadores de gestión o producción, genéricas o específicas, claramente definidas en los programas sobre la base de las acciones del gobierno y a los objetivos y metas determinados por períodos de tiempo preestablecidos, conforme a los recursos humanos, presupuestarios, financieros o materiales disponibles.

La clasificación programática contiene una estructura que está dada por los siguientes componentes:

Tipo 1: Presupuestos de Programas de Administración:	Tipo 2: Presupuestos de Programas de Acción:
• Programas	• Programas
• Unidad Responsable	• Subprogramas
• Producto	• Unidad Responsable
• Grupo Objeto Del Gasto	• Producto
• Subgrupo Objeto Del Gasto	• Grupo Objeto Del Gasto
• Objeto Del Gasto	• Subgrupo Objeto Del Gasto
• Fuente De Financiamiento	• Objeto Del Gasto
• Origen De Financiamiento U Organismo Financiador	• Fuente De Financiamiento
• Departamentos	• Origen De Financiamiento U Organismo Financiador
• Municipalidades	• Departamentos
	• Municipalidades

16. Anexo 2: La Estrategia de Presupuestos por Programas PpR en Paraguay

Desde el año 2005 Paraguay viene implementando medidas tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, iniciando desde 2011 la aplicación gradual del Presupuesto por Resultados (PpR).

“El Presupuesto por Resultados es una técnica presupuestaria cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias”.

Busca integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos sobre la base de insumos (personal, bienes y servicios por ejemplo).

El concepto de PPR es utilizado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), que a través de distintas técnicas buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando la asignación de recursos con resultados medibles, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos en base a insumos.

El Presupuesto por Resultados utilizado en el Paraguay se basa en el “Presupuesto Informado”, buscando establecer un vínculo indirecto entre la información de desempeño y el proceso de asignación de recursos. Este vínculo indirecto implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. Los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria (Lovera, 2018).

Para la aplicación del Presupuesto por Resultados, se ha diseñado e implementado un sistema de evaluación y seguimiento de resultados. Para ello, los Programas que aplican el PpR incluyen tres instrumentos centrales: Indicadores de Desempeño, Evaluación de Programas Públicos y Balance Anual de Gestión (BAGP).

Los dos primeros instrumentos son aplicados a través de un Modelo Lógico, diseñado y utilizado como una herramienta de análisis estructurada que permite facilitar el proceso de identificación, diseño (o formulación), ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos. Este además, resume lo que el programa pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del programa serán monitoreados y evaluados.

Los Indicadores de Desempeño son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado (pero que por sí solos no

explican ese resultado) en la provisión de los bienes o servicios generados por las Entidades públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la cual comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de los bienes y servicios.

Los indicadores de desempeño, proveen información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos teniendo en cuenta dos aspectos, que aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública.

Todo indicador tiene que cumplir con una serie de requisitos básicos, que se resumen en:

- **Pertinentes:** Orientados a procesos y productos esenciales del programa.
- **Comparables:** Las actividades o unidades que se escojan para ser medidas deben ser comparables de un momento del tiempo a otro (semestral o anualmente, etc.)
- **Costos Razonables:** La Información base para su construcción debe ser recolectada a un costo inferior al beneficio de su medición.
- **Confiables:** Los Resultados deben ser independientes de quién efectúe la medición
- **Simple y Comprensivos:** Deben cubrir aspectos significativos del desempeño del programa. Su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a utilizar
- **Verificables:** Deben estar claramente establecidas las fuentes de información que permitan medir el indicador, las que pueden ser verificables.

Asimismo, a los Indicadores de Desempeño se les clasifica según lo que miden en:

- **Dimensión del desempeño:**
 - **Eficacia:** grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
 - **Eficiencia:** relación entre producción de un producto (cantidad de bienes y servicios) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción.
 - **Calidad:** dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.
 - **Economía:** capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.

También se les clasifica según la etapa del proceso productivo, en:

- **Ámbitos de Control:**
 - **Procesos:** formas en que el trabajo es realizado.
 - **Productos:** bienes y servicios producidos y/o entregados y sus atributos-calidad.

- Resultados: relacionados a los resultados intermedios y resultados finales sobre la sociedad.

La incorporación de manera sistemática y oportuna, de información sobre indicadores de desempeño y resultados de los programas y políticas públicas en el proceso presupuestario, para una eficiente asignación y uso de los recursos se realiza mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), concebido como un “sistema de información y gestión” que sirve de base técnica que genera información sobre desempeño, metas y resultados de los programas públicos, con el fin de apoyar las iniciativas de mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado con el adecuado manejo de la política fiscal.

Por otra parte, el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP), es un documento de rendición de cuentas o memoria, elaborado por las Entidades públicas, incorporando los principales resultados de su gestión institucional (incluyendo la información generada por los distintos instrumentos del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestario), su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. Al ser un documento de rendición de cuenta, debe ser enviado al Congreso para su conocimiento y difusión.

Los principales aspectos que comprende este balance institucional son:

- Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución.
- Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos.
- Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos.
- Desafíos para el año siguiente, entre otros aspectos.

El Balance Anual de Gestión Pública permite además proveer información en los siguientes puntos:

- La proporción del gasto dirigido expresamente a la equidad de género.
- El balance de género en el empleo en el sector público (que puede verse como el número de mujeres y hombres en diferentes niveles y puestos de la administración pública), además en materia de capacitación.
- El balance de género en los contratos del sector público, como los contratos para construcciones.
- El balance de género en los beneficiarios/ as de los bienes y servicios institucionales entregados.

El BAGP tiene por objetivo principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de las Instituciones como rendición de cuenta al Congreso Nacional. Adicionalmente,

es un instrumento que contribuye a otros procesos de análisis y evaluación institucional. En particular, la Dirección General de Presupuesto lo utiliza en sus procesos internos de trabajo.

Debido a esto es necesario que la calidad de la información presentada posibilite efectivamente disponer de información de los resultados globales de gestión de las instituciones públicas y permita retroalimentar otros procesos de análisis y evaluación institucional.

17. Anexo 3: Convenios Interinstitucionales de la SEAM vigentes a noviembre de 2018

Anexo 4 – Tabla 1: PLANILLA DE CONVENIOS SEAM - MUNICIPALIDADES							
Estado	Institución	Departamento	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado por
Activo	Municipalidad de José D.Ocampos	Caaguazú	Convenio Marco de Cooperación	02/07/2018	02/07/2020	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Tava'i	Caazapá	Convenio Marco de Cooperación	12/05/2018	12/05/2020	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Luque	Central	Convenio Marco	08/03/2017	08/03/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Mariano Roque Alonso	Central	Convenio Marco de Cooperación	19/10/2016	19/10/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de ITA	Central	Convenio Marco de Cooperación	07/06/2017	07/06/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Lambaré	Central	Convenio Marco de Cooperación	04/09/2017	04/09/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Lambaré	Central	Convenio Marco de Cooperación	04/09/2017	04/09/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Tobatí	Cordillera	Convenio Marco	27/06/2018	27/06/2020	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Valenzuela	Cordillera	Convenio Marco de Cooperación	10/08/2017	10/08/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Alto Verá	Itapúa	Adenda Convenio de Cooperación para la cesión de un terreno destinado a obras publicas	01/11/2008	01/11/2033	25 años	José Luis Casaccia
Activo	Municipalidad de Alto Verá	Itapúa	Convenio Marco	20/06/2008	20/06/2033	25 años	Carlos Antonio López Dose
Activo	Municipalidad de Tomas Romero Pereira	Itapúa	Convenio Marco de Cooperación	05/08/2016	05/08/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Municipalidad de Villa Hayes	Pres. Hayes	Convenio Marco de Cooperación	2016	2018	2 años	Rolando de Barros Barreto

Anexo 4 – Tabla 2: PLANILLA DE CONVENIOS GOBERNACIONES - SEAM

Estado	Institución	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de Culminación	Duración	Firmado por
Activo	Gobernación de Alto Paraguay	Adenda N°2 Memorándum de Entendimiento para la Gestión del Parque Nacional Defensores del Chaco (Fundación desde el Chaco, Gobernación de Boquerón, Gobernación de Alto Paraguay y SEAM)	38401		sin fecha de caducidad	Alfredo Molinas
Activo	Gobernación de Boquerón	Convenio Marco	42543	22/06/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Caaguazú	Convenio Marco	42558	07/07/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Itapúa	Convenio Marco	42901	15/06/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Caazapá	Convenio Marco	42852	27/04/2019	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Alto Paraná	Convenio Marco	42682	43412	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Alto Paraná	Convenio Marco	42682	08/11/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Caaguazú	Convenio Marco	42558	07/07/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Boquerón	Convenio Marco	42543	22/06/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Alto Paraguay	Convenio Marco	42537	16/06/2018	2 años	Rolando de Barros Barreto
Activo	Gobernación de Concepción	Convenio Marco	41794	04/06/2017	3 años	María Cristina Morales
Activo	Gobernación de San Pedro	Convenio Marco	41607	29/11/2016	3 años	María Cristina Morales

Anexo 4 – Tabla 3: CONVENIOS CON INSTITUCIONES PÚBLICAS

Estado	Institución	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado por
ACTIVO	COPACO	Convenio Marco	10/08/2016	10/08/2021	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	CONADERNA	ADENDA 2 AL CONVENIO MARCO	02/08/2017	02/08/2019	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	MOPC	ADENDA 1 AL Convenio Marco	28/09/2017	28/09/2020	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	ANDE, INFONA, STP Y SEAM	Convenio Marco	13/04/2018	13/04/2023	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	MIC	Convenio Marco	03/04/2018	03/04/2020	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	ANNP	CONVENIO MARCO DE COOPERACION	25/04/2017	25/04/2020	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Secretaría de la Función Pública	Convenio Marco	02/03/2016	02/03/2020	4 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Admin. Nacional de Electricidad (ANDE)	Convenio Marco	29/08/2016	29/08/2019	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Secretaría Acción Social	Específico de Cambio Climático	03/05/2016	03/05/2019	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Ministerio de Defensa Nacional	Convenio Marco	14/04/2016	14/04/2019	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Ministerio de Educación y Cultura	Convenio Marco	01/03/2016	31/12/2018	20 meses	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	INFONA y Facultad de Ciencias Agrarias (UNA)	Convenio Marco de Cooperación interinstitucional entre la SEAM, INFONA y la Fac. de Cs. Agrarias (UNA)	12/11/2013	13/11/2018	5 años	María Cristina Morales, Ministra
ACTIVO	Dir. Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)	Convenio Marco	23/05/2013	23/05/2018	5 años	Heriberto Osnaghi, Ministro
ACTIVO	Defensoría del Pueblo	Convenio Marco	22/02/2016	22/02/2018	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR)	Convenio para la conservación del Monumento Científico Natural "Moisés Bertoni" como atractivo del circuito turístico Mercosur	02/04/2007		sin fecha de caducidad	Carlos Antonio López Dose, Ministro
ACTIVO	Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)	Convenio Marco	05/12/2007		sin fecha de caducidad	Carlos Antonio López Dose, Ministro
ACTIVO	Secretaría de Acción Social (SAS)	Convenio Interinstitucional en el Marco del Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II	24/07/2007		sin fecha de caducidad	Carlos Antonio López Dose, Ministro
ACTIVO	Dir. Nacional de Contrataciones Públicas	Convenio de Cooperación Interinstitucional	27/02/2008		sin fecha de caducidad	Carlos Antonio López Dose, Ministro
ACTIVO	Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional	03/09/2014	03/09/2017	3 años	María Cristina Morales, Ministra
ACTIVO	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	Adenda 1 - Mecanismos de gestión administrativa y financiera para los servicios presentados por la SEAM a Proyectos del MOPC RENOVACION	24/08/2014	03/09/2020	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
ACTIVO	Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información (SENATICS)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional	28/10/2013		sin fecha de caducidad	María Cristina Morales, Ministra
ACTIVO	Acuerdo Específico N° 1	Convenio para la implementación de un Sistema de Seguimiento de Trámites entre SENATICS y la SEAM	28/10/2013		sin fecha de caducidad	María Cristina Morales, Ministra
ACTIVO	Secretaría de Acción Social (SAS)	Convenio de Cooperación Interinstitucional	04/05/2014		sin fecha de caducidad	María Cristina Morales, Ministra

Anexo 4 – Tabla 4: CONVENIOS CON ONG Y OTROS

Estado	Institución	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de Culminación	Duración	Firmado por
Activo	Asociación de Ornitofilos y afines (ASORA)	CONVENIO MARCO DE COOPERACION	05/06/2018	05/06/2020	2 AÑOS	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Fondo de Conservación de Bosques Tropicales	Acuerdo Marco de Cooperación	19/11/2014	19/11/2019	5 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	ALTER VIDA	CONVENIO MARCO DE COOPERACION	0/0/2017		3 AÑOS	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	ASOCIACION AGROPECUARIA DE AGUA DULCE	CONVENIO MARCO DE COOPERACION	01/11/2017	31/12/2018	1 AÑOS 2 MESES	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	World Land Trust - Guyrá Paraguay	Acuerdo Gestión Compartida de Parques Nacionales Rio Negro, Defensores del Chaco y Chovoreca - Alto Paraguay	18/06/2008	18/06/2018	10 años	Carlos Antonio López Dose, Ministro
Activo	Cooperativa Friesland Ltda.	Convenio Marco	04/12/2014	04/12/2017	3 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Guyrá Paraguay	Convenio Específico para la gestión compartida de los Parques Nacionales Rio Negro, Defensores del Chaco y Chovoreca - Alto Paraguay	01/10/2007	01/10/2017	10 años	Carlos Antonio López Dose, Ministro
Activo	Guyrá Paraguay	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaria del Ambiente y la Asociación Guyrá Paraguay: Conservación de Aves.	15/09/2014	15/09/2017	3 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Unión Industrial Paraguaya UIP	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaria del Ambiente (SEAM) y la unión Industrial Paraguaya (UIP)	15/04/2013	15/04/2017	4 años	Heriberto Osnaghi, Ministro
Activo	Desarrollo Agrícola del Paraguay	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente (SEAM) y Desarrollo Agrícola del Paraguay	08/08/2018	08/02/2019	6 meses	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Fundación Paraguay	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Ambiente (SEAM) y Fundación Paraguay	07/08/2018	07/08/2020	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro

Anexo 4 – Tabla 5: CONVENIO CON UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Estado	Institución	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado por
Activo	Colegio Técnico Centro de Entretenimiento Vocacional "PTE". Carlos A. López	Convenio Marco	12/12/2016	11/12/2021	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad del Cono Sur de las Américas (UCSA)	Convenio Marco	11/09/2015	11/09/2020	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad de Texas Tech de los Estados Unidos	Convenio Marco	12/10/2007	12/10/2017	10 años	Carlos Antonio López Dose,
Activo	Universidad San Carlos	Convenio Marco	25/07/2013	25/07/2018	5 años	Heriberto Osnaghi, Ministro
Activo	Colegio y Escuela Técnica Sagrado Corazón de Jesús	Convenio Marco	2014	2019	5 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Servicio Nacional de Promoción Profesional	Acta de Renovación de Convenio Marco				
Activo	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional	31/06/2015	31/06/2020	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad Nacional de Itapúa (UNI)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional	27/08/2015	27/08/2020	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Escuela Técnica Sagrado Corazón de Jesús (Salesiano)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SEAM y el Colegio y Escuela Técnica Sagrado Corazón de Jesús	01/01/2014	01/01/2019	5 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional	Convenio Marco de Cooperación entre SEAM y la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional (FIUNA)	28/11/2013	28/11/2018	5 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Fundación Kolping Paraguay	Acta de Renovación del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre SEAM y la Fundación Kolping Paraguay	12/09/2013	12/09/2017	4 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Universidad San Carlos	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Univ. San Carlos y la SEAM	25/07/2013	25/07/2018	5 años	Heriberto Osnaghi, Ministro
Activo	Universidad Nacional de Asunción (UNA)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Universidad Nacional de Asunción y la SEAM	01/01/2013	01/01/2018	5 años	María Cristina Morales, Ministra
Activo	Universidad Texas Tech de los Estados Unidos de América	Convenio Marco entre la SEAM de Paraguay y la Universidad de Texas Tech de EEUU	12/11/2007	12/11/2017	10 años	Carlos Antonio López Dose, Ministro
Activo	Colegio Técnico Nacional y Centro de Entrenamiento Vocacional	Convenio Marco	Año 2016	Año 2021	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER)	Convenio Marco	04/10/2016	04/10/2018	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad Nacional del Este	Convenio Marco	22/08/2016	22/08/2018	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad Nacional de Asunción (UNA)	Convenio Marco	2013	2018	5 años	María Cristina Morales
Activo	Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD)	Convenio Marco	30/06/2015	30/06/2020	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Univ. Católica Nuestra Señora de la Asunción	Convenio Marco entre la SEAM de Paraguay y la Univ. Católica Nuestra Señora de la Asunción	02/07/2018	02/07/2021	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Servicio Nacional de Promoción Profesional	Acta de Renovación del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la SEAM y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)	01/08/2018	01/08/2023	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro

Anexo 4 – Tabla 6: PLANILLA DE CONVENIOS INSTITUCIONALES INTERNACIONALES

Estado	Institución	País	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado Por
Activo	Acuerdo Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Implementación del Proyecto "Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Recursos Hídricos e Zonas de Uso Intensivo del Agua".	Brasil - Paraguay	Acuerdo de Cooperación	29/010/2015	29/10/2017	2 años	Eladio Loizaga, Ministro - MRE
Activo	Ministerio del Medio Ambiente de Chile	Chile - Paraguay	Memorando de Entendimiento para Cooperación en Materia de Medio Ambiente	29/09/2016	29/06/2019	3 Años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Carta de Intención de Cooperación Interinstitucional para Desarrollo Firmada entre La SEAM, La Gobernación del Dpto. de Itapúa, Comisión Mixta del Río Paraná y la Municipalidad de Carmen del Paraná Y La Asociación De Intendentes De Itapúa-Aidi y el Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de Chile	Chile - Paraguay		22/05/2018			R. de Barros Barreto, Ministro

Anexo 4 – Tabla 6: PLANILLA DE CONVENIOS CON BINACIONALES

Estado	Institución	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado Por
Activo	Yacyretá	Acta Complementaria N° 15 del Convenio Marco entre la Entidad Binacional Yaciretá y la Secretaria del Ambiente y la República del Paraguay	03/04/2018	03/01/2021	32 meses	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Yacyretá	Acta Complementaria N° 14 del Convenio Marco entre la Entidad Binacional Yaciretá y la Secretaria del Ambiente y la República del Paraguay	07/09/2017	07/06/2019	21 meses	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Yacyretá	Acta Complementaria N° 13 -	2015			R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Fundación Parque Tecnológico de Itaipú	Convenio Marco	02/06/2016	02/06/2019	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro

Anexo 4 – Tabla 7: PLANILLA DE CONVENIOS EN EL MARCO DE PROYECTOS INTITUCIONALES

Estado	Institución	Proyecto Involucrado	Tipo de Convenio	Fecha de Inicio	Fecha de fin	Duración	Firmado Por
Activo	Instituto Kolping Paraguay	Proyecto Ozono	Convenio específico/Proyecto 80880 implementación del Plan de Eliminación de HCFC	17/03/2017			R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Warren Wildlife Gallery (Wwg)		CONVENIO MARCO DE COOPERACION	26/09/2017	26/09/2022	5 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	ESCUELA ARTES Y OFICIOS DE CDE	Proyecto Ozono	CONVENIO MARCO Y ESPECIFICO	19/01/2018	19/01/2020	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Instituto Nacional De Tecnología Industrial De La Argentina	COPs	ADENDA 1 AL CONVENIO MARCO DE COOPERACION	01/08/2017	01/08/2019	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Organización de Técnicos en Refrigeración Asociados del Paraguay	Proyecto Ozono	Convenio específico/Proyecto 80880 implementación del Plan de Eliminación de HCFC	17/03/2017	17/03/2018	1 año	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Colegio y Escuela Técnica Sagrado Corazón de Jesús SALESIANITO	Proyecto Ozono	Convenio específico/Proyecto 80880 implementación del Plan de Eliminación de HCFC	24/03/2017	24/03/2020	3 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Servicio Nacional de Promoción Profesional SNPP	Proyecto Ozono	Convenio específico/Proyecto 80880 Implementación del Plan de Eliminación de HCFC	05/04/2017			R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología INTN	Proyecto Ozono	Convenio específico/Proyecto 80880 implementación del Plan de Eliminación de HCFC	30/05/2017	30/11/2018	1 año 6 meses	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	FCA/UNA/PNUD-SEAM	Proy. Paisajes de Prod. Verde	Memorándum de entendimiento- Proyecto Paisajes de Producción Verde	23/05/2017			R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Mesa de finanzas sostenible	Proy. Paisajes de Prod. Verde	Convenio Marco de Cooperación entre la SEAM y MFS	16/08/2017	16/08/2019	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Mesa de finanzas sostenible	Proy. Paisajes de Prod. Verde	Adenda I al convenio SEAM y MFS	16/08/2017	16/08/2019	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Mesa de finanzas sostenible	Proy. Paisajes de Prod. Verde	Adenda II convenio SEAM y MFS	16/08/2017	16/08/2019	2 años	R. de Barros Barreto, Ministro
Activo	Universidad Nacional de Asunción (UNA) - En el Marco del Proyecto Econormas		Acuerdo Específico del Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría del Ambiente y la Universidad Nacional de Asunción	20/03/2014	Hasta finalizar el Proyecto Econormas		Oscar Rivas, Ministro

18. Anexo 4. Mapa de Cooperantes

Fuente: <https://cooperacion.stp.gov.py/reportes.html>

Proyecto	
Gestión Integral de RSM para el AMA y Municipios del Interior del país	
Cooperante: AGCI Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 9692 Dólares Inicio: 12-05-2017 Fin: 13-05-2019 Etapas: En Ejecución	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Capacitar a los equipos técnicos de Paraguay para la elaboración de su INGEI mediante la implementación de las Directrices del IPCC de 2006.
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos: null Distritos: null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores AMBIENTE	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Gestión Integral de RSM para el AMA y Municipios del Interior del país	
Cooperante: AGCI Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 700000 Dólares Inicio: 01-12-2010 Fin: 31-12-2013 Etapa: Finalizado	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Agua y saneamiento (Eje: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social)	Objetivo El objetivo se piensa alcanzar mediante la implementación de las siguientes actividades: (i) complementación y actualización del Plan Maestro de Gestión de RSM para el AMA, (ii) Aspectos Legales: Reglamentación de la Ley y (iii). Plan Social de Inclusión para Trabajadores Informales.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Proyecto del Apoyo a la Descentralización de la Gestión Ambiental	
Cooperante: AGCI Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 470000 Dólares Inicio: 02-01-2008 Fin: 30-12-2010 Etapas: Finalizado Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Contribuir con la descentralización de la gestión ambiental de los municipios a través de políticas y acciones integradas de control del saneamiento y mejora del entorno ambiental con participación local.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Paraguay Gran Chaco	
Cooperante: AGCI Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 87800 Dólares Inicio: 03-01-2011 Fin: 29-12-2015 Etapas: Finalizado Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Revertir las tendencias de degradación de la tierra en el Chaco Paraguayo mediante el apoyo a la gestión sustentable de las tierras en el paisaje productivo.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Programa colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de bosques en países en vías de desarrollo.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 611552 Dólares Inicio: 03-01-2011 Fin: 30-12-2014 Etapas: Finalizado <hr/> Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Mejorar capacidad institucional y técnica de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Plan de eliminación de HCFC.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 164152 Dólares Inicio: 02-01-2012 Fin: 30-12-2014 Etapas: Finalizado	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Disminuir la importación de sustancias y equipos con HCFC.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.
	Impacto
	Área de Influencia No aplica
	Departamentos null
	Distritos null
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
Plan Inicial Productos Verdes.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 118896 Dólares Inicio: 02-01-2012 Fin: 30-12-2014 Etapas: Finalizado	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Desarrollar un proyecto orientado a elaborar una propuesta que resulte en la preparación completa del proyecto “Incorporación de Conservación de la Biodiversidad y Manejo Sustentable de Tierras en Prácticas Productivas en todas las bioregiones y biomas del Paraguay”.
Impacto Área de Influencia No aplica	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.
Departamentos null	
Distritos null	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
Programa UNREDD Paraguay.	
Cooperantes: ONU-FAO Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 2190000 Dólares Inicio: 02-01-2012 Fin: 27-12-2013 Etapas: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Apoyar en la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal.</p>
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Desarrollo agropecuario (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
Paraguay Gran Chaco.	
<p>Cooperantes: ONU-PNUD</p> <p>Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM</p> <p>Modalidad: Sur – Sur</p> <p>Monto: 929082 Dólares</p> <p>Inicio: 03-01-2011</p> <p>Fin: 30-12-2015</p> <p>Etapas: Finalizado</p> <hr/> <p>Impacto</p> <p>Área de Influencia No aplica</p> <p>Departamentos null</p> <p>Distritos null</p> <p>Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM</p> <p>Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya</p> <p>Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).</p>	<p>Descripción</p> <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	<p>Objetivo</p> <p>Revertir las tendencias de degradación de la tierra en el Chaco Paraguayo mediante el apoyo a la gestión sustentable de las tierras en el paisaje productivo.</p>
	<p>Resultado</p> <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>

Proyecto	
Programa colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de bosques en países en vías de desarrollo.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 1490001 Dólares Inicio: 06-01-2011 Fin: 29-01-2016 Etapa: Finalizado Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Mejorar capacidad institucional y técnica de las organizaciones de Gobierno y de la Sociedad Civil para gerenciar actividades REDD+ en Paraguay.
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Estrategia de biodiversidad.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 228783 Dólares Inicio: 02-01-2013 Fin: 30-12-2015 Etapas: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Proporcionar asistencia técnica para la actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y elaboración del plan de acción para apoyar la implementación del Plan Estratégico del CDB 2011-2020 en Paraguay.</p>
Impacto	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Área de Influencia No aplica	
Departamentos null	
Distritos null	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
Paisajes de Producción Verde.	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 6861817 Dólares Inicio: 03-01-2011 Fin: 28-12-2018 Etapas: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Integrar la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de la tierra en prácticas de producción en todas las bio-regiones y biomas del Paraguay.</p>
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Producción sostenible (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
PEI Paraguay	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 183334 Dólares Inicio: 12-03-2013 Fin: 29-12-2017 Etapas: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Apoyar a las familias rurales de los beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias "Tekoporá" condicional situado en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Caazapá para su integración socio-económica efectiva en las economías locales y regionales sobre la base de la agricultura sostenible los mercados de producción e inclusivas; y la participación en los programas de desarrollo local, mejorando así sus medios de vida.</p>
Impacto	
Área de Influencia No aplica	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Departamentos null	
Distritos null	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores Reducción de la pobreza (Eje: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social).	

Proyecto	
Tercera Comunicación Nacional	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 852000 Dólares Inicio: 02-01-2014 Fin: 29-12-2016 Eta pa: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Proporcionar asistencia técnica para la elaboración de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático e Informes Bienales de Actualización (IBA).</p>
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos null Distritos null Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Formalización de la economía (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo).	

Proyecto	
Desarrollo de Capacidades	
Cooperantes: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 20000 Dólares Inicio: 24-04-2014 Fin: 31-03-2016 Eta pa: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>Elaborar el proyecto Desarrollo de capacidades para el mejoramiento de la toma de decisiones sobre el ambiente global. (Fondos preparatorios).</p>
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Impacto	
Área de Influencia No aplica	
Departamentos null	
Distritos null	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores Administración pública (Eje: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social).	

Proyecto	
Acuerdo de Contribución de la Unión Europea, Econormas/018/2012/ Intervenciones Lucha contra la Desertificación y Sequía (CRIS: 2012/308-020).	
Cooperante: UNION EUROPEA Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 293101 Dólares Inicio: 02-01-2014 Fin: 31-12-2015 Etapas: Finalizado Impacto Área de Influencia Distrital Departamentos null Distritos TTE 1RO MANUEL IRALA FERNANDEZ (PRESIDENTE HAYES) Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: UE-IICA- MUNICIPALIDAD - SEAM - IICA Sectores Agropecuario y Desarrollo, Rural, Infraestructura (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático. Objetivo Promover el control de los procesos de desertificación y mitigar los efectos de la sequía mediante intervenciones demostrativas que permitan generar información sobre buenas prácticas, difundirlas y desarrollar capacidades sobre el tema. Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Cooperación técnica para el incremento de la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay en el marco de transparencia del Acuerdo de París	
Cooperante: AGCI Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 9692 Dólares Inicio: 12-05-2017 Fin: 13-05-2019 Etapas: En Ejecución	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo Capacitar a los equipos técnicos de Paraguay para la elaboración de su INGEI mediante la implementación de las Directrices del IPCC de 2006.
Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: AGCI Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Ambiente	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto		
Sistema de monitoreo de calidad del aire		
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 5000 Dólares Inicio: 02-01-2017 Fin: 31-12-2018 Etapa: En Ejecución	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>	
	Objetivo <p>-</p>	
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>	
	Impacto Área de Influencia Nacional Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Ambiente	

Proyecto	
Ley 3001 -Mercado de compensaciones ambientales	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 15000000 Dólares Inicio: 01-01-2018 Fin: 31-12-2021 Etapas: En Ejecución Impacto Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Ambiente	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo -
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Fortalecimiento institucional calidad aire	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 0 Inicio: 02-01-2017 Fin: 31-12-2018 Etapa: En Ejecución	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo -
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.
	Impacto No aplica
	Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Ambiente	

Proyecto	
Programa de Pobreza y Ambiente	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 700000 dólares Inicio: 01-01-2015 Fin: 29-12-2017 Etapas: Finalizado Impacto Área de Influencia Nacional Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Reducción de la pobreza (Eje: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo -
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Revision NIP Conexion de Estocolmo de POPs	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 500000 dólares Inicio: 02-01-2017 Fin: 31-12-2018 Etapas: En Ejecución Área de Influencia Nacional Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo -
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Implementación de la Convención de Minamata. Desarrollo de Planes Nacionales de acción para Minería Artesanal y de pequeña escala	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 547000 dólares Inicio: 02-01-2017 Fin: 31-12-2018 Etapas: En Ejecución Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático. Objetivo - Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Cambios de mercado en la deforestación de carne, aceite de palma y soya.	
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 150000 dólares Inicio: 02-01-2017 Fin: 31-12-2019 Etapas: En Ejecución Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.
	Objetivo -
	Resultado Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto		
Formulación de NAMA		
Cooperante: ONU MEDIO AMBIENTE Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 70000 dólares Inicio: 02-01-2018 Fin: 31-12-2019 Etapas: En Ejecución Área de Influencia No aplica Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya Sectores Desarrollo agropecuario (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo)	Descripción El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.	
	Objetivo	-
	Resultado	Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.

Proyecto	
Paraguay Gran Chaco	
Cooperante: ONU-PNUD Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 905033 dólares Inicio: 02-01-2017 Fin: 02-01-2017 Etapas: Finalizado	Descripción <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p>
	Objetivo <p>El objetivo del proyecto es revertir las tendencias de degradación de la tierra en el Chaco Paraguayo mediante el apoyo a la gestión sustentable de las tierras en el paisaje productivo</p>
	Resultado <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Área de Influencia No aplica	
Departamentos No aplica	
Distritos No aplica	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población del Chaco paraguay	
Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	

Proyecto	
Desarrollo de Capacidades	
Cooperante: ONU-PNUD	<p>Descripción</p> <p>El 21 de marzo de 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada por Chile y Paraguay, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Para lograr dicho objetivo, todos los países miembros de la CMNUCC deben elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de sus GEI (INGEI), los cuales consisten en un listado numérico exhaustivo de la contabilización de cada uno de los GEI antropógenos liberados o absorbidos desde la atmósfera por un país, con la finalidad de determinar la contribución específica de dicho país al fenómeno del cambio climático.</p> <p>Objetivo</p> <p>Desarrollo de Capacidades Ambientales</p> <p>Resultado</p> <p>Incrementar la calidad del inventario nacional de gases de efecto invernadero de Paraguay, el cual debe ser presentado ante Naciones Unidas en el marco de transparencia del Acuerdo de París.</p>
Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Modalidad: Sur – Sur	
Monto: 880000 dólares	
Inicio: 15-09-2015	
Fin: 30-06-2018	
Etapa: En Ejecución	
Área de Influencia No aplica	
Departamentos No aplica	
Distritos No aplica	
Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM	
Beneficiarios Indirectos: Población Paraguaya	
Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	

Proyecto	
Protección y recuperación de suelos como Servicio Ecosistémico	
Cooperante: AECID, Costa Rica Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 50000 dólares Inicio: 04-01-2016 Fin: 30-12-2016 Etapa: Finalizado Área de Influencia Nacional Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Otras instituciones del Estado y la Sociedad Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	Descripción Paraguay se encuentra en un proceso de implementación efectiva de la ley Nº 3001 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales que cuenta con 5 modalidades de servicios ecosistémicos, entre ellos la protección y recuperación de suelos, y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales
	Objetivo Contribuir en la reglamentación de los servicios ambientales, en su modalidad de protección y recuperación de suelos, y de mitigación de daños provocados por fenómenos naturales, conforme a lo establecido en la ley Nº 3001/06 "De Valoración y Retribución de Servicios Ambientales"
	Resultado Como resultado de corto plazo se espera instalar capacidades a través del intercambio de conocimientos de expertos entre la SEAM y la Institución definida por el gobierno de Costa Rica para la ejecución del proyecto. Contar con documentos guías y propuestas de normativas que permita la justa retribución como compensación de aquellos que contribuyen con los servicios ambientales de protección y recuperación de suelo. A mediano plazo la SEAM se encarga de instalar en la sociedad, la conciencia colectiva de la importancia de la conservación del suelo. A largo plazo contar con la capacidad instalada para dar respuestas mitigadas ante los fenómenos climáticos que ya va produciendo grandes pérdidas económicas en el país.
	Observaciones La modalidad de cooperación se realizará mediante un proceso virtual de acompañamiento, donde se realizará el intercambio de documentos e informaciones necesarias para la elaboración de la propuesta.

Proyecto	
Programa de Fortalecimiento Institucional para la Consolidación de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas de Lucha Contra la Desertificación, Sequía y Adaptación al Cambio Climático en Cumplimiento de los Compromisos Asumidos en el Marco de las Convenciones de la UNCCD, CMNUCC y al Plan Nacional de Desarrollo 2030 del Paraguay.	
Cooperante: ABC, AACID Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 245551 dólares Inicio: 02-01-2018 Fin: 29-12-2018 Etapas: En Negociación Área de Influencia Nacional Departamentos No aplica Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Dirección Nacional de Aeronáutica Civil Gobernaciones y Municipalidades Ministerio de Agricultura y Ganadería Instituto Forestal Nacional Secretaría de Emergencia Nacional. Sectores AMBIENTE (Eje: transversal)	Descripción El presente Programa tiene como objetivo desarrollar las acciones institucionales y técnicas necesarias para la consolidación de la Estrategia Nacional de Políticas Públicas de Lucha contra la Desertificación y Adaptación al Cambio Climático de Paraguay. En esta primera etapa se desarrollará el Proyecto “Diseño de una estrategia nacional de políticas públicas de lucha contra la Desertificación y Sequía, y adaptación al cambio climático, alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2030 de Paraguay y en cumplimiento de los compromisos asumidos en las convenciones de la UNCCD y CMNUCC”; con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos finales del programa.
	Objetivo Contribuir al Diseño de una Estrategia Nacional de Políticas Públicas de Lucha Contra la Desertificación, la Sequía y de Adaptación al Cambio Climático, Alineada al Plan Nacional de Desarrollo 2030 y para el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos en las Convenciones de la UNCCD y de la CMNUCC.
	Resultado Desarrollar el documento de la estrategia nacional de políticas públicas de lucha contra la Desertificación y Sequía, y adaptación al cambio climático, alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2030 y en cumplimiento de los compromisos asumidos en las convenciones de la UNCCD, CMNUCC. Generar mecanismos para el fortalecimiento institucional mediante intercambios de experiencias técnicas y de campo, capacitación técnica en SIG, para funcionarios de la SEAM en especial de la Dirección Nacional de Cambio Climático y la Oficina Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía. Realizar talleres internacionales al inicio, a mitad y al final del Proyecto Realizar materiales audiovisuales, didácticos, para la capacitación y concientización y misiones de monitoreo y evaluación

Proyecto	
Desarrollo de Capacidades para la gestión de recursos hídricos en el Paraguay con énfasis en las regiones transfronterizas de las Cuencas de Apa e Itaipú.	
Cooperante: ABC Ejecutor: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Modalidad: Sur – Sur Monto: 421698 dólares Inicio: 29-09-2017 Fin: 29-09-2019 Etapa: En Ejecución Área de Influencia Departamental Departamentos AMAMBAY, CONCEPCION Distritos No aplica Beneficiarios Directos: SECRETARIA DEL AMBIENTE-SEAM Beneficiarios Indirectos: Población de los departamentos de Concepción y Amambay Sectores Energía (Eje: Crecimiento Económico Inclusivo)	Descripción Esta propuesta permitirá a Paraguay y Brasil contar con datos para determinar el balance hídrico identificado la disponibilidad hídrica, incluyendo todas las demandas de uso de agua de la cuenda de ambas márgenes, permitiendo de esta manera la distribución equitativa del recurso para la autorización del uso sostenible ambientalmente respetando las leyes y normas ambientales de ambos países, con la creación de planes de uso transfronterizos, para el aprovechamiento y conservación del recurso hídrico
	Objetivo Apoyar el proceso de desarrollo de la red hidrometeorológica de Paraguay y de adquisición de datos en la zona transfronteriza del Rio Apa y Cuenca de Itaipú con vistas al monitoreo conjunto de los recursos hídricos.
	Resultado Desarrollo de capacidades técnicas para la operación de la Red hidrológica Nacional Sistema de monitoreo implementado conjuntamente en la zona trasfronteriza de la cuenca del Rio Apa y del Embalse de Itaipú. Sistema hidro instalado y operando en el país. Intercambio de metodologías para la consolidación de los balances hídricos y para la elaboración e implementación de planes de cuencas hidrográficas
	Observaciones El proyecto fue reformulado y proviene del Programa anterior.

19. Anexo 5: Evolución Presupuestaria de los Programas

Anexo 6: Presupuestos Programa de Acción Tipo II (2015-2018) - en guaraníes corrientes

	2.015	2.016	2.017	2.018
PRESUPUESTO DE PROGRAMAS DE ACCIÓN	20.137.791.377	21.309.534.055	21.649.534.055	18.296.517.017
Programa de acción	20.137.791.377	21.309.534.055	21.613.669.902	18.296.517.017
100 Servicios Personales	6.620.338.851	6.651.955.633	6.651.955.633	6.052.529.210
120 Remuneraciones temporales	1.141.975.333	1.018.126.856	894.311.349	1.544.415.653
130 Asignaciones complementarias	5.125.829.793	5.158.445.114	5.270.260.621	3.761.738.007
140 Personal contratado	332.533.725	229.948.018	241.948.018	405.985.925
190 Otros gastos del personal	20.000.000	245.435.645	245.435.645	340.389.625
200 Servicios No Personales	4.786.068.507	5.012.253.674	4.886.028.174	6.095.824.067
210 Servicios básicos				2.409.876.582
230 Pasajes y viáticos	1.080.402.400	1.337.848.097	1.435.122.597	1.337.547.485
240 Gastos por servicios de aseo, mantenimiento y reparaciones	1.764.386.530	2.038.647.000	2.273.647.000	560.000.000
250 Alquileres y derechos	40.000.000	10.000.000	19.500.000	40.000.000
260 Servicios técnicos y profesionales	1.859.279.577	1.523.758.577	893.758.577	1.410.000.000
280 Otros servicios en general	42.000.000	102.000.000	264.000.000	338.400.000
300 Bienes de Consumo e Insumos	2.417.849.132	2.021.606.500	2.212.832.000	2.478.163.740
310 Productos alimenticios	697.274.500	157.274.500	125.000.000	354.510.000
320 Textiles y vestuarios	150.000.000	282.210.500	282.210.500	368.695.000
330 Productos de papel, cartón e impresos	170.867.500	160.867.500	160.867.500	217.045.000
340 Bienes de consumo de oficinas e insumos	333.425.132	80.521.000	135.521.000	
350 Productos e instrumentos químicos y medicinales	7.882.000	149.337.000	134.337.000	
360 Combustibles y lubricantes	970.400.000	873.396.000	1.160.686.000	1.271.542.740
390 Otros bienes de consumo	88.000.000	318.000.000	214.210.000	266.371.000
500 Inversión Física	4.954.567.639	6.164.838.000	6.439.838.000	2.200.000.000
520 Construcciones	1.500.000.000	1.900.000.000	1.900.000.000	2.000.000.000
530 Adquisiciones de maquinarias, equipos y herramientas	2.525.050.000	2.729.550.000	3.004.550.000	
540 Adquisiciones de equipos de oficina y computación	793.517.639	1.285.288.000	1.285.288.000	
580 Estudios y proyectos de inversión	68.000.000	250.000.000	250.000.000	200.000.000
590 Otros gastos de inversión y reparac. mayores	68.000.000			
800 Transferencias	1.048.967.248	1.268.967.248	1.268.967.248	1.280.000.000
830 Otras transferencias corrientes al sector público		20.000.000	20.000.000	20.000.000
840 Transferencias corrientes al sector privado	850.000.000	1.050.000.000	1.050.000.000	1.060.000.000
850 Transferencias correctas al sector	198.967.248	198.967.248	198.967.248	200.000.000
900 Otros gastos	310.000.000	189.913.000	189.913.000	190.000.000
910 Pago de impuestos, tasas, gastos judiciales y otros	300.000.000	150.000.000	150.000.000	180.000.000
920 Devolución de impuestos y otros ingresos no tributarios	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
960 Deudas pendientes de pago de gastos corrientes de ejecución		29.913.000	29.913.000	

Anexo 5: Presupuestos Programa de Administración Tipo I (2015-2018) - en guaraníes corrientes

Grupo / Subgrupo		2.015	2.016	2.017	2.018
Grupo / Subgrupo	PRESUPUESTO DE PROGRAMAS DE ADMINISTRACION	23.781.906.028	23.533.028.561	23.675.175.639	38.375.708.771
	Administración General	23.781.906.028	23.533.028.561	23.675.175.639	38.375.708.771
100	Servicios Personales	20.081.497.086	20.038.287.803	20.180.434.881	31.194.522.123
110	Remuneraciones básicas	16.765.416.395	16.724.289.595	16.863.636.673	27.428.229.240
120	Remuneraciones temporales	242.244.975	242.244.975	242.244.975	
130	Asignaciones complementarias	608.942.384	633.166.238	633.166.238	885.605.888
140	Personal contratado	1.605.693.332	1.579.386.995	1.579.386.995	1.585.886.995
190	Otros gastos del personal	859.200.000	859.200.000	862.000.000	1.294.800.000
200	Servicios No Personales	2.540.278.802	2.320.424.774	2.320.424.774	2.612.793.435
210	Servicios básicos	1.455.239.482	1.673.525.404	1.673.525.404	
240	Gastos por servicios de aseo, mantenimiento y reparaciones	236.440.000	236.440.000	236.440.000	2.312.793.435
230	Pasajes y viáticos			44.852.050	
260	Servicios técnicos y profesionales	225.000.000			
280	Otros servicios en general	297.250.000	122.110.050	77.258.000	
290	Servicios de capacitación y adiestramiento	326.349.320	288.349.320	288.349.320	300.000.000
300	Bienes de Consumo e Insumos	302.506.420	328.692.264	328.692.264	409.830.500
330	Productos de papel, cartón e impresos	51.563.000	0		
340	Bienes de consumo de oficinas e insumos	108.020.420	196.915.264	196.915.264	285.406.000
350	Productos e instrumentos químicos y medicinales	663.000	663.000	663.000	124.424.500
360	Combustibles y lubricantes	111.460.000	100.314.000	100.314.000	
390	Otros bienes de consumo	30.800.000	30.800.000	30.800.000	
500	Inversión Física	835.162.000	835.162.000	835.162.000	4.000.844.713
530	Adquisiciones de maquinarias, equipos y herramientas en general	502.450.000	70.450.000	70.450.000	2.193.162.713
540	Adquisiciones de equipos de oficina y computación	214.712.000	214.712.000	214.712.000	1.257.682.000
570	Adquisición de activos intangibles	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000
590	Otros gastos de inversión y reparac. mayores	68.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000
800	Transferencias	10.461.720	10.461.720	10.461.720	
880	Transferencias de capital al sector externo	10.461.720	10.461.720	10.461.720	
900	Otros gastos	12.000.000			157.718.000
980	Deudas pendientes de pago de gastos de capital de ejecución	12.000.000			157.718.000

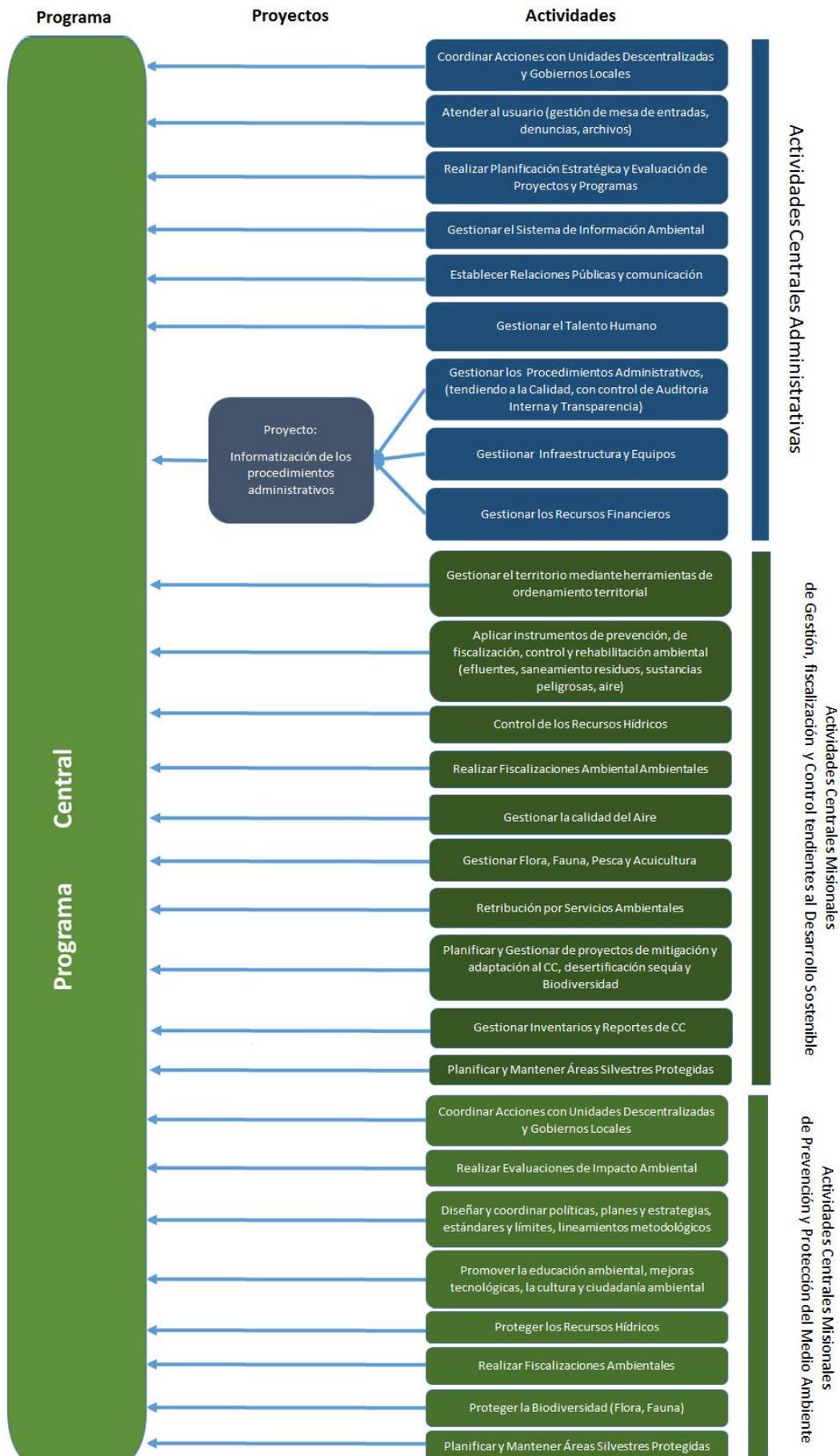
21. Propuesta de Estructura Programática

A continuación se presenta una propuesta de Estructura Programática del MADES, que sirva de base para la aplicación de la Guía Metodológica de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios de la Dirección General de Presupuesto.

Debe tenerse en cuenta que la Institución está en pleno desarrollo de una nueva estructura organizacional interna debido al cambio de rango ministerial. Es posible que la creación de al menos dos viceministerios, con una posible reorganización los insumos y actividades de la Entidad, afecte la utilidad y sentido de la propuesta.

Las características del perfil de la SEAM/MADES, rectora y reguladora en el área de medio ambiente y recursos naturales, indican que está fundamentalmente orientada hacia la realización de actividades ligadas a la gestión institucional (administración y fortalecimiento institucional) y misionales (con un resultado esperado pero no contabilizado como un bien o servicio entregado directamente a la ciudadanía y que responde a condiciones de demanda y no de oferta de política pública), que no resultan en un producto final. Por ello, la propuesta consta de un Programa Central integrado por un Proyecto Central Administrativo y un conjunto de Actividades:

- 1.a.** Proyecto Central Administrativo: Se propone incluir en un Proyecto el conjunto de actividades relacionadas a la informatización de los procesos administrativos que se está llevando a cabo en la actualidad.
- 2.a.** Actividades Centrales Administrativas: que contiene actividades que hacen al funcionamiento de la institución y son transversales a toda la Entidad.
- 2.b.** Actividades Centrales Misionales “de Prevención y Protección del Medio Ambiente”: que apunta a la protección de los recursos naturales, actuando desde un punto de vista preventivo, desarrollando políticas que apunten a ello.
- 2.c.** Actividades Centrales Misionales “de Gestión, Fiscalización y Control tendientes al Desarrollo Sostenible”: orientado a la gestión de los recursos naturales y el desarrollo mediante un conjunto de instrumentos de política ambiental.



Ministro de Hacienda

Benigno López

Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Oscar Llamosas

Directora General de Presupuesto

Teodora Recalde de Spinzi

Equipo Gestor de Evaluación

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Monserrat Díaz

Supervisión

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira

Revisión Técnica

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Karen Torres, Elva Espínola, Cristina Pereira, Katherine Viveros

