

PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

(PR-0116)

Resumen Ejecutivo

Prestatario:	República del Paraguay		
Organismo Ejecutor:	Secretaría del Ambiente		
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$ (millones)	8.000
	Local:	US\$ (millones)	2.000
	Total:	US\$ (millones)	10.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	4	Años
	Desembolso:	4	Años
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1.00	%
	Comisión de crédito:	0.75	%
	Moneda:	Canasta de monedas	

Objetivos: El objetivo general del Programa es apoyar el establecimiento y la implantación de un marco institucional moderno para la gestión ambiental en Paraguay. Los objetivos específicos son: (i) integrar los mecanismos para el desarrollo de la política ambiental y para la implantación de la legislación ambiental y su regulación; (ii) mejorar la capacidad institucional para la aplicación y fiscalización de las leyes, políticas y reglamentos ambientales del país; y (iii) desarrollar mecanismos para el financiamiento sostenible de proyectos y otras acciones que apoyen los objetivos ambientales del país.

Para contribuir al logro de los objetivos, el Programa se propone las siguientes metas a ser alcanzadas al fin del período de ejecución: (i) 100% de las resoluciones aprobadas por el CONAM son utilizadas como planificación estratégica, control y fiscalización ambiental; (ii) 30% de los Departamentos del país actúan en gestión ambiental; (iii) 80% de los proyectos sectoriales son evaluados en sus impactos ambientales y se reduce en un 50% el tiempo de análisis y licenciamiento de proyectos; (iv) puesta a disposición del público, vía Internet (página SEAM), de los datos actualizados de EIA, licencias ambientales, audiencias públicas, catastro de industrias contaminantes, lista de animales en extinción, índices de deforestación y calidad de los recursos naturales; y (v) puesta en marcha de un mecanismo de financiamiento sostenible para inversiones ambientales con recursos de diversas fuentes y el financiamiento de 10 proyectos piloto.

Descripción:

El Programa prevé la ejecución de tres componentes: (i) Establecimiento del Sistema Nacional Ambiental; (ii) Fortalecimiento de las Entidades Ambientales; y (iii) el Fondo de Inversiones Ambientales.

1. Establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (US\$1.669.000)

Consiste en el apoyo a la integración de los órganos y entidades públicas y privadas que conforman el nuevo Sistema Nacional Ambiental (SISNAM) con competencia para implantar la política ambiental, con el objeto de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, para la solución de los problemas ambientales del país. El componente prevé la ejecución de los siguientes cuatro subcomponentes: a) establecimiento del Consejo Nacional del Ambiente; b) implantación del marco legal ambiental; c) implantación del sistema nacional de información ambiental; y d) educación ambiental.

2. Fortalecimiento de las Entidades Ambientales (US\$4.534.000)

Este componente comprende el fortalecimiento de los organismos ambientales que integran el SISNAM con el fin de otorgarles la capacidad técnica necesaria para desarrollar las funciones de control ambiental, y conservación y preservación de la biodiversidad del país con solvencia y eficacia. Este componente comprende tres subcomponentes: a) implantación y fortalecimiento de la Secretaría del Ambiente, b) fortalecimiento de los organismos ambientales sectoriales, y c) fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales.

3. Fondo de Inversiones Ambientales (US\$1.477.000)

Este componente comprenderá el diseño de un fondo para financiar inversiones prioritarias de control y gestión ambiental, y conservación de la biodiversidad, que permita el aporte de los sectores público y privado.

Papel del Proyecto en la Estrategia del Banco en el país y el sector:

La operación propuesta es consistente con la estrategia de modernización del Estado, debido a que apoyará a la racionalización de las instituciones del sector ambiental. El programa contribuirá a una aplicación más eficiente y efectiva de la legislación ambiental existente, al desarrollo de nueva legislación ambiental y su reglamentación, al establecimiento de mecanismos de control y monitoreo ambiental, al desarrollo de la política ambiental, y a la diversificación de los mecanismos de inversión ambiental. Esta operación contribuirá a fortalecer la gobernabilidad en el Paraguay a través de la integración de las funciones de formulación y fiscalización de la política ambiental en una sola institución de alto nivel jerárquico, a la reducción de la duplicación y superposición de funciones entre organismos, a la focalización de la nueva institución en los problemas de nivel

nacional y al fortalecimiento de los organismos locales de control ambiental.

Revisión social y ambiental:

Los impactos ambientales y sociales positivos esperados del Programa son: i) disminución de los impactos negativos directos relacionados con proyectos específicos, a través de una mejor aplicación de los EIA; ii) disminución de los impactos indirectos del desarrollo a través de una mejor planificación ambiental, así como el establecimiento del CONAM para la discusión y resolución de conflictos entre la estrategia ambiental nacional y otras políticas, planes y programas económicos del gobierno; y iii) contribución a la conservación del capital natural del país como un pilar fundamental del desarrollo económico sostenible.

Beneficios:

El Programa producirá beneficios sociales en términos de gobernabilidad. La participación de la sociedad civil mejorará a nivel macro, a través de su participación en el CONAM en la discusión y formulación de políticas y estrategias ambientales. El Programa producirá beneficios sociales en términos de gobernabilidad, en la gestión ambiental y en el manejo de recursos naturales. La participación de la sociedad civil mejorará a nivel macro, a través de su participación en el CONAM y en la discusión y formulación de políticas y estrategias ambientales. En particular, el Programa aumentará la capacidad institucional para abordar la problemática indígena en relación con los recursos naturales y los impactos negativos de programas de desarrollo, y la búsqueda de soluciones factibles de ser implementadas. La participación de la sociedad civil a nivel micro de proyectos mejorará a través de una mayor disponibilidad de información sobre proyectos en preparación y ejecución. La capacidad de la sociedad civil para participar en una forma efectiva aumentará a través de su concientización en la necesidad del uso sustentable de recursos naturales y en el reconocimiento del SISNAM como instrumento para atender las necesidades ambientales. La participación de los beneficiarios en la atención a sus problemas ambientales locales aumentará a través de los proyectos pilotos a financiar, así como el establecimiento de un Fondo Ambiental para financiar proyectos ambientales en el mediano y largo plazo.

Riesgos:

El riesgo principal de la implementación de este proyecto es la posible debilidad institucional de la SEAM que está recién creada. Dicha debilidad puede manifestarse por:

Falta de criterios de elegibilidad para la participación del sector privado y de la sociedad civil en el CONAM. Forma de mitigarlo: presentación de la resolución para establecer dichas condiciones será una condición previa al primer desembolso del Préstamo.

Discontinuidad en el proceso de la puesta en marcha del programa. Forma de mitigarlo: se gestionó una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos que permitirá la

continuidad de las actividades de la UEP hasta que el organismo ejecutor cumpla con las condiciones previas al primer desembolso y los recursos del préstamo estén disponibles.

Fallas en el proceso de incorporación de los recursos humanos; y falta de sostenibilidad de la institución. Forma de mitigarlo: se ha elaborado un plan de acción que incluye los pasos a seguir para la selección del personal mediante concurso de méritos y la implementación de un programa de capacitación y reentrenamiento para ayudar al personal a maximizar su incorporación en la nueva estructura.

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones previas al primer desembolso:

- (i) evidencia de que se han establecido las condiciones de elegibilidad para la participación de los representantes de las distintas organizaciones en el CONAM (§4.17).
- (ii) evidencia de que la UEP ha sido transferida de la Secretaría General de la Presidencia de la República a la SEAM, cuenta con personal necesario y que ha implantado un sistema de control financiero adecuado (§3.3).
- (iii) presentación del POA del Primer Año que deberá incluir una evaluación del progreso del Plan de Acción (§3.41).

Otras condiciones contractuales:

- (i) antes de desembolsar los recursos para el financiamiento de los proyectos piloto del fondo de inversiones ambientales, evidencia que se ha puesto en vigencia el Reglamento operativo de dicho fondo (§3.33).
- (ii) presentación de los Planes Operativos Anuales (POA) (§3.41).
- (iii) antes de publicar los documentos de licitación para contratación de servicios de consultoría para el segundo año de ejecución del Programa, evidencia de que se ha contratado y/o asignado, mediante concurso de méritos y aptitudes, por lo menos el 40% del personal que ocupará, en la SEAM, los cargos técnicos y administrativos previstos en el Plan de Acción (§3.10).
- (iv) presentación de informes semestrales sobre la incorporación de personal en la SEAM (§3.42)
- (v) presentación de un informe de medio término (§3.43)

Clasificación del sector social y de la pobreza:	Este Programa no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Doc. AB-1704).
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna
Adquisiciones:	Se aplicará la política vigente del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría a ser financiados con los recursos del Programa. Cuando se utilicen los recursos del financiamiento del Banco la publicidad internacional será obligatoria en la adquisición de bienes cuyo valor sea igual o superior a US\$250.000; para obras, cuyo valor sea igual o superior a US\$2.000.000; y para la contratación de servicios de consultoría cuyo valor sea superior a US\$200.000. El Banco supervisará de manera ex-ante todos los procesos de adquisiciones y contrataciones del Programa.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Situación y problemas ambientales del país

- 1.1 El Paraguay es un país eminentemente agrícola, cuya economía se basa sobre la explotación y manejo de sus recursos naturales. Los actuales procesos de expansión urbana, y la carencia de mecanismos de control de impactos ambientales derivados de programas de desarrollo, ponen en riesgo la sostenibilidad de dicha base de recursos. Los problemas ambientales detectados, como se explica a continuación, han avanzado y continúan avanzando, en gran medida por la ausencia de una estructura legal e institucional efectiva en el área ambiental
- 1.2 Paraguay presenta dos grandes regiones bien diferenciadas: al oeste del río Paraguay se extiende la planicie del Chaco, una porción de la gran llanura chacopampeana y una de las regiones más importantes de Sudamérica en términos de conservación ambiental, también denominada Región Occidental cuyas condiciones de humedad llegan hasta aridez; y al este, se extiende la Región Oriental, la cual presenta un relieve más variado con áreas llanas y serranías separadas por valles, con alta disponibilidad de recursos hídricos, superficiales y subterráneos, variedad de especies maderables, clima y suelos aptos para cultivos, y con el 97,5% de los 5 millones de habitantes del país.
- 1.3 Paraguay enfrenta problemas ambientales que están deteriorando la calidad de vida de su población, dificultando su crecimiento e impidiendo su desarrollo sostenible en el largo plazo. Las causas fundamentales de los problemas ambientales del país, en muchos casos, son basadas en las políticas y programas del sector público para el desarrollo económico. La base economía de Paraguay es el sector agrícola. Desde 1950 la principal fuente de crecimiento del valor de la producción agrícola ha sido la expansión de la frontera agrícola, mediante la incorporación de tierra forestal y el uso agrícola en la región oriental. El sector público invirtió en caminos y se estimuló la colonización y la inversión privada en el área rural. Durante la década del 70 el área cultivada experimentó una gran expansión. La superficie cultivada de algodón se incrementó en 5 veces, la soja en 10 veces, y la de maíz en 2 veces. Esta expansión resultó en la reducción significativa del área forestal.
- 1.4 La falta de una efectiva titulación de la tierra y la inseguridad de la tenencia adicionaron presión a la cobertura forestal debido a la colonización espontánea y a la extracción ilegal de la madera. El proceso de deforestación del Paraguay es preocupante. Entre 1985 y 1991 la tasa media de deforestación fue de 290.000 ha/año y alcanzó valores de hasta 500.000 ha/año, lo que afectó negativamente la conservación de la biodiversidad, con pérdida de hábitats y alteraciones en las cuencas hidrográficas, ocasionando alteraciones climáticas.
- 1.5 La intensificación agrícola ha llevado a incrementar el uso de fertilizantes y pesticidas. Poblaciones vecinas a grandes extensiones de cultivos sometidos a tratamientos de agrotóxicos aplicados principalmente por fumigación han presentado denuncias de problemas de salud vinculados a toxicidad. El desarrollo de la industria, principalmente de las fábricas de aceite, las destilerías y las curtiembres, ha incrementado los efluentes, ocasionando el deterioro de la calidad

del agua en los ríos, arroyos, y en particular, en la Bahía de Asunción y el lago de Ypacarai.

- 1.6 El crecimiento de la población y las tendencias hacia la urbanización han exacerbado la cantidad de efluentes domésticos y los problemas de disposición de los residuos sólidos. El Área Metropolitana de Asunción y el Gran Asunción concentran el 37% de la población nacional y el 65% de la población urbana, con una tasa de crecimiento anual del 7 %, en una superficie que abarca menos del 1% del territorio nacional. Es en esta área donde se registra la situación más crítica, con una tasa de producción de basura per cápita de 0,961 kg/hab/día, y una cobertura de recolección y disposición final de apenas 40 %. El 56 % de la población de la capital está servida por alcantarillado sanitario. En el resto del país, la población urbana tiene una cobertura del 24 %, y la rural y dispersa es atendida con programas de letrización con una cobertura del 33 %. Estos índices están entre los más bajos de Sudamérica.
- 1.7 El aumento del parque automotor, la obsolescencia de una parte importante de los vehículos y la utilización de combustibles con plomo están produciendo contaminación atmosférica en las ciudades. La calidad ambiental en los principales centros urbanos se está deteriorando ante la ausencia de planes reguladores, de ordenamiento territorial, y de una adecuada gestión ambiental por parte de las administraciones municipales, lo que tiene un impacto negativo en el ambiente, la calidad de vida y la salud de los habitantes del país.
- 1.8 Los problemas ambientales son de naturaleza compleja y transectorial, algunos se basan en la conservación y el manejo inadecuado de los recursos naturales, mientras que otros se centran en un contexto urbano e industrial. Las actividades que provocan degradación ambiental son también complejas e involucran un amplio rango de actores e intereses, y por lo tanto requieren para su solución de acciones integradas. El país aún no ha implementado un sistema ambiental de revisiones y correcciones para conducir adecuadamente los frecuentes conflictos de intereses entre el desarrollo económico, las necesidades sociales y la protección ambiental.
- 1.9 El financiamiento de las inversiones ambientales en Paraguay ha estado ligado a grandes proyectos, cuyos diseños incluyeron, en muchos casos, complejos procedimientos de ejecución que adicionaron obstáculos para la participación de la sociedad civil. Esto ha llevado a demoras y dificultades en solucionar problemas que muchas veces son específicos y requieren decisiones de carácter local. No se han coordinado el desempeño y la ejecución de los programas ambientales de las agencias bilaterales y multilaterales lo que ha llevado a confusión por parte de los beneficiarios de los programas y a bajos resultados de los mismos. Los potenciales beneficiarios frecuentemente no están conscientes de los programas que el gobierno está ofreciendo y no tienen la capacidad para concebir y presentar un proyecto coherente que atienda a sus necesidades y cumpla a satisfacción los requerimientos de las autoridades. La capacidad para identificar soluciones y captar recursos de las diferentes fuentes de financiamiento disponibles en el país necesitan ser fortalecidas.

- 1.10 Aún la participación de la comunidad y del público en general en la discusión e implementación de soluciones a los problemas locales es débil, sin embargo, la participación de las ONG y de la prensa está contribuyendo de manera importante a la concientización de la población. Las soluciones de largo plazo a los problemas ambientales requieren de una fuerte participación de la sociedad civil, ya que la calidad ambiental se logra en respuesta a la demanda. Las audiencias públicas, tales como las promovidas en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) son frecuentemente limitadas a la presentación de proyectos que ya han sido diseñados y analizados, en lugar de foros para discutir alternativas de propuestas e iniciativas. En los años 1998 y 1999 se realizaron sólo 20 audiencias públicas dentro de los procesos de EIA. El acceso del público a la información ambiental es limitado, los datos están dispersos entre diversas instituciones públicas que no promueven activamente el uso de la información de que disponen.

B. Marco legal e institucional

- 1.11 Paraguay ha adoptado un comprehensivo marco legal para la protección del ambiente y el manejo de los recursos naturales en la última década. La Constitución Nacional de 1992 se refiere específicamente al ambiente en varios artículos, y provee las bases para establecer un fuerte marco administrativo y legal en la materia. La ley 294 de Evaluación de Impacto Ambiental requiere la emisión de EIA para los proyectos de inversión que incluyan obras que, por sus dimensiones o intensidad, puedan causar impactos ambientales, con el objeto de minimizar o mitigar los impactos negativos. La adopción de nuevos estándares de calidad ambiental, en algunos casos, bastante estrictos ha sido requerida; y existe una cantidad de leyes sectoriales que gobiernan el uso de los recursos naturales, la salud pública, etc. Paraguay es signatario de las convenciones binacionales e internacionales sobre la protección de los recursos hídricos, de la biodiversidad, de la vida silvestre y de otros recursos naturales. Sin embargo, la presencia de superposiciones e inconsistencias hace necesario armonizar el cuerpo legal y regulatorio en materia ambiental. Para consolidar el marco legal es necesario armonizar las leyes existentes dentro de un Código ambiental, y establecer normas y estándares ambientales, con planes de cumplimiento a mediano plazo.
- 1.12 El poder legislativo se está involucrando más en los temas ambientales a través de comisiones especiales en el Senado y la Cámara de Diputados, como la Comisión para la Defensa de los Recursos Naturales. De igual forma, entidades gubernamentales como la Dirección del Ambiente de la Fiscalía General, la Dirección General del Control Ambiental del Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo se están involucrando más activamente en problemas ambientales. Como resultado de la descentralización, los gobiernos departamentales y municipales están asumiendo mayor responsabilidad por los diferentes problemas ambientales. El riesgo en el camino a la descentralización del gobierno es que los departamentos y las municipalidades no puedan cumplir con sus responsabilidades adicionales por falta de recursos financieros y personal calificado.

- 1.13 La estructura institucional ambiental presenta numerosas superposiciones lo que es fuente de potenciales conflictos en las responsabilidades de las autoridades dentro del gobierno. La responsabilidad por la protección del ambiente es compartida por el Ministerio de Agricultura (MAG) y su Subsecretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SSERNMA); el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y su Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA); la Municipalidad de Asunción; los gobiernos locales; y otras entidades a nivel nacional y local. La coordinación entre las agencias es baja, especialmente para la recolección de los datos básicos y para el desempeño de las funciones de monitoreo. Existe un escaso contacto institucionalizado entre las agencias gubernamentales y entre éstas y el sector privado. Los recursos públicos no son usados eficientemente, y los logros en materia de control de la calidad ambiental han sido modestos. La naturaleza transectorial de los problemas ambientales requiere sustancial coordinación entre las agencias responsables de su control.
- 1.14 La responsabilidad por la definición de la política nacional está fragmentada y no se toma en cuenta los intereses de todos los sectores. Es necesario disponer de foros de discusión que faciliten el debate de todos los actores, con el fin de que los acuerdos logrados y las resoluciones emanadas de los órganos públicos puedan servir de base a la política y derechos ambientales nacionales.
- 1.15 Muchas de las agencias responsables de la protección ambiental tienen funciones regulatorias y ejecutivas. Dichas agencias actúan en la protección del ambiente y al mismo tiempo, promueven determinados sectores y ejecutan proyectos específicos. La SSERNMA, a través de su Dirección de Ordenamiento Ambiental (DOA), tiene responsabilidades normativas con relación a la evaluación de impacto ambiental, el licenciamiento ambiental, el establecimiento de estándares ambientales y el monitoreo con relación al cumplimiento del mismo. A través de su Servicio Forestal Nacional (SFN) tiene responsabilidades con respecto al manejo forestal y la reforestación. El SENASA tiene la responsabilidad de facilitar el suministro de agua potable y el alcantarillado para las ciudades de menos de 4000 habitantes, y de controlar y fiscalizar la contaminación industrial. La DOA y la CORPOSANA también tienen responsabilidades regulatorias sobre la contaminación industrial. Las funciones normativas y de control de estas instituciones están comprometidas muchas veces por la necesidad que tienen de llevar a cabo la ejecución de proyectos específicos.
- 1.16 Las leyes y regulaciones existentes proveen una cantidad de instrumentos rigurosos incluyendo multas y penalidades administrativas y criminales para que el gobierno lleve a cabo la fiscalización. En materia ambiental dicha fiscalización es débil. Las agencias responsables por la implantación de la política ambiental, particularmente la DOA, están localizadas en un nivel bajo dentro de la jerarquía administrativa, y sufren en forma crónica de bajo presupuesto y escasa cantidad de personal. El personal existente no está suficientemente calificado en los aspectos técnicos y no hay capacidad administrativa para gerenciar los recursos escasos. Un ejemplo de esto se aprecia en la capacidad de procesamiento de los estudios de impacto ambiental, que estuvo entre 20 y 40% en los últimos tres años, con datos para el

año 1999 que muestran que de los 841 expedientes que se presentaron sólo 180 recibieron Dictamen de EIA o cuentan con un Plan de Control Ambiental (PCA).

- 1.17 El aparato público central, entre 1993 y 1997, aumentó en un 27,8 % el número de funcionarios. La Ley 200 “El Estatuto del funcionario público” afecta la habilidad de las agencias responsables por control ambiental para cumplir con sus responsabilidades al crear mecanismos poco flexibles para la administración de los recursos humanos. La falta de procedimientos y regulaciones para la emisión de EIA, el ejercicio de control ambiental, la aplicación de sanciones, y la distribución de responsabilidades entre agencias de control ambiental son algunos de los problemas enfrentados por el gobierno paraguayo.
- 1.18 Los requerimientos legales y administrativos para el control de la calidad ambiental no son ampliamente conocidos ni entendidos por el sector privado y el público en general, que frecuentemente no está consciente de la importancia de la conservación del ambiente y de los mecanismos disponibles para manifestar y hacer cumplir sus derechos en materia de protección ambiental. La variación en la aplicación de los criterios técnicos entre las instituciones responsables por la implantación de la política ambiental, la falta de procedimientos sistemáticos y la baja capacidad administrativa han contribuido a la percepción por parte de la sociedad de que el sistema de salvaguarda de la calidad ambiental es burocrático, costoso e inefectivo.

C. El control y la fiscalización ambiental actual

- 1.19 Las funciones de control y fiscalización ambiental son realizadas actualmente por diferentes instituciones a nivel nacional, departamental y municipal. A nivel nacional estas acciones son ejecutadas por la Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SSERNMA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- 1.20 La SSERNMA elabora, ejecuta y administra las políticas, planes, programas y proyectos referentes a los recursos naturales renovables y al ordenamiento ambiental del territorio nacional. Los órganos que la integran son: i) la Dirección de Ordenamiento Ambiental (DOA) responsable del ordenamiento ambiental y la evaluación de los estudios sobre impacto ambiental de proyectos, la gestión ambiental en áreas de investigación, monitoreo y control; los temas vinculados con la capa de ozono y los recursos hídricos; ii) la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre (DPNSV) que propone la creación y administración de áreas silvestres protegidas, boscosos o no, pertenecientes al dominio público; fiscaliza y controla las áreas protegidas bajo dominio privado, la caza, cría, tráfico y comercialización de los productos de la vida silvestre; y iii) el Servicio Forestal Nacional (SFN) con funciones de controlar y fiscalizar los recursos forestales de producción, sean naturales o implantados y de las tierras que aún sin cobertura boscosa sean clasificadas como tierras forestales.
- 1.21 El SENASA es responsable de la supervisión y control de programas de saneamiento ambiental relacionados con programas de abastecimiento de agua

potable y disposición de excretas y basuras, y control de la contaminación. La Dirección de Protección Ambiental del SENASA es responsable por la evaluación, fiscalización, control y normalización de temas relacionados a contaminación de los recursos naturales (agua, aire, suelo) como consecuencia de las actividades industrial y urbana en todo el territorio del país, incluyendo el control, evaluación y registro de productos químicos que ingresan en el país.

- 1.22 Existen entidades ambientales en los diecisiete departamentos del país. Las unidades en su mayoría no tienen personal suficiente, ni estructura para actuar como órganos controladores del ambiente y de los recursos naturales. A nivel municipal, son pocos los municipios que tienen órganos ambientales y las deficiencias de los órganos existentes son notorias. Asunción cuenta con una Dirección de Medio Ambiente que está comenzando a actuar en el control ambiental, pero la falta de personal y equipo adecuados dificulta su funcionamiento.

D. Estrategia de Paraguay en materia ambiental

- 1.23 Para responder a los problemas actuales en el marco institucional, el Congreso aprobó la Ley 1561/2000 el 21 de julio de 2000. Dicha ley representa el consenso dentro del país sobre la importancia de un sistema nacional ambiental para tratar el tema ambiental en forma integral. La ley crea el Sistema Nacional Ambiental (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como un foro de discusión y definición de la política ambiental del país, y la Secretaría del Ambiente (SEAM) entidad autónoma autárquica con personería jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. La ley fue reglamentada por el Decreto No. 10.579 del 20 de septiembre de 2000, y la reglamentación fue modificada por el Decreto No. 10.961 del 27 de octubre de 2000.
- 1.24 La Ley 1561/2000 establece un nuevo marco institucional y legal para el Paraguay, que considera la importancia de compartir responsabilidades entre los sectores públicos y privados para un trabajo integrado de mejora de la calidad ambiental. La transparencia en las acciones de los poderes constituidos, la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisión en las cuestiones ambientales y la descentralización de las acciones de control y fiscalización de los recursos naturales son objetivos a ser alcanzados por el nuevo marco ambiental del país. Paralelamente a la reforma institucional y a la descentralización, la creación de un fondo de inversiones ambientales que apoye la implementación de programas y proyectos de conservación de los recursos naturales y control ambiental en el mediano y largo plazo contribuirá a la sustentabilidad del nuevo sistema nacional ambiental.
- 1.25 La nueva ley transfiere las responsabilidades de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental a la SEAM. La SEAM depende de la Presidencia de la República, indicando la trascendencia que el gobierno está otorgando al tema ambiental. Bajo la nueva estructura, las funciones de la DOA y de la DPNVS de la SSRNMA, así como las funciones de la Dirección de Protección Ambiental de la SENASA, son transferidas a la nueva

SEAM. La ley transfiere también los activos, presupuesto y personal de las antiguas entidades a la SEAM.

- 1.26 La nueva estructura de la SEAM, según la ley, incluirá cuatro Direcciones temáticas. La Dirección de Gestión Ambiental realizará las funciones de ordenamiento ambiental del territorio; articulación intersectorial e intergubernamental; relaciones internacionales; educación y concientización ambiental; e implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental. La Dirección de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales realizará en forma compartida con los departamentos y municipalidades las funciones de: evaluación de los estudios de impacto ambiental y emisión de licencias ambientales; y el control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental, incluyendo la caza, tráfico y comercialización de especies de fauna y flora silvestres. La Dirección General de Conservación y Protección de la Biodiversidad realizará la administración, fiscalización y control de las Areas Protegidas de dominio público y establecerá las estrategias de uso y conservación de la biodiversidad. La Dirección de Recursos Hídricos promoverá la gestión de los recursos hídricos considerando sus usos múltiples.

E. Estrategia del Banco en Paraguay

- 1.27 La acción del Banco en Paraguay se concentra en cuatro áreas estratégicas: i) desarrollo y modernización de la estructura productiva para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el proceso de integración regional; ii) modernización del Estado con los objetivos de fortalecer el papel del Estado como regulador y promotor del desarrollo económico y social, mejorar su eficiencia en la provisión de servicios básicos y fortalecer la gobernabilidad; iii) desarrollo del sector rural con el propósito de mejorar permanentemente el nivel de vida de la población rural y reducir la pobreza; iv) reforma de los sectores sociales para contribuir al desarrollo del capital humano y a la reducción de la pobreza.
- 1.28 La operación propuesta es consistente con la estrategia de modernización del Estado, debido a que apoyará a la racionalización de las instituciones del sector ambiental. El programa contribuirá a una aplicación más eficiente y efectiva de la legislación ambiental existente, al desarrollo de nueva legislación ambiental y su reglamentación, al establecimiento de mecanismos de control y monitoreo ambiental, al desarrollo de la política ambiental, y a la diversificación de los mecanismos de inversión ambiental. Esta operación contribuirá a fortalecer la gobernabilidad en el Paraguay a través de la integración de las funciones de formulación y fiscalización de la política ambiental en una sola institución de alto nivel jerárquico, a la reducción de la duplicación y superposición de funciones entre organismos, a la focalización de la nueva institución en los problemas de nivel nacional y al fortalecimiento de los organismos locales de control ambiental.
- 1.29 La operación propuesta contribuirá, además, a la modernización del sector productivo mediante el mejoramiento de la transparencia, la predictibilidad de los requerimientos legales y la internalización de los costos ambientales. En el mediano y el largo plazo, una mejor calidad ambiental beneficiará a los pobres,

quienes viven en áreas urbanas y rurales con una mayor carga de polución y degradación de los recursos naturales. La mayor participación del público incrementará la responsabilidad por la prevención de la degradación ambiental.

- 1.30 La estrategia ambiental del Banco hacia Paraguay, identifica tres áreas prioritarias a las cuales se les debe dar especial atención: i) el mejoramiento de la gestión ambiental, mediante la reforma del marco legal y del sistema institucional; ii) la promoción de inversiones ambientales económicamente sostenibles; y iii) el aumento de la participación de los gobiernos locales y del sector privado en el manejo y resolución de los aspectos ambientales. Estas prioridades llevan a la definición de tres áreas estratégicas: i) reforma del marco legal e institucional del sector ambiental; ii) apoyo a los programas de inversión que incluyan mejora en la cobertura de servicios públicos y descontaminación, monitoreo y manejo de cuencas hídricas, conservación de la biodiversidad y preservación de áreas protegidas y parques nacionales y desarrollo sostenible de ecorregiones; y iii) fortalecimiento de la descentralización, con apoyo a las autoridades locales y subnacionales para el manejo y resolución de aspectos ambientales específicos. El Programa propuesto apoya a la concreción de la primera área estratégica, interviene en algunas actividades puntuales en la segunda área y contribuye a sentar las bases e iniciar las primeras acciones para la tercera área estratégica.

F. Actuación del Banco y de otras entidades de financiamiento en el sector

- 1.31 A través del financiamiento de proyectos específicos, tales como los de transporte (préstamos 744 y 745/OC-PR), el Banco ha fortalecido la unidad de medio ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Comercio. Esto ha contribuido a que se hagan inversiones en protección ambiental a nivel sectorial, pero no es suficiente para construir la capacidad institucional ambiental del país.
- 1.32 El gobierno de Paraguay comenzó el diálogo con el Banco en 1992, para establecer un Sistema Nacional Ambiental. En estos años las condiciones políticas no permitieron avanzar hacia su implementación, sin embargo el Banco ha financiado varios estudios que servirán de base para el análisis del Programa propuesto. Estos estudios, como aquellos financiados por otros donantes bilaterales o multilaterales, destacan la necesidad de que se implante un sistema nacional ambiental desde el punto de vista técnico y político.
- 1.33 El Banco financió dos estudios (ATN/II/5788/PR, Estrategia Ambiental del Paraguay; y ATN/FC/6006/PR, Manejo de los Recursos hídricos), los cuales proveerán datos actualizados sobre el diagnóstico de los problemas ambientales y las áreas prioritarias de inversión con impacto ambiental positivo.
- 1.34 La cooperación bilateral está apoyando a Paraguay a través de diversas acciones, tales como el proyecto ENAPRENA con recursos de la cooperación alemana (GTZ), cuyo objetivo es contribuir a la protección de los recursos naturales a través de acciones de fortalecimiento en aspectos legales, de políticas ambientales y de participación de la sociedad civil. La USAID está en discusiones sobre la disponibilidad de un canje de deuda bilateral que podría mejorar la situación fiscal del país y proveer recursos de capital semilla para un eventual Fondo Ambiental.

G. Conceptualización del Programa

- 1.35 Esta operación representa el primer paso para reformar y modernizar las instituciones responsables de la gestión ambiental en Paraguay, empezando con el establecimiento del sistema y fortalecimiento de las instituciones claves. Esta operación establecerá la base para continuar con la descentralización y la movilización de recursos para inversiones en el mediano y largo plazo. El Programa propuesto, apoyará a Paraguay en un momento fundamental en que las condiciones están dadas para el desarrollo de un sistema integrado para la definición, ejecución y seguimiento de la política ambiental, que contribuya al desarrollo económico sostenible del país y a la mejora de la calidad de vida de su población.
- 1.36 El Programa apoyará al gobierno paraguayo en la implantación del SISNAM, recién establecido por la ley 1561/2000 (ver sección D anterior). Durante la transición, es importante continuar las actividades de fiscalización y control ambiental que hoy en día la DOA, la DPNVS y la DPA hacen para lo cual la SEAM está estableciendo los acuerdos necesarios. Al completar la transición, el Programa fortalecerá la SEAM en áreas temáticas, así como áreas de administración, para que ella cumpla con la responsabilidad de control ambiental en una forma eficiente.
- 1.37 Lo más importante durante la transición será ayudar a la SEAM a incorporar los recursos humanos y patrimoniales de las instituciones que, de acuerdo con la ley 1561, serán transferidas a la SEAM. El concepto del Programa es apoyar en la transición desde la situación actual hacia la nueva estructura en una forma ordenada y transparente. A través de consultorías específicas, el Programa apoyará en la definición de la estructura definitiva de las nuevas Direcciones basada en sus responsabilidades legales y necesidades técnicas. Asimismo, el Programa apoyará el diseño del proceso de selección de personal para los nuevos cargos de trabajo y su implantación; el personal se seleccionará a través de concursos internos y externos por mérito, en una forma transparente. El Programa en su diseño ha considerado las lecciones aprendidas en varios proyectos de fortalecimiento institucional ambiental en que la agencia beneficiaria estaba recién establecida o había sufrido una reestructuración radical. En estos proyectos se identificó como elemento vital la asistencia técnica, y en su definición se contemplaron dos opciones: la contratación de una sola firma capaz de acompañar a la institución durante todo el proceso de ejecución de la operación, o la contratación de varias firmas. La experiencia del Banco y de otras entidades financieras internacionales en proyectos de similar alcance demuestran que la opción de una sola firma consultora genera inconvenientes por las siguientes razones: (i) dificultades en encontrar una firma con capacidades óptimas en todos los campos técnico-administrativos que se requieren; (ii) disparidades en la capacidad del ejecutor optimizar los beneficios de la asistencia técnica, dificultar por parte de la firma en cumplir plazos y generar productos; (iii) variaciones en las necesidades de asistencia técnica a lo largo del período de ejecución en conflicto con los planes de trabajo y oferta de recursos humanos de la firma; (iv) dificultades para el control y seguimiento del desempeño de una sola firma desagregada en múltiples

componentes, con numerosos referentes y contrapartes; y finalmente (v) pérdida de oportunidades de aprovechar nuevos desarrollos metodológicos u oportunidades de mejores o menos costosas opciones que pueden surgir durante el período de ejecución del contrato.

- 1.38 Con el fin de evitar los problemas derivados de la posible contratación de una sola firma consultora que se reseñan arriba, se tomó la decisión de contratar seis firmas consultoras, con distintas especialidades y a distintos momentos de la ejecución del programa. La asistencia que proveerán estas firmas consultoras será además complementada con la contratación de un pequeño grupo de consultores individuales para apoyar el componente del Fondo de Inversiones Ambientales, y el funcionamiento de la UEP. Esta opción, si bien supone costos administrativos más altos, se considera presentará una solución más apropiada y manejable para la SEAM.
- 1.39 El Programa apoyará el diseño de un Fondo Ambiental para el país que permitirá el aporte de recursos de dotaciones presupuestarias, préstamos externos, donaciones, captación de recursos a partir del cobro por servicios ambientales, y rendimientos de cualquier naturaleza provenientes de inversiones en el mercado financiero. El Fondo se destinará a financiar actividades que apoyen a la conservación de la biodiversidad, el reciclaje, el manejo de desechos sólidos y el conocimiento ambiental.
- 1.40 En relación al diseño del Fondo, se espera incorporar las lecciones aprendidas en el establecimiento y ejecución de más de 25 fondos ambientales en la región. La experiencia indica que la creación de un fondo requiere una considerable inversión de tiempo y recursos, y un compromiso duradero de establecer una nueva institución. El proceso de diseño del fondo deberá contar con la amplia participación del sector público, ONG, la sociedad civil organizada y el sector privado. El Consejo Directivo deberá contar con una representación equitativa de los sectores público, privado y la sociedad civil organizada. El Fondo contará con un reglamento operativo claro para el manejo financiero de los recursos, así como para la selección técnica de los proyectos a financiar, criterios de elegibilidad, áreas de acción, criterios de viabilidad técnica ambientales y económicos. Lo más importante es que el proceso de selección de proyectos será abierto y transparente. Finalmente la supervisión y evaluación de los proyectos es primordial para asegurar que los beneficios ambientales y sociales serán alcanzados.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar el establecimiento y la implantación de un marco institucional moderno para la gestión ambiental en Paraguay. Los objetivos específicos son: (i) integrar los mecanismos para el desarrollo de la política ambiental y para la implantación de la legislación ambiental y su regulación; (ii) mejorar la capacidad institucional para la aplicación y fiscalización de las leyes, políticas y reglamentos ambientales del país; y (iii) desarrollar mecanismos para el financiamiento sostenible de proyectos y otras acciones que apoyen los objetivos ambientales del país.

B. Metas

- 2.2 Para contribuir al logro de los objetivos, el Programa se propone las siguientes metas a ser alcanzadas al fin del período de ejecución: (i) 100% de las resoluciones aprobadas por el CONAM son utilizadas como planificación estratégica, control y fiscalización ambiental; (ii) 30% de los Departamentos del país actúan en gestión ambiental; (iii) 80% de los proyectos sectoriales son evaluados en sus impactos ambientales y se reduce en un 50% el tiempo de análisis y licenciamiento de proyectos; (iv) puesta a disposición del público, vía Internet (página SEAM), de los datos actualizados de EIA, licencias ambientales, audiencias públicas, catastro de industrias contaminantes, lista de animales en extinción, índices de deforestación y calidad de los recursos naturales; y (v) puesta en marcha de un mecanismo de financiamiento sostenible para inversiones ambientales con recursos de diversas fuentes y el financiamiento de 10 proyectos piloto.

C. Descripción del Programa

- 2.3 El Programa prevé la ejecución de tres componentes: (i) Establecimiento del Sistema Nacional Ambiental; (ii) Fortalecimiento de las Entidades Ambientales; y (iii) el Fondo de Inversiones Ambientales.

1. Establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (US\$1.669.000)

- 2.4 Consiste en el apoyo a la integración de los órganos y entidades públicas y privadas que conforman el nuevo Sistema Nacional Ambiental (SISNAM) con competencia para implantar la política ambiental, con el objeto de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, para la solución de los problemas ambientales del país. El componente prevé la ejecución de los siguientes cuatro subcomponentes: a) establecimiento del Consejo Nacional del Ambiente; b) implantación del marco legal ambiental; c) implantación del sistema nacional de información ambiental; y d) educación ambiental.
- 2.5 Los costos de este componente incluyen: (i) servicios de consultoría para la coordinación y elaboración del sistema de información ambiental y la estrategia de educación ambiental; (ii) servicios de consultoría para políticas, legislación y regulación ambiental; (iii) equipamiento de informática para el Sistema Nacional de Información Ambiental, comunicaciones y mobiliario de oficina; (iv) personal;

(v) pasajes y viáticos; (vi) insumos de oficina impresiones, material gráfico y mantenimiento de los equipos y (vii) difusión para la educación ambiental.

a) Establecimiento del Consejo Nacional del Ambiente

- 2.6 Este subcomponente contribuirá a la implantación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) a través del financiamiento de la preparación de su reglamento interno, la organización de tres reuniones anuales del Consejo, el fortalecimiento de su Secretaría Ejecutiva y el apoyo a sus Comisiones Técnicas.

b) Implantación del marco legal ambiental

- 2.7 Apoyará la consolidación del marco legal institucional ambiental del país a través del establecimiento de una política ambiental con alcance nacional, descentralizada y consensuada a nivel de los diferentes segmentos públicos y privados que actúan en materia ambiental a través del financiamiento de la revisión del marco legal y la identificación de necesidades y vacíos de reglamentos; la preparación de una propuesta de un Código Ambiental y de la elaboración de un digesto que contenga todos los instrumentos referentes a la legislación, normas, resoluciones, y acuerdos ambientales del país.

c) Implantación del Sistema Nacional de Información Ambiental

- 2.8 Este subcomponente financiará el diseño y la implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental (equipamiento, puesta en marcha y entrenamiento para su uso y mantenimiento), que facilitará la interconexión y comunicación permanente de todos los integrantes del SISNAM y la toma de decisiones en materia ambiental.

d) Educación ambiental

- 2.9 Este subcomponente incluye actividades de educación, promoción, concientización, información, y divulgación de temas ambientales y de las funciones de la Secretaría del Ambiente. Dichas actividades se llevarán a cabo a través del sistema de educación formal y no formal, los medios de comunicación escritos, orales y televisados, y programas o campañas educativas. Este componente incluirá materias y campañas educativas para las comunidades indígenas y guaraní.

2. Fortalecimiento de las Entidades Ambientales (US\$4.534.000)

- 2.10 Este componente comprende el fortalecimiento de los organismos ambientales que integran el SISNAM con el fin de otorgarles la capacidad técnica necesaria para desarrollar las funciones de control ambiental, y conservación y preservación de la biodiversidad del país con solvencia y eficacia. Este componente comprende tres subcomponentes: a) implantación y fortalecimiento de la Secretaría del Ambiente, b) fortalecimiento de los organismos ambientales sectoriales, y c) fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales.

- 2.11 Los costos del componente incluyen: (i) servicios de consultoría para coordinación y apoyo a la SEAM en el proceso de transición para su estructuración; y en la implantación del sistema de gestión ambiental; (ii) capacitación y re-entrenamiento; (iii) equipamiento de informática, comunicaciones y mobiliario de oficina; (iv) vehículos; (v) equipamiento para mediciones técnicas; (vi) personal; (vii) insumos de oficina, material gráfico; (viii) mantenimiento y reparación de equipos; (ix) seminarios; y (x) remodelación del edificio de la sede.

a) Implantación y Fortalecimiento de la Secretaría del Ambiente

- 2.12 Apoyará la puesta en funcionamiento de la Secretaría del Ambiente (SEAM), el cumplimiento de sus funciones de formulación, coordinación, supervisión, fiscalización y ejecución de la política ambiental; a través de actividades de fortalecimiento operativo (administración económica-financiera y de los recursos humanos) y de fortalecimiento técnico (estudios, pautas, procedimientos, normas, estándares). El subcomponente financiará servicios de consultoría para ayudar a la SEAM en la incorporación del personal y patrimonio de la SSRNMA y la SENASA en su nueva estructura. Este subcomponente financiará la capacitación del personal de la SEAM, la readecuación de la infraestructura del actual Museo Nacional de Historia Natural, la adquisición de equipamiento y el funcionamiento de sus actividades administrativas y técnicas y la contratación de servicios de consultoría. El fortalecimiento incluirá oportunidades de intercambiar experiencias con otras instituciones ambientales en la región.

b) Fortalecimiento de los organismos sectoriales

- 2.13 Este subcomponente contribuirá a la creación de unidades ambientales en los órganos sectoriales; y al fortalecimiento de las unidades ambientales ya existentes en los ministerios, órganos sectoriales y la Fiscalía General del Estado a través de asistencia técnica, equipamiento y capacitación. El subcomponente financiará la realización de talleres con participación de la SEAM y las unidades sectoriales; y el desarrollo de nuevas estructuras para el Servicio Nacional Forestal, institución dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería; y la Dirección General de Salud Ambiental, dependiente del Ministerio de Salud Pública. Estas actividades apoyarán al fortalecimiento del SISNAM y de las relaciones entre la SEAM y los organismos sectoriales; fomentarán la participación de los organismos sectoriales en el CONAM; y contribuirán al establecimiento de procesos de articulación para fijar pautas de control ambiental.

c) Fortalecimiento de los departamentos y municipalidades

- 2.14 Este subcomponente asistirá técnicamente a entes con funciones ambientales a nivel departamental y municipal contribuyendo así a fortalecer el principio de gestión descentralizada en el país involucrando departamentos y municipalidades que sean representativas de sus respectivas ecoregiones, que presenten concentración de población y tengan significativos problemas ambientales. Se prevé apoyar a través de asistencia técnica, equipamiento y capacitación hasta seis departamentos, representativos de cada ecoregión, y cinco municipalidades, para el establecimiento de sus estructuras legales, administrativas y operacionales que

permitan su funcionamiento como entes de control y fiscalización ambiental en sus respectivas jurisdicciones.

3. Fondo de Inversiones Ambientales (US\$1.477.000)

- 2.15 Este componente comprenderá el diseño de un fondo para financiar inversiones prioritarias de control y gestión ambiental, y conservación de la biodiversidad, que permita el aporte de los sectores público y privado. El Programa financiará: (i) el desarrollo de la propuesta técnica; (ii) la identificación de la demanda; (iii) la capacitación de los futuros clientes del fondo en materia de elaboración y ejecución de proyectos; (iv) la identificación de otros posibles donantes; (v) el desarrollo del Reglamento Operativo; y, de ser necesario, (vi) la generación de los instrumentos jurídicos para su creación. El Programa financiará la preparación y ejecución de un conjunto de proyectos de carácter piloto que permitirán monitorear la demanda y evaluar la capacidad financiera y administrativa del Fondo. Los recursos para proyectos se entregarán a fondo perdido y no como patrimonio del Fondo.

D. Costo del Programa

- 2.16 El costo total del Programa se estima en US\$10 millones. La distribución por fuentes de financiamiento y categorías de inversión se muestra en el cuadro siguiente:

Costos del Programa (equivalente US\$)				
	BID	LOCAL	TOTAL	%
I. Administración	725,000	122,000	847,000	8.5%
Unidad Ejecutora del Programa	527,000	122,000	649,000	
Apoyo a Contrataciones y Adquisiciones	198,000		198,000	
II. Costos Directos	6,815,000	865,000	7,680,000	76.8%
Establecimiento del SISNAM	1,553,000	116,000	1,669,000	
Fortalecimiento de Entidades Ambientales	3,910,000	624,000	4,534,000	
Fondo de Inversiones Ambientales	1,352,000	125,000	1,477,000	
III. Costos Concurrentes	380,000		380,000	3.8%
Facilidad para la Preparación de Proyecto ^{1/}	230,000		230,000	
Evaluación del Programa	60,000		60,000	
Auditoría Externa	90,000		90,000	
IV. Costos Financieros	80,000	1,013,000	1,093,000	10.9%
Intereses		900,000	900,000	
Comisión de Crédito		113,000	113,000	
FIV	80,000		80,000	
Costo Total del Programa	8,000,000	2,000,000	10,000,000	100.0%
Porcentaje	80%	20%	100%	

^{1/} FPP 1257/OC-PR (4/LC-PR)

E. Financiamiento del Programa

- 2.17 El Banco aportará un monto equivalente a US\$8 millones (80% del total) provenientes del Capital Ordinario de la canasta de monedas. El aporte local por un monto equivalente de US\$2 millones (20% del total), provendrá del presupuesto nacional. La factibilidad de la obtención de dicho aporte local es analizada en la sección de viabilidad financiera del Capítulo V.
- 2.18 El eventual préstamo tendría las siguientes condiciones: (i) tasa de interés variable; (ii) comisión de crédito de 0,75%; (iii) contribución para el FIV del 1%; (iv) período de desembolsos de 4 años; (v) período de gracia de 4 años; y (vi) período de amortización de 20 años.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Esquema de ejecución

- 3.1 El Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental será ejecutado por la Secretaría del Ambiente; a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La UEP se encuentra ubicada actualmente en la Secretaría General de la Presidencia y se trasladará a la SEAM cuando se inicie la ejecución del Programa. La UEP se responsabilizará por el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso del préstamo, la preparación del llamado a concurso para contratar los servicios de consultoría de apoyo a los procesos de contrataciones y adquisiciones y de la etapa de transición de la SEAM; y la formulación y aprobación del Plan Operativo Anual (POA) del primer año del Programa. Cuando se inicien los desembolsos, la UEP, ya trasladada a la SEAM, apoyará al desarrollo de los componentes y actividades del Programa. La UEP contará con la asistencia de un Comité de Coordinación que se conformará en la SEAM para apoyar la integración de las actividades del Programa dentro de la nueva institución.
- 3.2 La Secretaría del Ambiente ha sido creada mediante la Ley No. 1.561 promulgada el 21 de julio de 2000, y depende del Presidente de la República. El Decreto No. 10.579 del 20 de setiembre de 2000 reglamentó dicha ley y el Decreto No. 10.961 del 27 de octubre de 2000 modificó la reglamentación para asegurar la participación de representantes de los gobiernos departamentales y municipales, el sector privado y las ONG ambientales en el CONAM.

B. La Unidad Ejecutora del Programa (UEP)

- 3.3 La UEP ha sido creada mediante Decreto presidencial No. 9840 del 31 de julio de 2000 e inicialmente se encuentra ubicada en la Secretaría General de la Presidencia debido a que la SEAM es una nueva institución en proceso de organización y con su secretario recién nombrado. La SGP gestionó recursos de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (Préstamo 1257/OC-PR con cargo a la Línea de Crédito No. FPP/004-PR) para contratar al personal de la UEP, contratar asistencia técnica, adquirir equipamiento y hacer publicaciones de documentos de las licitaciones para el inicio del Programa. Cuando se inicie la ejecución del Programa, se transferirá la UEP a la Dirección de Planificación Estratégica de la Secretaría del Ambiente. Antes del primer desembolso, el Prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco, evidencia de que la UEP ha sido legalmente transferida de la Secretaría General de la Presidencia de la República a la SEAM, de que cuenta con el personal necesario para operarla y de que ha implantado un sistema adecuado de control financiero-contable de los recursos del Programa.
- 3.4 La Unidad Ejecutora estará integrada por: i) un Coordinador; ii) un Especialista Legal durante el primer año del programa; iii) un Especialista Institucional Financiero; iv) tres coordinadores técnicos, uno por cada Componente; v) una secretaria técnica; y vi) un asistente administrativo. La UEP tendrá la responsabilidad de planificar, coordinar, administrar y supervisar las actividades del programa, según las normas y procedimientos establecidos en el contrato de préstamo. Dada la reciente creación de la Secretaría del Ambiente y para agilizar

los procedimientos de la administración pública, la UEP seleccionará una firma consultora con amplia experiencia y prestigio que apoye la administración del Programa en los procesos de contrataciones de servicios y adquisiciones de bienes.

C. Comité de Coordinación

- 3.5 El Comité de Coordinación del Programa tendrá como tarea principal integrar las acciones del Programa en las áreas de la SEAM, establecer estrategias de implementación y promover el seguimiento de la ejecución del programa.
- 3.6 El Comité de Coordinación estará constituido por los Directores de la Secretaría del Ambiente y presidido por el Secretario Ejecutivo a cargo de la misma. Dicho Comité se reunirá ordinariamente una vez por mes, y extraordinariamente cuando la situación lo requiera y contará con la asistencia del coordinador de la Unidad Ejecutora.

D. Ejecución Técnica del Programa

- 3.7 El Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental está conformado por tres componentes, con sus respectivos subcomponentes y actividades que serán ejecutados por las áreas respectivas de la SEAM, a través de la UEP. Cada componente tendrá un coordinador técnico responsable, cuya función será integrar las actividades del Programa en las respectivas áreas de la SEAM.
- 3.8 Dado que la SEAM ha sido creada recientemente, y debe superar un proceso de consolidación ya que ha sido estructurada a partir del aporte de varias entidades preexistentes, la asistencia técnica jugará un papel importante en la ejecución del Programa. Con base en las experiencias obtenidas en proyectos de alcance similar, se estimó oportuno apoyar a la SEAM con la contratación de varias firmas consultoras, con distintas especialidades, en distintos momentos de la ejecución del programa. Estos momentos en la ejecución de la operación son: la etapa de transición o formación de la SEAM y la etapa de ejecución de las actividades propias de funcionamiento de la institución ambiental.
- 3.9 La etapa de transición cubre el período de inicio de operaciones regulares de la SEAM, y se espera que tenga una duración aproximada de un año calendario. Se prevé la contratación de una firma consultora (llamada "*de transición*") que apoye a la SEAM durante esta etapa, facilitando además el inicio de operaciones del CONAM y la implantación progresiva del SISNAM. En esta etapa se contratará a la firma consultora que apoyará a la UEP en las tareas de *contratación de servicios y adquisición de bienes*.
- 3.10 La etapa de transición concluirá una vez que se hayan seleccionado y contratado al menos un 40% de los cargos técnicos y administrativos previstos para integrar la SEAM (alrededor de 90 de 233 posiciones previstas). Dichas contrataciones se harán mediante concurso de méritos y aptitudes, con el apoyo de la consultoría de "transición". Antes de publicar los documentos de licitación para la contratación de servicios de consultoría para el segundo año de ejecución del Programa, el Prestatario deberá presentar, a satisfacción del Banco, que ha contratado y/o

asignado, mediante concurso de méritos y aptitudes, por lo menos el 40% del personal que ocupará, en la SEAM, los cargos técnicos y administrativos previstos en el Plan de Acción del Programa

- 3.11 La etapa de ejecución de las actividades propias de la SEAM sucederá a la etapa de transición y se caracterizará por el inicio de las actividades técnicas descritas en el documento de proyecto. Dentro de esta etapa, las siguientes áreas requerirán asesoría externa de diferentes tipos de consultoría conforme a las necesidades y el grado de preparación del ejecutor: (i) Preparación de *propuestas de políticas y reglamentación ambiental*, a cargo de una firma consultora; (ii) Asistencia técnica para el diseño e implantación de los sistemas de EIA, control de calidad ambiental, monitoreo y fiscalización, y otros análisis institucionales asociados, por parte de una firma consultora llamada de “*gestión ambiental*”; (iii) Propuesta estratégica y técnica para el *diseño del Fondo de Inversiones Ambientales*, a través de consultores individuales; (iv) Diseño e implantación del *sistema de información ambiental*, mediante un contrato con una firma consultora; y (v) Propuesta estratégica y apoyo a la planificación y ejecución de actividades de *educación ambiental*, mediante un contrato con una firma consultora.

1. Establecimiento del Sistema Nacional Ambiental

a) Establecimiento del CONAM

- 3.12 La UEP será apoyada por la firma consultora de transición para el establecimiento del CONAM. Los servicios de consultoría contribuirán a la elaboración del reglamento interno del CONAM; la organización de tres reuniones anuales del Consejo; al fortalecimiento de la Dirección de Planificación Estratégica, como órgano responsable dentro de la SEAM por la Secretaría Ejecutiva del CONAM; a la conformación de las comisiones técnicas y el desarrollo de sus agendas de trabajo; y a la evaluación del funcionamiento del organismo después de dos años de funcionamiento en lo referente a participación de los diferentes sectores, oportunidad y trascendencia de sus decisiones, seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones, y reconocimiento por la sociedad como institución de control ambiental, a través de una consultoría que incluirá encuestas.

b) Implantación del marco legal ambiental

- 3.13 La SEAM promoverá el diálogo con las entidades sectoriales, departamentales y municipales, sectores privados, ONG, y empresarios con el objetivo de proponer políticas ambientales, que serán presentadas al CONAM para discusión y aprobación. El Programa apoyará a la SEAM en el proceso de revisión de la legislación ambiental para identificar las contradicciones, vacíos y superposiciones, y realizar las modificaciones necesarias para consolidar el marco legal ambiental que facilite el cumplimiento de sus funciones. El marco legal se completará con un Código Ambiental que será presentado al poder legislativo como proyecto de Ley durante el segundo año de ejecución del Programa. Finalmente la legislación existente se compilará en un Digesto Ambiental conteniendo el Código Ambiental y todas las leyes, normas, resoluciones, y acuerdos referentes a la problemática ambiental.

c) Implantación del Sistema Nacional de Información Ambiental

- 3.14 El diseño e implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental será realizado con el apoyo de una firma consultora que trabajará en articulación con la Dirección General de Gestión Ambiental, que le facilitará los contactos y acceso a los sistemas informáticos de otros organismos y a las respectivas áreas de la SEAM. Los servicios de consultoría orientarán la compra de los equipos y su instalación y capacitación al personal que administrará el sistema. El sistema aportará información sobre la situación de los recursos naturales, los parámetros de calidad, las condiciones de contaminación, los mecanismos de control y fiscalización, la legislación y las regulaciones, entre otros temas.

d) Educación ambiental

- 3.15 La Dirección General de Gestión Ambiental, con el apoyo de una firma consultora o institución especializada, se responsabilizará del establecimiento de estrategias de educación ambiental diferenciadas para públicos específicos, considerando tipos de materiales y medios de divulgación; preparará los materiales de divulgación como videos, folletos informativos, revistas y carteles para su distribución en instituciones y/o municipalidades seleccionadas; y realizará encuestas para medir los niveles de concientización que se han conseguido con las acciones del programa.

2. Fortalecimiento de las Entidades Ambientales

a) Implantación y fortalecimiento de la Secretaría del Ambiente

- 3.16 En este subcomponente serán ejecutadas actividades de fortalecimiento administrativo financiero (administración económica y financiera, organización institucional y de recursos humanos); y fortalecimiento técnico operativo (procedimientos, pautas, normas, sistemas de control ambiental). Este subcomponente será ejecutado por la Dirección de Administración y Finanzas en articulación directa con las respectivas áreas temáticas de la SEAM y contará con el apoyo de dos de las firmas consultoras mencionadas: una especializada en aspectos institucionales llamada "*de transición*" que facilitará el proceso hasta la implementación de la nueva SEAM y otra especializada en *gestión ambiental*.
- 3.17 La primera actividad de fortalecimiento administrativo financiero consistirá en la estructuración de la SEAM incluyendo el diseño de sistemas operativos internos de control económico financiero, el cuadro de personal, el sistema de selección de personal, y la revisión y adecuación de los acuerdos y programas de sus órganos de origen.
- 3.18 La estructura de personal propuesta para la nueva SEAM comprende alrededor de 270 funcionarios con la siguiente distribución: 98 profesionales (36%), 135 técnicos (50%) y 37 cargos a nivel secretarial (14%). El detalle de los cargos para cada dependencia de la SEAM se encuentra en los anexos técnicos del Proyecto. Se prevé que todas las posiciones sean llenadas mediante concurso de méritos y aptitudes al que podrán presentarse los funcionarios que han sido transferidos a la

institución. Se prevé que algunos cargos, menos de diez, para el cumplimiento de funciones de calidad ambiental, evaluación de impactos ambientales, gestión ambiental y monitoreo, pudieran no ser cubiertos mediante este concurso, entonces se llamará a un concurso externo para cubrir los cargos faltantes.

- 3.19 Con el fin de asegurar que la SEAM cuente con personal calificado y suficiente se plantea la aplicación de cuatro procesos básicos: (i) el análisis de capacidades del personal disponible para reubicarlo en las nuevas posiciones abiertas en la SEAM, en la medida de lo posible; (ii) la identificación de posiciones que deberán ser llenadas mediante concurso externo; (iii) la identificación de personal cuyas capacidades no son demandadas por la nueva institución para los que se adoptará una estrategia de entrenamiento y eventual reubicación; y (iv) la ejecución de un amplio programa de capacitación para todo el personal.
- 3.20 Con el propósito de dotar de transparencia a todos estos procesos, la SEAM adoptará un sistema de concurso de méritos y aptitudes regido por un Comité de Selección de Personal, fortalecido con representantes de carreras universitarias del ramo, y aplicará criterios de selección asimismo transparentes para la selección del personal a recibir los beneficios de la capacitación. Los detalles del proceso se encuentran en el Plan de Acción del Programa.
- 3.21 La SEAM, con el apoyo de la firma consultora de transición, elaborará la descripción de las posiciones a ser concursadas, identificará los requerimientos indispensables y adicionales para cada posición; definirá los criterios de selección y el sistema de calificaciones; anunciará y publicará los detalles del proceso de concurso y reubicación, incluyendo los mecanismos de revisión y apelación; y establecerá el mecanismo de atención de consultas para dar respuesta a todos los interesados.
- 3.22 La responsabilidad de designación de los cargos será del Secretario Ejecutivo a partir de las recomendaciones del Comité de Selección del Personal, que estará integrado por: (i) el Secretario Ejecutivo de la SEAM, quien lo presidirá; (ii) el Director General; (iii) el Director bajo cuyo campo de responsabilidad estén los cargos concursados; (iv) dos miembros docentes de carreras universitarias afines al área técnica que cubre el concurso y (v) el coordinador de la UEP. El Secretario Ejecutivo actuará sin voto pero con capacidad de dirimir en caso de empate.
- 3.23 Los funcionarios participantes del concurso dispondrán de un mecanismo de revisión o apelación, con dos instancias: (i) reconsideración de la decisión tomada, a cargo del Secretario, en consulta con el Comité de Selección; o (ii) interposición de recurso contencioso administrativo ante el Tribunal de Cuentas, del Poder Judicial. Se prevé que el proceso de reubicación y contratación del personal se lleve a cabo en un período máximo de 12 meses.
- 3.24 El proyecto incluye financiamiento para ejecutar un programa de capacitación cuyo objetivo será consolidar la base de recursos humanos de la SEAM a fin de habilitar al personal disponible en la institución a ocupar los cargos previstos en la nueva estructura organizativa de la SEAM. El programa brindará: (i) instrucción académica superior a nivel de postrado para personal técnico superior, en ramas

actualmente disponibles en el curriculum de instituciones universitarias nacionales y regionales; (ii) cursos cortos de especialización para personal técnico, para-técnico, administrativo, bajo curricula a ser desarrollados ad-hoc para efectos del presente programa, a cargo de entidades nacionales especializadas en materia de capacitación; (iii) cursos cortos de concientización y actualización en materias generales que atañen a la línea de trabajo de la SEAM para todo el personal, a fin de lograr un nivel mínimo común de comprensión de las principales líneas de acción e instrumentos de gestión ambiental de la Secretaría; y (iv) el entrenamiento-en-el-trabajo, derivado del proceso de transferencia tecnológica que acompañará la ejecución de los contratos de consultoría especializada. Los beneficiarios del programa de capacitación se comprometerán a permanecer en sus funciones por lo menos el doble del tiempo utilizado en el goce de la beca.

- 3.25 La SEAM tendrá el apoyo de la UEP y de una firma consultora para la ejecución de las actividades de capacitación. La firma consultora de apoyo a la transición será responsable de: (i) desarrollar mecanismos transparentes de selección del personal que se beneficiará de los programas de capacitación previstos; (ii) dar asistencia técnica a la Dirección de Administración y Finanzas para la orientación del programa de capacitación y re-entrenamiento; (iii) diseñar el programa de capacitación y re-entrenamiento en detalle, sobre la base del inventario de necesidades derivado del ejercicio de reubicación; y (iv) identificar la capacidad de oferta local para la provisión de los servicios de capacitación formal previstos, y recomendar instituciones y cursos de capacitación específicos.
- 3.26 El subcomponente incluye una consultoría de apoyo a la SEAM en el análisis de alternativas para su sustentabilidad económico financiera, considerando la tercerización o cobro por algunos servicios, los diferentes medios de recaudación, los mecanismos de control de esos recursos, y la disminución de la dependencia de los recursos presupuestarios.
- 3.27 El fortalecimiento técnico operativo de la nueva SEAM se apoyará en los trabajos de la firma consultora que asesorará a la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales en la implantación de los sistemas de control ambiental, incluyendo el seguimiento y actualización de los procesos de fiscalización, licenciamiento, catastros, registros, procedimientos de análisis ambiental; la revisión, propuesta e implantación de padrones y estándar de calidad ambiental para agua, aire y suelos; la implementación de un sistema de monitoreo ambiental con carácter piloto para el recurso agua, involucrando los institutos de investigación, las municipalidades y toda entidad, pública o privada, que disponga de control de los recursos naturales, incluyendo la compra de equipos portátiles (kits), asistencia técnica y capacitación a los integrantes del sistema; y el establecimiento de un sistema de fiscalización que involucre a los departamentos y municipios, mediante convenios, con sus equipos de comunicación, vehículos utilitarios con radio, y kits de mediciones portátiles y la realización de cursos de capacitación para el personal de la Dirección General de Control Ambiental y de Recursos Naturales de la SEAM. Estas actividades serán desarrolladas en articulación con la Dirección de Gestión Ambiental.

b) Fortalecimiento de los organismos sectoriales

- 3.28 La Dirección General de Gestión Ambiental, con el apoyo de la firma consultora especializada en gestión, realizará un relevamiento de las condiciones de cada unidad ambiental sectorial y definirá las necesidades de asistencia técnica y capacitación. Se prevé recursos para crear, organizar y fortalecer administrativa y operativamente tres nuevas unidades ambientales (UA) y dos ya existentes a ser identificados. Para apoyar la integración de los organismos en el SISNAM se organizarán 6 talleres con las UA sectoriales sobre esquemas de articulación intersectorial, mecanismos de control ambiental y análisis ambiental de proyectos.
- 3.29 Con este componente también se apoyarán actividades puntuales en algunos organismos vinculados con el manejo de los recursos naturales y el ambiente, para apoyar su modernización dentro del nuevo marco ambiental del país. Se elaborará el diseño de una nueva estructura para el Servicio Forestal Nacional del MAG y la Dirección General de Salud Animal del SENASA, a partir del análisis institucional y financiero administrativo, para adecuar su funcionamiento en el sistema ambiental. Se prestará asistencia técnica al Museo Nacional de Historia Natural en el establecimiento de una nueva estructura institucional que involucre al sector privado y le proporcione autonomía administrativa y financiera. Este componente apoyará a la Fiscalía General del Estado, mediante cursos de capacitación en materia de gestión y control del ambiente y recursos naturales para los Fiscales, y dos talleres regionales de discusión, divulgación y establecimiento conjunto de medidas de control legal ambiental entre los países del Mercosur.

c) Fortalecimiento de los departamentos y municipalidades

- 3.30 Se prestará asistencia técnica a seis departamentos, representativos de cada ecoregión y cinco municipalidades, para fortalecer los entes existentes a nivel administrativo y operacional. Primero se identificarán los departamentos que son representativos en sus ecoregiones, concentran población y problemas ambientales; se firmarán los convenios que especifiquen las obligaciones de la SEAM y de las respectivas instituciones a fortalecer; y luego se definirán las estructuras legales, administrativas y operacionales para el funcionamiento de los entes de control y fiscalización ambiental. Se realizarán 6 talleres regionales dirigidos a los técnicos del sector público y privado que trabajan en instituciones del SISNAM, con el objeto de divulgar el nuevo diseño institucional legal ambiental del país y establecer mecanismos de articulación entre los poderes central, departamentales y locales.

3. Fondo de Inversiones Ambientales

- 3.31 La UEP contratará servicios de consultoría para apoyar el diseño del Fondo, que incluirán la propuesta técnica, el esquema de gestión y operacionalización de los recursos, el manejo administrativo y financiero, la identificación de la demanda, y de los posibles donantes y si fuera necesario la generación de los instrumentos jurídicos para su creación. La consultoría concluirá sus actividades con la elaboración del Reglamento Operativo del Fondo. A su vez, la UEP apoyará a la Dirección de Planificación Estratégica en la realización de las siguientes

actividades que brindarán pautas para el diseño del Fondo: i) constituirá un grupo de trabajo para promover el diálogo con los segmentos financieros y empresarios, los donantes potenciales, y los futuros clientes del fondo (ONG, municipalidades, etc.); ii) organizará un seminario con la participación de profesionales de otros países que estén administrando fondos ambientales para compartir experiencias e incorporar lecciones aprendidas; y (iii) identificación y canalización de aportes de otros donantes internacionales.

- 3.32 Los aspectos principales que se tomarán en consideración en el diseño del Fondo y en su reglamento operativo son: (i) visión clara y programa bien definido con impacto en el corto y mediano plazo, desarrollando a su vez una capacidad más amplia para el largo plazo, considerando que el fondo no podrá atacar todos los problemas ambientales; (iii) creación de un equilibrio apropiado entre objetivos “verde” y “marrón”, y definición de prioridades por tipo de proyecto e intervenciones coherentes que impliquen acciones integradas o complementarias; (iv) creación de una organización privada con representación y participación adecuada por parte del sector público, que tenga los atributos necesarios de transparencia, responsabilidad y competencia profesional; (v) capacidad para identificar fuentes de recursos financieros, adopción de incentivos y mecanismos para generar ingresos que le permitan su sustentabilidad en el largo plazo; (vi) definición de los receptores y beneficiarios del financiamiento entre las instituciones públicas y privadas que trabajan para la calidad ambiental; y (vii) financiamiento de inversiones que prioricen la conservación de las áreas protegidas, la recuperación de áreas degradadas, pequeños proyectos de reciclaje y manejo de desechos sólidos, y promoción del conocimiento medioambiental.
- 3.33 La UEP organizará actividades de capacitación para los futuros clientes en elaboración y ejecución de proyectos bajo los criterios y procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo, y contratará consultorías para apoyar la preparación de un conjunto de proyectos que tendrán carácter piloto. Dichos proyectos serán evaluados bajo los criterios y procedimientos del Reglamento Operativo, en una forma transparente. Los proyectos seleccionados serán financiados por recursos del Programa, de carácter fondo perdido. La UEP, en coordinación con la SEAM, fiscalizará la ejecución y evaluación de los proyectos piloto. La evaluación del conjunto de proyectos piloto será un aporte fundamental para el desarrollo de la propuesta de financiamiento del fondo en el largo plazo y brindará elementos para analizar el impacto que el fondo puede tener como un incentivo para la reforma institucional del sector en el largo plazo. Antes del primer desembolso de los recursos del Financiamiento para proyectos piloto del componente del Fondo de Inversiones Ambientales, el Prestatario deberá demostrar que ha puesto en vigencia el Reglamento Operativo de dicho Fondo, preparado de acuerdo a modelo previamente aprobado por el Banco.

E. Cronograma de Desembolsos

- 3.34 El siguiente cuadro presenta el cronograma de desembolsos previsto para los cuatro años de ejecución del programa.

Calendario de desembolsos (en miles de US\$)				
AÑO	BID	LOCAL	TOTAL	%
1	2,140	480	2,620	25
2	2,440	520	2,960	28
3	2,160	540	2,700	26
4	1,660	560	2,220	21
Total	8,400	2,100	10,500	100
%	80	20	100	

F. Fondo Rotatorio

- 3.35 Los recursos del financiamiento del Banco serán desembolsados al Organismo Ejecutor en la forma de un fondo rotatorio de hasta el 5% del monto del préstamo.

G. Contratación de bienes y servicios

- 3.36 Se aplicará la política vigente del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría a ser financiados con los recursos del Programa. Cuando se utilicen los recursos del financiamiento del Banco la publicidad internacional será obligatoria en la adquisición de bienes cuyo valor sea igual o superior a US\$250.000; para obras cuyo valor sea superior a US\$2.000.000; y para la contratación de servicios de consultoría cuyo valor sea superior a US\$200.000. El Banco supervisará de manera ex-ante todos los procesos de adquisiciones y contrataciones del Programa. El Programa no contempla el financiamiento de obras. Las contrataciones de obras, bienes y servicios se agruparán de conformidad con el Plan de Adquisiciones presentado en el Anexo III-1.

H. Consideraciones ambientales

- 3.37 El ESIB del programa fue aprobado por el CESI el 30 de julio de 1999. Las principales recomendaciones realizadas por el CESI fueron: i) inclusión de incentivos y otros instrumentos económicos para la regulación ambiental así como las medidas de comando y control; ii) creación de mecanismos de coordinación entre las unidades ambientales sectoriales; iii) información sobre polución y su control en el sistema de información ambiental; iv) mecanismos para identificar y atender los temas indígenas a nivel de CONAM y SEAM; y v) descripción de las instituciones de fiscalización y los mecanismos de "accountability" para la regulación ambiental y cómo el proyecto los apoya. El CESI no requirió elaboración de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esas recomendaciones fueron incluidas en el diseño del programa.
- 3.38 La utilización de instrumentos económicos para generar cambios en el comportamiento ambiental de las personas jurídicas y privadas está regulado por la Ley 1561/2000, que crea la SEAM, y constituye una de las responsabilidades y obligaciones de la Secretaría, cuyo cumplimiento será apoyado por el programa. Los mecanismos de coordinación intersectorial serán provistos por el CONAM, y serán apoyados con el concurso de las firmas consultoras a cargo del proceso de

transición –diseño del fortalecimiento institucional de las UA sectoriales, departamentales y municipales—y de gestión ambiental –ejecución del fortalecimiento y operación coordinada de las UA. Los sistemas de información de la SEAM incluirán los datos de estándares nacionales y regionales, así como información sobre los temas de prevención y control de la contaminación. El CONAM incluirá un representante de las comunidades indígenas, y los temas que atañen a ese sector serán tratados como prioritarios durante las primeras etapas de ejecución del programa. La SEAM contará con los medios para asegurar el cumplimiento de la Ley mediante un fortalecimiento de sus funciones de normatización, licenciamiento, fiscalización y monitoreo; las tareas de control serán coordinadas y compartidas con la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público.

I. Auditoria Externa

- 3.39 Los estados financieros del programa serán auditados y dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco. Durante la ejecución del Programa, dichos estados deberán ser presentados dentro de los 120 días de cierre de cada ejercicio fiscal.

J. Seguimiento del Programa

- 3.40 El seguimiento de la ejecución del Programa se realizará a través de los planes operativos anuales (POA); los informes periódicos; la evaluación de medio término; y el mantenimiento de una base de datos sobre los principales indicadores de desempeño asociados con las metas del programa.
- 3.41 El instrumento de seguimiento más importante será el plan operativo anual, donde se definirán las principales metas del programa para cada año de ejecución y se evaluarán los logros obtenidos con las actividades realizadas en el año anterior. Antes del primer desembolso de los recursos del financiamiento el Prestatario deberá presentar al Banco el Plan Operativo Anual para el primer año de ejecución del Programa, que deberá incluir una evaluación del progreso alcanzado en la ejecución del Plan de Acción del Programa. Por lo menos dos meses antes de concluido cada año civil, durante el periodo de ejecución del Programa, el Prestatario deberá presentar al Banco, para su revisión y aprobación, los Planes Operativos Anuales (POA) del Programa.
- 3.42 La UEP mantendrá registros contables y financieros separados de otros recursos manejados por la SEAM que permitan identificar las fuentes y usos de los recursos del Programa. La UEP informará al Banco sobre la ejecución técnica y financiera del programa, presentándole, a partir del primer año de ejecución informes semestrales consolidados sobre la marcha del Programa. La SEAM a través de la Dirección de Planificación Estratégica presentará los informes semestrales al CONAM. Dada la importancia del proceso de selección de personal para el buen funcionamiento de la nueva institución, en los informes semestrales de avance del Programa que correspondan al segundo Semestre de cada año calendario, el Prestatario deberá indicar el estado de implantación de la estrategia de dotación de recursos humanos de la SEAM, incluyendo los programas de reubicación, capacitación y re-entrenamiento de personal.

- 3.43 El programa incluirá una evaluación de medio término basada en un informe que el Prestatario presentará a los 24 meses de la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo o cuando se haya desembolsado por los menos el 50% de los recursos del Financiamiento, lo que ocurriera primero. Dicho informe servirá de insumo a la mencionada evaluación de medio término. Se evaluará el funcionamiento del CONAM y de sus comisiones técnicas; los niveles de participación de sus representantes y de las resoluciones presentadas y aprobadas, la agilidad de la puesta en marcha de la nueva institución, el desarrollo del fondo de inversiones ambientales, y el funcionamiento de las unidades ambientales sectoriales, departamentales y municipales fortalecidas por el Programa. El informe especial deberá indicar cuales son los problemas encontrados en la ejecución del Programa, las medidas mitigadoras adoptadas y la programación para el final del plazo de ejecución del Programa.
- 3.44 Hasta dos años después de la terminación de la ejecución del Programa, la Secretaría del Ambiente mantendrá una base de datos sobre los indicadores de desempeño y logro de las metas. Esto permitirá, de considerarse necesario, realizar una evaluación de impacto de los resultados del Programa.

IV. EL PRESTATARIO Y EL ORGANISMO EJECUTOR

- 4.1 El Prestatario será la República del Paraguay y el organismo ejecutor del Programa será la Secretaría del Ambiente.

A. Secretaría del Ambiente

- 4.2 La Secretaría del Ambiente ha sido creada mediante la Ley No. 1.561, promulgada el 21 de julio del 2000, bajo la dependencia del Presidente de la República, con el objetivo de formular, coordinar, ejecutar y fiscalizar la política ambiental nacional.
- 4.3 La SEAM actuará como órgano normativo y regulador del Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), y tendrá ciertas tareas de ejecución directa de políticas de control ambiental hasta que los departamentos y las municipalidades estén fortalecidos y dispongan de instrumentos legales, operativos, financieros y recursos humanos para actuar en el control ambiental. Además, cuando las cuestiones ambientales involucraren áreas de más de un departamento, cuestiones estratégicas, o de carácter regional, la SEAM deberá actuar directamente.
- 4.4 La Secretaría del Ambiente está conformada por: i) asesorías de apoyo al Secretario Ejecutivo; ii) órganos de apoyo que son las Direcciones de Planificación Estratégica, y de Administración y Finanzas; Asesoría Jurídica; y Auditoría Interna; iii) cuatro 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; y iv) Unidades Descentralizadas: Centros Regionales Ambientales. (ver organigrama en los anexos técnicos)
- 4.5 Las unidades ejecutoras de los programas de financiamiento y de cooperación técnica internacionales existentes y los futuros que sean firmados por la SEAM estarán ubicados en la Dirección de Planificación Estratégica.
- 4.6 El personal que conformará la SEAM será seleccionado entre los actuales funcionarios que componen los organismos e instituciones cuyas funciones serán incorporadas a la Secretaría del Ambiente. Dichas instituciones pertenecen a dos ministerios, Ministerio de Agricultura y Ganadería: Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Dirección de Ordenamiento Ambiental; Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre; Oficina CITES-Paraguay; y Oficina Nacional de Pesca; y Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Dirección de Protección Ambiental, repartición dependiente del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).
- 4.7 El personal de dichas instituciones que a la fecha de la promulgación de la ley de creación de la SEAM, forme parte del respectivo Anexo de Personal pasará a formar parte de la nómina inicial de la SEAM con sus respectivas funciones pero sin ubicación definida en la nueva estructura de la institución. Posteriormente, el personal será reubicado en las posiciones previstas para la nueva estructura de la

SEAM a través de un sistema de concurso de méritos. Todos los cargos estarán sujetos a dicho concurso, incluidas las posiciones directivas, con la sola excepción del Secretario Ejecutivo ya nombrado. Los nombramientos hechos por el Secretario en el período anterior al concurso, tendrán carácter de interinos.

- 4.8 El total de funcionarios a ser transferidos es de alrededor de 310, (272 en áreas técnico-administrativas y 37 en el área secretarial) cuya distribución del personal técnico se presenta en el cuadro a continuación.

Distribución del Personal Técnico Transferido a la SEAM según categoría e institución
(al 15 de octubre de 2000)

ESPECIALIDAD	SSERNMA	ENAPRENA	DPRH	DOA	DNPVS	CITES	DPAmb	TOTAL
Profesionales Administradores	2	1		1	4			8
Profesionales Técnicos	6	3	6	19	30	4	17	85
Profesionales Asesores					1			1
Bachilleres Técnicos	1			2	14			17
Personal de Apoyo			1	1		1	3	6
Otros	3			2	1		2	8
Estudiantes, no graduados	23	5	16	20	59	5	14	142
Vacantes		1		1	3			5
TOTAL	35	10	23	46	112	10	36	272

- 4.9 Entre los profesionales predominan: ingenieros agrónomos, biólogos, ingenieros químicos, e ingenieros forestales. Una evaluación preliminar del personal a ser transferido muestra que las áreas mejor cubiertas son las de ordenamiento territorial, manejo de cuencas, manejo de áreas protegidas y conservación de flora y fauna. Por otra parte, se identifican insuficiencias de formación en gestión, evaluación, monitoreo y fiscalización ambiental, economía de los recursos naturales y manejo de recursos hídricos.
- 4.10 Una parte importante del equipo profesional actual no lograría calificar inmediatamente para las posiciones abiertas. En el espíritu de maximizar la reubicación del personal disponible y a fin de evitar generar costos sociales de magnitud, el programa invertirá en la capacitación y entrenamiento de ese personal para darles la oportunidad de calificar para las posiciones previstas. Asimismo, la SEAM proveerá servicios de re-entrenamiento y capacitación para el personal de apoyo y de campo, a fin de dotarlos de conocimientos y destrezas que les permitan actuar en las funciones de fiscalización de calidad e inspección ambiental, y en el manejo de áreas protegidas.
- 4.11 Sin embargo, y a fin de garantizar la idoneidad de los servicios de control de calidad ambiental, evaluación de impactos ambientales, gestión y monitoreo ambiental, se estima que la SEAM deba contratar personal externo. Estas contrataciones, estimadas en un número aproximado de 10, serán llenadas bajo

concurso externo de méritos y aptitudes, y en el más corto plazo posible dada la prioridad que reviste el área de control de calidad ambiental para la Secretaría.

- 4.12 A pesar del previsto programa de capacitación y reentrenamiento, la SEAM recibirá una dotación de personal extranumerario al momento del análisis estimado en 40 personas (310 personas transferidas versus 270 posiciones estimadas bajo la estructura óptima, incluyendo mejoras de cobertura de personal en áreas deficitarias, principalmente en el manejo de áreas protegidas). Por ser un número relativamente bajo, y por existir cierta incertidumbre respecto a una posible política de descentralización que podría dar lugar a un incremento en el volumen de personal que se requeriría para cubrir las funciones descentralizadas, no se considera la necesidad de estructurar un programa de retiro voluntario para la SEAM. En el caso de que el programa de descentralización no llegara a concretarse y por tanto el personal actualmente identificado como extranumerario no pudiera ser transferido, se contempla la posibilidad de que la SEAM pueda acogerse a un programa más global de retiro voluntario que el Gobierno está empezando a discutir para todo el sector público Paraguayo. Entre tanto, la SEAM ubicará ese personal en rubros de apoyo, y lo incluirá en sus programas de capacitación con miras a que pudieran encontrar una posición en otro organismo. A fin de no profundizar el referido saldo de personal extranumerario, la SEAM no incrementará su dotación de personal en más de las 10 personas mencionadas en el párrafo precedente.
- 4.13 La principal fuente de recursos de la nueva institución es el importe asignado anualmente en el Presupuesto General de la Nación. La SEAM también recibirá recursos provenientes de la prestación de servicios, tasas, contribuciones y aplicación de multas por infracciones a las leyes ambientales y no ambientales que indiquen la ley y reglamentos; los créditos internos y externos y sus productos; aportes, donaciones y legados; y el resultado de bonos, letras, títulos valores y otros recursos que se afecten al patrimonio de la Secretaría.
- 4.14 El cuadro a continuación muestra el anteproyecto de presupuesto de gastos para el año 2001 de la SEAM presentado al Ministerio de Hacienda para su incorporación al Presupuesto General de la Nación. Este presupuesto cubre las necesidades de funcionamiento de la SEAM durante el primer año y se ajustará en los años siguientes a medida que se consolide su planta de personal.

**Anteproyecto de presupuesto de gastos de la SEAM para el
año 2001
(en US\$)
(al 15 de octubre de 2000)**

DESCRIPCION	2001
Servicios Personales	2,224,888
Servicios No Personales	723,344
Bienes de Consumo	801,392
Inversión Física	139,449
Transferencias	75,857
Otros Gastos	46,431
TOTALES	4,011,361

B. La Secretaría del Ambiente como parte del SISNAM

- 4.15 El Sistema Nacional Ambiental (SISNAM) es la integración del conjunto de órganos y entidades públicas y privadas a nivel nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental, cuyo objetivo es actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental, evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental. La SEAM forma parte del SISNAM, que además cuenta con el Consejo Nacional del Ambiente como otra de sus entidades principales.
- 4.16 El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es un órgano colegiado de carácter interinstitucional con funciones deliberativas, consultivas y definidoras de la política ambiental nacional. Fue creado mediante la ley No. 1561 del 21 de julio de 2000, que también crea el Sistema Nacional del Ambiente y la SEAM. El Consejo estará integrado por el Secretario de la SEAM, quien lo presidirá; por los representantes de las unidades ambientales de los organismos públicos sectoriales, departamentales y municipales; y los representantes de las entidades gremiales, los sectores productivos privados y las organizaciones ambientalistas no gubernamentales.
- 4.17 El Decreto No. 10.579 reglamentó la ley No. 1561 y el Decreto No. 10.961 modificó la reglamentación, asegurando una amplia representatividad de los diferentes sectores de la sociedad en el CONAM, incluyendo un representante de la red de ONG que trabajan con las comunidades indígenas. No obstante, la manera en que serán elegidos los representantes al CONAM no está expresada claramente en el Decreto No. 10.961. Antes del primer desembolso, el prestatario deberá presentar la resolución del Secretario del Ambiente estableciendo las condiciones de elegibilidad para la participación de los representantes de las distintas organizaciones en el CONAM de acuerdo con lo establecido en el Artículo 36 del Decreto No. 10.961 del 27 de octubre de 2000.

- 4.18 El CONAM tendrá como funciones: i) definir, supervisar y evaluar la política ambiental nacional; ii) proponer normas, criterios, directrices y patrones en las cuestiones sometidas a su consideración por la Secretaría del Ambiente; y iii) cooperar con el Secretario Ejecutivo de la SEAM para el cumplimiento de la legislación ambiental y su reglamentación.
- 4.19 La estructura del CONAM comprende el Plenario y las Comisiones Técnicas. El CONAM sesionará ordinariamente tres veces al año, y podrá hacerlo también de modo extraordinario. Las Comisiones Técnicas serán creadas, por el Presidente del CONAM, siempre que sea necesario el análisis de temas ambientales para la toma de decisión del Consejo. Los temas prioritarios de la comisiones técnicas serán fondo de inversiones ambientales, descentralización de las acciones, y el tema de indígenas relacionados con el medio ambiente.

V. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad Técnica/Ambiental

- 5.1 Los diferentes componentes del programa apoyan al fortalecimiento de los órganos que componen el nuevo Sistema Nacional del Ambiente para el cumplimiento de sus funciones y para una actuación integrada que dé respuesta a los objetivos de la política ambiental del país. En el diseño de las actividades se consideraron los principales factores para dar viabilidad técnica al programa bajo una visión estratégica para el desarrollo sostenible en el largo plazo.
- 5.2 El apoyo a la implantación del CONAM, como órgano definidor de la política ambiental en un ambiente deliberativo y consultivo donde participarán los principales actores de los sectores público y privado con competencia ambiental será un factor clave para el funcionamiento del SISNAM. El ordenamiento del marco legal ambiental brindará los instrumentos regulatorios; el Sistema Nacional de Información Ambiental permitirá acceder a los datos técnicos necesarios para una adecuada toma de decisiones; y las actividades de educación y divulgación contribuirán a la mayor participación y concientización de la sociedad sobre la importancia del ambiente. Todas estas actividades integradas contribuirán a una eficiente actuación del CONAM y todo el SISNAM.
- 5.3 La consolidación de las funciones rectora y coordinadora en un único organismo, la SEAM, con facultades de fiscalización en materia ambiental permitirán el cumplimiento de las acciones de control del ambiente. El apoyo a la implantación de la nueva SEAM y las actividades de fortalecimiento tanto en las áreas administrativa- financiera como técnica-operativa serán fundamentales para tener un organismo sólido como brazo operativo del SISNAM. A su vez, se fortalecerán también las unidades ambientales de los organismos sectoriales y de los departamentos y municipalidades representativos de las diferentes regiones; para el cumplimiento de las responsabilidades y funciones de protección del ambiente y los recursos naturales en forma integrada en todo el territorio.
- 5.4 El diseño de un Fondo de Inversiones Ambientales y la ejecución de un conjunto de proyectos piloto será un elemento fundamental para canalizar inversiones de diversas fuentes internas y externas para el sector ambiental, identificar la demanda de proyectos ambientales y ajustar los elementos que otorguen sustentabilidad al Sistema.
- 5.5 Se estima que el programa se sustenta técnicamente y que la propuesta tiene condiciones reales de ser ejecutada por tratarse de acciones conocidas y ya implementadas con éxito en otros países.
- 5.6 El programa es viable desde la perspectiva ambiental, ya que su principal estrategia es la búsqueda de la gestión eficiente de los recursos naturales en el país. El programa realizará un importante aporte al desarrollo institucional del medio ambiente en Paraguay, el cual es fundamental para la continuidad del proceso de reforma del Estado y el crecimiento económico sostenible del país. El uso de los recursos naturales sin control a través de los años requiere el establecimiento de un

sistema como el propuesto que involucre a todos los agentes socioeconómicos en el proceso de conservación de los recursos naturales. Este nuevo Sistema Nacional Ambiental brindará también un marco institucional y legal para el tratamiento de los temas ambientales de los futuros proyectos que se financien con recursos del Banco y de otros organismos de financiamiento.

- 5.7 Los impactos ambientales y sociales positivos esperados del Programa son: i) disminución de los impactos negativos directos relacionados con proyectos específicos, a través de una mejor aplicación de los EIA; ii) disminución de los impactos indirectos del desarrollo a través de una mejor planificación ambiental, así como el establecimiento del CONAM para la discusión y resolución de conflictos entre la estrategia ambiental nacional y otras políticas, planes y programas económicos del gobierno; y iii) contribución a la conservación del capital natural del país como un pilar fundamental del desarrollo económico sostenible.

B. Viabilidad Institucional

- 5.8 El esquema propuesto para la ejecución del proyecto, con la UEP conformada con el personal técnico adecuado, y el apoyo de asistencia técnica especializada en los aspectos de contratación y adquisición garantizará una ejecución eficiente del programa, con responsabilidades definidas y compartidas entre los diferentes actores. La UEP realizará actividades de planificación, coordinación y ejecución del programa y contará con el apoyo del Comité de Coordinación para integrar el programa en las diferentes áreas de la SEAM.
- 5.9 La UEP contará con recursos de la FAPEP para la contratación de especialistas en las áreas de recursos humanos y operación de proyectos en la primera etapa del programa y luego con el asesoramiento de una firma consultora que apoyará todo el proceso de estructuración de la SEAM, y una otra firma consultora para ayudar en las adquisiciones de bienes y servicios.
- 5.10 La implementación de la SEAM es la actividad que requerirá mayores esfuerzos de coordinación institucional dada su conformación a partir de diferentes oficinas del MAG y el SENASA del Ministerio de Salud Pública y Acción Social. En la medida en que la SEAM cubrirá áreas y funciones que no fueran antes cubiertas por las entidades que la integran, se prevé que el personal que se traslade de las entidades pre-existentes no logrará cubrir totalmente la demanda de personal profesional que requerirá la SEAM para cumplir con sus funciones.
- 5.11 Un análisis de las necesidades de la SEAM en materia de recursos humanos mostró que parte del equipo profesional transferido de las otras entidades no calificaría para los cargos previstos en la nueva institución. Con el fin de ubicar al personal disponible se realizarán concursos de méritos y aptitudes, complementados por un proceso de capacitación y reentrenamiento de este personal, que permita habilitarlo para el cumplimiento de las funciones de la SEAM. Para aquellas capacidades no disponibles en la planta de personal se realizará un llamado a concurso externo.

- 5.12 La aplicación de un sistema abierto y transparente de llamado a concurso por mérito asegurará que la nueva SEAM tendrá un equipo de alta calidad técnica para cumplir con su responsabilidad de gestión ambiental, que es uno de los objetivos prioritarios del Programa. El programa de capacitación propuesto ayudará al personal a maximizar su posibilidad de incorporación en la nueva estructura, así como incorporarse en las nuevas entidades sectoriales y departamentales que serán fortalecido como parte de la operación, o en el sector privado que tendrá que cumplir con una mejor aplicación de las leyes y políticas ambientales del país. El Programa de capacitación sigue el espíritu de maximizar la reubicación del personal disponible, evitar generar costos sociales, a la vez que consolidar y sustentar la planta de personal de la SEAM garantizando la viabilidad técnica de la operación.
- 5.13 Los elementos claves para la sustentabilidad institucional del sistema serán aportados por el programa a través de una mayor capacidad técnica de sus instituciones, un marco legal adecuado para el país y una sociedad más consciente y participativa en los grandes temas ambientales.

C. Viabilidad Financiera

- 5.14 La SEAM depende enteramente de las asignaciones presupuestarias que recibe a través del presupuesto general. Para el año 2001, la SEAM tendrá asignado un presupuesto basado en el de las dependencias del MAG y SENASA que le están siendo transferidas. Este presupuesto está en línea con las necesidades de la SEAM para un normal funcionamiento en el primer año y sufrirá ajustes en años sucesivos a medida que se vaya consolidando su planta de personal que representa su principal gasto.
- 5.15 Por lo que hace referencia a la contrapartida local, los aportes necesarios para la adecuada ejecución del proyecto dependen por un lado de la disponibilidad de recursos y por el otro de la capacidad del ejecutor para poder acceder de una forma ágil a los fondos. Sobre el primer punto, cuando el Contrato de Préstamo sea ratificado por el Congreso de la República, también se aprobará la ampliación presupuestaria que habilita al ejecutor a utilizar los recursos de endeudamiento y de contrapartida para el Programa.
- 5.16 Por lo que hace referencia a la inclusión de las partidas de endeudamiento y contrapartida local en el presupuesto general de la nación para el 2001, estas serán el objeto de una ampliación presupuestaria en el momento en que el Contrato de préstamo sea ratificado por el Congreso de la República. Se estima que las contrapartidas correspondientes al programa se ubicarán en un rango de US\$400.000 a US\$550.000 por año, lo cual representa un porcentaje de menos del 20% del presupuesto del primer año de la institución.

D. Beneficios y riesgos

- 5.17 El Programa producirá beneficios sociales en términos de gobernabilidad. La participación de la sociedad civil mejorará a nivel macro, a través de su

participación en el CONAM en la discusión y formulación de políticas y estrategias ambientales.

- 5.18 En particular, el Programa aumentará la capacidad institucional para abordar la problemática indígena en relación con los recursos naturales y los impactos negativos de programas de desarrollo, y la búsqueda de soluciones factibles de ser implementadas. La participación de la sociedad civil a nivel micro de proyectos mejorará a través de una mayor disponibilidad de información sobre proyectos en preparación y ejecución. La capacidad de la sociedad civil para participar en una forma efectiva aumentará a través de su concientización en la necesidad del uso sostenible de recursos naturales y en el reconocimiento del SISNAM como instrumento para atender las necesidades ambientales. La participación de los beneficiarios en la atención a sus problemas ambientales locales aumentará a través de los proyectos pilotos a financiar, así como el establecimiento de un Fondo Ambiental para financiar proyectos ambientales en el mediano y largo plazo.
- 5.19 Los beneficios económicos serán de carácter indirecto. El establecimiento de reglas claras y transparentes para el uso de los recursos naturales en materia los EIA resultará en la internalización de costos ambientales e inversiones de capital más eficientes. El Fondo Ambiental movilizará capital público y privado para las inversiones de conservación del medio ambiente en su capacidad de producir bienes públicos “non market” (aire, agua, biodiversidad). El gasto del sector público será más eficiente como consecuencia de una aplicación efectiva de la normativa ambiental del país y la inversión en la prevención de la degradación ambiental antes de la necesidad de recuperar áreas degradadas.
- 5.20 Los beneficiarios de este programa son los segmentos sociales que necesitan de un control ambiental para tener mejor productividad; uso racional de recursos; y mejor calidad de vida. Esto incluye las poblaciones que serán afectadas por los impactos negativos de inversiones, en términos de salud, calidad de vida y acceso a recursos naturales para su supervivencia; y la población general, debido a un gasto público más eficiente en la gestión ambiental. Asimismo se considera que los sectores productivos serán beneficiados con el establecimiento de parámetros y normas claras y transparentes para los análisis de los impactos ambientales de sus proyectos o programas de inversiones.
- 5.21 El riesgo principal de la implementación de este proyecto es la posible debilidad institucional de la SEAM que está recién creada. Dicha debilidad puede manifestarse por (i) falta de criterios de elegibilidad transparentes para la participación del sector privado y de la sociedad civil en el CONAM; (ii) discontinuidad en el proceso de la puesta en marcha del programa; (iii) fallas en el proceso de incorporación de los recursos humanos; y (iv) falta de sostenibilidad de la institución.
- 5.22 Con respecto a la falta de criterios de elegibilidad en el CONAM, la presentación de la resolución estableciendo dichos criterios serán una condición previa al primer desembolso del préstamo (ver ¶4.17).

- 5.23 Para mitigar la discontinuidad en el proceso de implementación del programa, se gestionó una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos que permitirá la continuidad de las actividades de la UEP hasta que el organismo ejecutor cumpla con las condiciones previas al primer desembolso y los recursos del préstamo estén disponibles.
- 5.24 Para evitar fallas en los procesos de incorporación de los recursos humanos, se ha elaborado un plan de acción que incluye los pasos a seguir para la selección del personal mediante concurso de méritos y la implementación de un programa de capacitación y reentrenamiento para ayudar al personal a maximizar su incorporación en la nueva estructura. La UEP y la Secretaría contarán con el apoyo de consultorías para la implementación de los diferentes pasos hasta el logro de una SEAM funcionando con su personal necesario.
- 5.25 Para contribuir a la estabilidad de la institución, el Programa apoyará la constitución de una estructura institucional ajustada a los requerimientos de funcionamiento mínimos necesarios para que la SEAM actúe como cabeza del sistema, integrando su accionar a los organismos sectoriales, departamentales y municipales, y conforme a las políticas surgidas en el CONAM, foro de discusión representativo de todos los actores de la sociedad. Una consultoría apoyará a la SEAM en el análisis de alternativas para su sustentabilidad económico financiera, considerando el cobro por servicios y los diferentes medios de recaudación.

PARAGUAY
PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (PR - 0116)

MARCO LÓGICO

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
es de calidad ambiental rados.	<p>Al año 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índices de calidad ambiental (agua, aire y suelo) mejorados • Tasas de deforestación reducidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos del sistema nacional de información ambiental. • Legislación ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene el apoyo político institucional al SISNAM. • Se mantiene o mejora el interés de las instituciones en participar en el SISNAM
TO o legal e institucional de la on ambiental implementado y onando de modo participativo.	<p>Al año 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% de las Resoluciones aprobadas son utilizadas como instrumentos de planificación estratégica, control y fiscalización ambiental • 30% de los departamentos actúan en gestión ambiental. • Información Ambiental disponible y de fácil acceso para la sociedad. • Sociedad participando en la gestión del ambiente • Fondo Ambiental establecido con recursos financieros sustentables 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento del Digesto Ambiental • Acuerdos y convenios firmados. • Informes semestrales de seguimiento y final de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las inversiones del programa se realizan según el cronograma de ejecución propuesto • Los otros donantes y participantes contribuyen a la operación del fondo.

- **población concientizada sobre los problemas ambientales.**

- **Informes del Sistema de Información Ambiental.**

- Equipos capacitados para el manejo de sistema
- Existencia de equipamiento informático

- La sociedad en general se motiva en cuestiones ambientales

<p>Fortalecimiento de las entidades ambientales</p> <p>M estructura y en condiciones cumplir con sus atribuciones</p>	<p>Al año 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> 80% de los emprendimientos sectoriales evaluados en sus impactos ambientales 50% de reducción del tiempo de análisis y licenciamiento de proyectos. 80% de las empresas grandes y medianas incluidas en el catastro y registro en la SEAM. Padrones y standards de calidad ambiental de agua, aire y suelo establecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de la metodología, criterios y resultados de los concursos de méritos de selección de personal. Informes de desempeño de la SEAM. Informes económico-financieros de la SEAM. Catastro de empresas. Publicación de los padrones y standards de calidad ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos presupuestarios disponibles Los funcionarios aceptan el sistema de selección y se presentan al concurso de méritos para cubrir los cargos de la SEAM. Los funcionarios participan del programa de capacitación
<p>Mecanismos sectoriales fortalecidos y vinculados con SEAM</p>	<p>Año 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> 3 nuevas Unidades Ambientales sectoriales implementadas. 2 Unidades Ambientales ya existentes, fortalecidas. Nueva estructura para el Servicio Nacional Forestal diseñada. Nueva estructura para la Dirección General de Salud Ambiental del MS. Nueva estructura para el Museo Nacional de Historia Natural diseñada. 	<ul style="list-style-type: none"> Informes semestrales de seguimiento y evaluación del Programa. Acuerdos firmados Informes semestrales de seguimiento y evaluación del Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Los órganos sectoriales se integran al SISNAM.
<p>Departamentos y municipalidades fortalecidos y actuando de modo coordinado en el control ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> 6 Departamentos con personal capacitado, equipos y procedimientos administrativos y operativos ambientales. 5 Municipalidades con personal capacitado, equipos y sistemas administrativos y operativos ambientales. 11 convenios de fiscalización compartida firmados con los departamentos y municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Convenios de fiscalización compartida entre la SEAM, los departamentos y municipios. Informes semestrales 	<ul style="list-style-type: none"> Los departamentos y municipalidades interesan por la asistencia técnica en materia ambiental.

<p>Fondo de Inversiones Ambientales</p> <p>del Fondo de Inversiones Ambientales elaborada y testada</p>	<p>Al año 2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fondo con propuesta institucional, económica y financiera. ▪ Reglamento operativo aprobado ▪ 10 proyectos pilotos elaborados y ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes semestrales de seguimiento y evaluación del Programa. • Informes semestrales de seguimiento del Fondo. • Informes de seguimiento de los proyectos aprobados. • Informes finales de la ejecución de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad de recursos privados y estatales para proyectos ambientales ▪ Se presentan una cantidad suficiente de propuestas que cumplen con los requisitos exigidos. ▪ Se cumplen los principios de transparencia en el proceso de elaboración del diseño del Fondo.
--	---	---	--

Anexo III-1

CUADRO GENERAL DE ADQUISICIONES Y LICITACIONES						
ITEM	LOTES	COSTO TOTAL (US\$)	FINANCIAMIENTO		METODO	PUBLICACION semestre
			BID	LOCAL		
1 Obras		250,000				
1.1 Remodelacion Sede SEAM	1	100,000		100	LPN	II 2001
1.2 Remodelacion Sede Museo Nacional de Historia Natural	1	150,000	100		LPN	II/2001
2 Bienes		1,480,405				
2.1 Equipos de informática	2	360,000	100		LPN	II 2001 - II 2002
2.2 Equipos de comunicación	2	39,330	90	10	CP	II 2001 - II 2002
2.3 Mobiliario	2	58,575	90	10	CP	II 2001 - II 2002
2.4 Vehículos utilitarios	3	663,000	77	23	LPI	II 2001 - II 2002
2.5 Equipo de mediciones técnicas	1	279,500	77	23	LPI	II 2002
2.6 Imagenes satelitales	1	80,000	83	17	LPN	II 2001
3 Servicios		4,814,240				
3.1 Capacitación en el exterior	2	80,000	100		LPI	II 2002
3.2 Capacitación local	10	637,000	100		LPN	II 2001 a II 2004
3.3 Consultoría Apoyo a contrataciones y adquisiciones	1	198,000	100		LPN	II 2001
3.4 Consultoría Transición de la SEAM	1	408,000	100		LPI	II 2001
3.5 Consultoría Políticas, legislación y reglamentación	1	380,000	100		LPI	II 2002
3.6 Consultoría Gestión ambiental	1	860,000	100		LPI	II 2002
3.7 Consultoría Sistema de información ambiental	1	194,000	100		LPN	II 2002
3.8 Consultoría Educación ambiental	1	198,500	100		LPN	II 2002
3.9 Consultorías UEP y coordinación técnica	varios	913,440	91	9	LPN	II 2001a II 2005
3.10 Consultorías especializadas	varios	330,000	90	10	LPN	II 2001a II 2005
3.11 Consultorías Diseño del Fondo Ambiental	varios	126,000	100		LPI	II 2001
3.12 Consultorías Proyectos del Fondo Ambiental	varios	124,300	93	7	LPN	II 2001 a II 2005
3.13 Consultorías Evaluación del Programa	2	60,000	100		LPN	II 2003 - II 2005
3.14 Publicidad	4	305,000	100		LPN	II 2001 a II 2005
Total		6,544,645				

CP Concurso de Precios
CPI Concurso Público Internacional
LPI Licitación Pública Internacional
LPN Licitación Pública Nacional

PROYECTO DE RESOLUCION

**PARAGUAY. PRESTAMO /OC-PR A LA REPUBLICA DEL PARAGUAY
Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Paraguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$8.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Paraguay, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.