







Uruguay: Diseño de indicadores para el seguimiento a las metas de mitigación de la NDC

Estudio de Caso

Abril 2020

Autores

Aida Figari y Ximena Gómez, Secretaría de LEDS LAC

Diagramación

Hernán Marín, Libélula, Secretaría de LEDS LAC

Agradecimientos

Belén Reyes y Virginia Sena, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Beatriz Olivet, Ministerio de Industria, Energía y Minería

Este producto ha sido elaborado en el marco de la Comunidad de Práctica sobre Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas, apoyada por FIIAPP en el componente de Gobernanza Climática de EUROCLIMA+ en colaboración con la Plataforma LEDS LAC.

Tabla de contenidos

1	Resumen Ejecutivo	4
2	Antecedentes	5
3	Proceso para la definición de indicadores	6
4	Principales desafíos y lecciones aprendidas	10
5	Referencias	11

Información General

País: Uruguay

Organización que lidera: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Enfoque: Monitoreo y Evaluación de políticas de cambio climático

<u>Sectores involucrados: Transectorial, Turismo</u>.

Período: 2018- 2020

Fecha de redacción: Abril, 2020

Acrónimos

1 Resumen Ejecutivo

Para la medición del cumplimiento de las metas de las medidas de mitigación, adaptación y fortalecimiento de capacidades y generación de conocimiento de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) de Uruguay, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) ha liderado el proceso de diseño de indicadores a través de un grupo de trabajo intersectorial en el marco del cual se trabajó en el diseño de indicadores de seguimiento del avance hacia el logro de las metas de objetivos y medidas bajo todos los sectores y áreas cubiertas en la NDC, y en la programación de acciones para aquellos casos en los que la medida en cuestión no estaba siendo implementada.

Durante el 2018 y 2019 se llevó a cabo un ejercicio piloto en el que se desarrolló una ficha metodológica para cada medida del sector seleccionado que señala lo necesario para realizar el seguimiento de los indicadores de manera consistente a largo plazo, así como las líneas de acción previstas para su implementación. En los casos donde la data disponible no podría sostener el seguimiento de los indicadores planteados en la ficha metodológica, se han elaborado hojas de ruta que conduzcan a la generación de datos adecuada. En el presente documento se describen algunas medidas del sector turismo del piloto en mención. El ejercicio completo, sobre la totalidad de los objetivos y medidas de la NDC se culminó en febrero de 2020 creándose el sistema de programación, medición, reporte y verificación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) y la Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN).

Como principales desafíos del diseño y seguimiento de indicadores se resalta la identificación de roles y coordinación entre actores relevantes para el seguimiento de los indicadores, el acceso a fuentes de financiamiento y el aseguramiento de la consistencia de la NDC con otras iniciativas. Entre las lecciones aprendidas están la relevancia de los espacios intersectoriales, que requiere esfuerzo en tiempo y recursos para asegurar que la data esté disponible y perdure en el tiempo, lo cual a su vez requiere de un alto compromiso político.

2 Antecedentes

2.1 Marco institucional

En 1990 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay (MVOTMA) y en 1994, el país ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y crea la Unidad de Cambio Climático en el MVOTMA. El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC) fue creado por decreto del Poder Ejecutivo el 20 de mayo de 2009, con el objetivo de coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático es liderado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y trabaja mediante un Grupo de Coordinación integrado por:

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Industria, Energía y Minería
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Turismo
- Sistema Nacional de Emergencias
- Congreso de Intendentes
- Participan como organismos invitados: la Secretaría de Agua, Ambiente y Cambio Climático, el Ministerio de Desarrollo Social, el Congreso de Intendentes, Instituto Uruguayo de Meteorología y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Además cuenta con una Comisión Asesora, integrada por técnicos representantes de entidades académicas, técnicas o de investigación, entre las cuales se encuentran la Universidad de la República, la Administración Nacional de Educación Pública, la Agencia Nacional de Innovación e Investigación, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el Instituto Antártico Uruguayo, organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividades en la materia y representantes del sector productivo.

El Sistema se constituye como un ámbito de coordinación horizontal entre todas las instituciones, tanto públicas como privadas, que trabajan en los temas del cambio climático o son afectadas por él. Todas las capacidades del país se conjugan para lograr resultados comunes y concertados, de aplicación concreta.

El tema climático se fortalece a nivel político con la creación en el año 2015 con la creación de la Secretaria Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático en el ámbito de la Presidencia de la República y con la conformación en el año 2016 del Gabinete Nacional Ambiental conformado por los ministros del MVOTMA, del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

La ratificación del Acuerdo de París se da en el año 2016, y durante ese mismo año se inicia un proceso participativo para la elaboración de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) que es aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo en el año 2017. La PNCC establece como pautas importantes que la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) requerida por el Acuerdo de París debe ser contemplada como un instrumento de implementación de la PNCC, que se debe llevar delante de manera participativa y que se debe establecer un sistema nacional de monitoreo de la política que permita dar seguimiento a los avances.

2.2 Contribución Nacionalmente Determinada

La Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) de Uruguay sirve como instrumento de implementación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC). La NDC fue preparada en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC). Luego de una consulta pública del documento, la versión revisada fue aprobada por el Gabinete Nacional Ambiental en octubre de 2017, y tanto la PNCC como la NDC fueron aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo en noviembre de 2017

La NDC de Uruguay plantea sus objetivos globales de mitigación al año 2025, expresados en términos de intensidad de emisiones de GEI en relación a su producto bruto interno (PBI) con respecto al año base 1990. Además, incluye objetivos específicos relacionados a la producción de alimentos (carne vacuna) y sobre el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS). La NDC contiene 106 medidas, prioridades y necesidades distribuidas en sus componentes de mitigación, adaptación, fortalecimiento de capacidades y generación de conocimiento, con metas asociadas a lo incluido en la PNCC.

3 Proceso para la definición de indicadores

Se parte de la necesidad de establecer un sistema de seguimiento que abarque a la PNCC con 72 líneas de acción en diferentes sectores de la actividad y en diferentes aspectos sociales productivos y ambientales, así como la NDC la con 11 objetivos de mitigación (globales y específicos) y 106 medidas de mitigación, adaptación, fortalecimiento de capacidades y generación de conocimiento.

Durante la construcción de la NDC, ya se había hecho el esfuerzo en expresar las medidas en un manera lo más cuantitativa posible con metas al 2020 o 2025, siendo ahora el desafío desarrollar los indicadores que permitan mostrar el progreso en el logro de estas metas. Específicamente para los 11 objetivos de mitigación que están expresados en reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la misma NDC establece las metas, indicadores, metodologías y fuentes de información basados principalmente en los inventarios y los anuarios estadísticos del gobierno.

En el marco del SNRCC se creó un grupo de trabajo específico sobre programación¹, monitoreo, reporte y verificación de la PNCC y de la NDC. Este grupo tuvo el encargo de diseñar los indicadores que dan

¹ Se agrega programación debido a que hay algunas acciones o medidas de mitigación o adaptación que aun requieren un trabajo de programación e implementación antes de alcanzar el trabajo de monitoreo.

seguimiento al avance de la implementación de la NDC y PNCC. Este grupo de trabajo se compone por los diferentes actores de los sectores involucrados con el seguimiento del avance de la NDC.

El proceso se inició con la definición de un formato de **matriz** como primera herramienta para el monitoreo. La matriz detalla, para cada medida, la identificación de la meta y el valor del indicador; el mapeo de actores institucionales y las fuentes de financiamiento para la implementación. El mapeo de actores incluye tanto las instituciones directamente relacionadas con la implementación y con el monitoreo y reporte así como las instituciones socias que aportan en ambos temas. En el marco del grupo de trabajo, cada sector realizó un análisis para el diseño de los indicadores de las medidas del sector correspondiente, siendo el primer paso, el hacer un análisis primario sobre la factibilidad o complejidad en el monitoreo de las medidas para cada sector.

Como siguiente paso, y para testear la metodología y formatos, se llevó a cabo la **etapa piloto** tomando medidas de sectores seleccionados (energía y turismo). La etapa piloto tuvo como objetivo diseñar los indicadores de las medidas seleccionadas y definir cómo lograr su monitoreo sostenido en el tiempo. Cada una de las medidas tiene al menos un indicador asociado y para cada indicador se buscó desarrollar una **ficha metodológica descriptiva** que incluyera la descripción clara de la medida, la fuente de los datos, quien es el responsable del monitoreo, con qué frecuencia se realizan las mediciones, la unidad del indicador y aclaraciones relevantes. La metodología, basada en el desarrollo de fichas metodológicas, había sido utilizada anteriormente por el sector energía de Uruguay para el reporte de avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Cabe mencionar que, si bien no se ha considerado una articulación directa entre la NDC y los ODS, el uso de esta misma metodología ha permitido incorporar las lecciones aprendidas del proceso de diseño de indicadores para el reporte de los ODS en las fichas metodológicas de la NDC.

Si bien la meta de cada medida en la NDC es clara, el mayor desafío se encuentra en el cómo alcanzarlas. Por ello, el camino hacia la meta de cada medida está descrito por una serie de **líneas de acción**. En este sentido, las líneas de acción también deben ser medibles y reportables. Sin embargo, realizar el seguimiento y medición de indicadores para las líneas de acción tiene un mayor grado de dificultad porque se requiere de estimaciones, para las cuales no siempre se cuenta con suficiente data. Los vacíos de información a veces pueden ser cubiertos por proyectos puntuales que generan datos, sin embargo, están sujetos a la duración del proyecto, por lo que no se puede asegurar su disponibilidad en el largo plazo. Esto generó la necesidad de desarrollar **hojas de ruta**, en las que se realiza una propuesta de acciones para implementar la medida, o para generar la información necesaria para su seguimiento.Por lo tanto, para algunas medidas, en lugar de desarrollar fichas metodológicas, se han desarrollado hojas de ruta. Estas hojas de ruta contemplan, en algunos casos, la necesidad de proyecciones a futuro y estudios prospectivos para la generación de información.

La etapa piloto se llevó a cabo entre el año 2018 y 2019, y permitió avanzar con el 40% de las medidas. El análisis de las medidas a través de la etapa piloto permitió:

- Identificar las brechas pendientes para contar con los datos e indicadores adecuados;
- Sincerar el alcance de las medidas en la reducción de emisiones. El alcance depende, por ejemplo, de la eficiencia de la tecnología disponible localmente, ya que no se puede exigir reducciones de GEI mayores a los que la tecnología permite. Otro factor es la toma de decisión

de los usuarios finales, ya que son ellos los que deciden, por ejemplo, si utilizar un vehículo eléctrico o uno convencional.

Construyendo sobre los aprendizajes y formatos probados durante la etapa piloto, en el transcurso del 2019 se continuó el ejercicio para las restantes medidas de la NDC siendo completadas al 100% en febrero 2020. Con esto se consolidó el **sistema de programación, medición, reporte y verificación del PNCC y la NDC** el cual es público y se encuentra disponible en línea². A través de este visualizador es posible consultar el grado de avance e información metodológica de los objetivos globales y específicos así como de las medidas de mitigación de adaptación de la NDC y los resultados de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero. La caja 1 muestra un ejemplo de la información contenida en cada una de las fichas.



² http://www.mvotma.gub.uy/objetivos-cdn

OBJETIVO DE LA MEDIDA:

La medid a busca una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los establecimiento turísticos de alojamiento, como resultado de la incorporación de las buenas prácticas en sostenibilidad turística vinculadas con incorporación de energías renovables para calentamiento de agua sanitaria, calefacción y generación eléctrica; otras medidas de eficiencia energética; gestión de aguas residuales y de residuos sólidos incluyendo reciclaje y compostaje, en las que los establecimientos progresarán para ser reconocidos con el Sello Verde Turístico.



CONTEXTO/MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS:

Esta medida surge del trabajo interinstitucional que comienza a desarrollarse desde 2009 en el ámbito de la planificación del SNRCC. Se enmarca en una de las Líneas de Acción centrales del Párrafo 19 de la Política Nacional de Cambio Climático. Desde 2016 el MINTUR está trabajando con Prestadores de Servicios de Alojamiento Turísticos (SAT) y diversas instituciones con competencias y capacidades en los asurios a gestionar para diseñar el modelo de buenas prácticas y de reconocimiento de resultados, a través del Proyecto Sello Verde Turístico (SVT). El proyecto SVT está impulsado en la fase inicial (2017-2019) por la dedicación parcial de un equipo conformado por 6 técnicos e integrará en algunos momentos del año a técnicos especialistas en las políticas públicas cuya convergencia se busca lograr, tanto del MINTUR como de otras instituciones competentes (Resolución Ministerial del 22 de diciembre de 2017 - Expe. 2017-01-0001065).

Políticas, planes o estrategias sectoriales de Igual dad de Género vinculados a la medida:
El Plan Nacional de Turismo Sostenible 20:00 integra transversalmente el género. El MINTUR se encuentra en proceso del Sello de Calidad con Equidad. El MINTUR realiza Planificación Estratégica con Perspectiva de Género impulsada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

DESCRIPCIÓN TÉCNICA:

Para obtener el reconocimiento del SVT el SAT debe haberse inscripto para participar en el modelo SVT y haber elaborado un plan de acción en sostenibilidad turística (PASOS) de acuerdo a los manuales de buenas prácticas en sostenibilidad turística establecidas en el marco del modelo SVT del MINTUR. El PASOS contiene procedimientos y registros en tres ejes de construcción de sostenibilidad turística: Gestión turística sostenible, Gestión ambiental y cambio climático, y Creación de valor local. Luego de evaluar estos registros, el MINTUR clasifica los SAT según niveles de cumplimiento de las buenas prácticas del PASOS y otorga el reconocimiento.

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA:

oceder al Sello Verde Turístico (SVT), los SAT deben estar registrados en el Registro de Prestadores de Servicios Turísticos Para acceder al seio vecto e turistico (5V I), los an occederar registracios en le negliario de riversaciones de de la casa accedera al seio vecto e limitario de l'uniformo (Minitario), registro que es público en el sitio web de dicho Ministerio. Este Registro sufre variaciones en el tiempo, dependiendo de los ingresos o egresos que ocurren, ya sea por nuevos Prestadores de Servicios Turísticos que se esgistran o por Prestadores que se dan de baja por entrar en inactividad. Por esta razón, para independizar el porcentaje de SAT a los que se le otorga el reconocimiento STV del total de SAT que estám agaitrados en el RPST, se tomará como base el número de Prestadores de Servicios Turísticos registrados al inicio de la implementación del modelo SVT: al 30 de

SENSIBILIDAD AL GÉNERO:

Potencialmente Transformativa

ACCIONES ESPECÍFICAS

En Desarrollo

2

NOMBRE DEL INDICADOR:

Porcentaje de incorporación del SVT en SAT registrados en el RPST del MINTUR.

UNIDAD DEL



FÓRMULA DE CÁLCULO DELINDICADOR:

% de incorporación del SVT en SAT = (número de SAT que han obtenido el reconocimiento SVT por parte del MINTUR a la fecha en que se hace la medición) / (número de SAT registrados en el RPST al 30 de setiembre de 2018) x 100

1. Número de SAT que han obtenido el reconocimiento SVT por parte del MINTUR a la fecha en que se hace la medición; Es el núm total de los SAT del RPST a los que se les dio el reconocimiento de SVT, desde el inicio de la implementación del SVT hasta la fecha de medición.

2. Número de SAT registrados en el RPST al 30 de setiembre de 2018; Es el número total de SAT registrados en el RPTS al 30 de

setiembre de 2018, registro que es público en el sitio web del MINTUR.

METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO

DEL INDICADOR:

DEFINICIÓN DE

VARIABLES DEL

INDICADOR:

1. Número de SAT que han obtenido el reconocimiento SVT por parte del MINTUR a la fecha en que se hace la medición: Se contabiliza el total de los SAT del RPST a los que se les dio el reconocimiento de SVT, desde el inicio de la implementación del SVT hasta la fecha de medición. El MINTUR llevará un registro público en su sifio web de los SAT con SVT, y mantendrá en su poder los mencionados registros administrativos como medio de verificación del indicador

con mucador.

2. Número de SAT registrados en el RPST al 30 de setiembre de 2018: Se extrae el número de los SAT registrados en el RPTS al 30 de setiembre de 2018, registro que es público en el sitio web del MINTUR.

FRECUENCIA DE DATOS

FUENTES DE

Registros administrativos: Registro de Prestadores de Servicios Turísticos (RPST) y Registro de SVT. MINTUR (oficina denominada Registro de Prestadores de Servicios Turísticos y equipo Institucional al "Sello Verde Turístico").

RESPONSABLE DE LA ELABORACIÓN/ESTIMACIÓN DEL INDICADOR:

MINTUR (oficina denominada Registro de Prestadores de Servicios Turísticos y equipo Institucional "Sello Verde Turístico").

OBSERVACIONES/ LIMITACIONES/ OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL INDICADOR: Este indicador muestra los SAT que están en el proceso del PASOS, pero no refleja si el SAT ha contribuido al objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, motivo por el que fue incluido dentro de las medidas de mitigación de la NDC. El SAT puede estar en un nivel de implementación nula respecto al eje de gestión ambiental y cambio climático del SVT, pero ser reconocido con el SVT por haber ingresado en el proceso de mejora que implica el modelo SVT. A medida que se avance en la implementación y se pueda tener más certeza de los datos que los SAT puedan informar, se podrá definir algún indicador (o más de uno) que pueda medir la contribución de todos los SAT con SVT a la reducción de emisiones, a partir de la línea de base que se pueda construir a partir de los primeros registros generados en el ingreso de los SAT al proceso. El MINTUR está en un proceso de restructura, lo que puede traer aparejado cambios en el corto plazo respecto al equipo técnico en el cual recaerá la responsabilidad del proyecto SVT.

3



4 Principales desafíos y lecciones aprendidas

- Identificación de actores y responsabilidades. Hay medidas que involucran a más de un actor, ya sea
 de ministerios sectoriales como de niveles de gobierno territorial (municipios o intendencias). Para
 cada una de las medidas es necesario identificar a los actores involucrados tanto en la implementación
 como en el reporte de información necesaria para su seguimiento. Seguido a la identificación de
 actores, es necesario la determinación del responsable del reporte de indicadores y monitoreo, lo que
 muchas veces requiere trabajo bilateral con cada sector para analizar la complejidad del monitoreo y
 establecer acuerdos interinstitucionales.
- No se parte de cero. Asegurar la consistencia del esfuerzo de monitoreo de iniciativas ya existentes ya que puede resultar una oportunidad cuando ya se están obteniendo datos. El esfuerzo se centra en el reto de integrar la información existente con el nuevo sistema. Por ejemplo, los programas asociados a la política energética, el programa de REDD+, el proyecto de agricultura climáticamente Inteligente o los planes nacionales de adaptación sectoriales.
- Recursos necesarios y compromiso político: Se requiere mucho esfuerzo, en tiempo y recursos, para la definición de indicadores, principalmente para asegurar que la data necesaria sea consistente y esté disponible en el largo plazo. El alto compromiso político de los diferentes sectores involucrados es necesario para que estén disponibles los recursos técnicos y la dedicación de tiempo requerido para el trabajo que implica el diseño de indicadores.
- Coordinación multiactor: Así como en la implementación de las medidas, la recopilación de información y estimación de indicadores requiere el aporte y la participación de diversos actores. El contar con espacios institucionalizados de coordinación intersectorial facilita el avance e implementación del sistema. El espacio intersectorial favorece que haya colaboraciones no previstas de manera anticipada, gracias a la experiencia de trabajo que cada sector aporta a la discusión. Este proceso multiactor permitió que el proceso de diseño de indicadores se enriquezca.

5 Referencias

5.1 Documentación bibliográfica

- Contribución Nacionalmente Designada (NDC) de Uruguay. Disponible en: https://goo.gl/EHmHa2
- LEDS LAC/FIIAPP, 2018. Minuta del segundo Intercambio virtual de la Comunidad de Práctica sobre Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas con el tema: "Definición de Metas e Indicadores", 05 de julio de 2018.
- LEDS LAC/FIIAPP, 2018. Minuta del intercambio presencial de la Comunidad de Práctica sobre Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas entre funcionarios de Chile, El Salvador, Uruguay y Costa Rica sobre monitoreo y evaluación de políticas climáticas. Santiago, 31 de julio de 2018
- SNRCC, 2020: Ficha informativa sobre la medida Sello Verde Turístico. Sistema de programación*, medición, reporte y verificación de la Política Nacional de Cambio Climático y la Contribución Determinada a nivel Nacional. Disponible en: http://www.mvotma.gub.uy/images/medidas-cdn/29-FT-SVT_MIncondicional.pdf

5.2 Entrevistas y aportes de actores clave

- Virginia Sena, Consultora del Proyecto para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para aumentar la transparencia en el marco del Acuerdo de París del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Belén Reyes, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Beatriz Olivet, Ministerio de Industria, Energía y Minería

5.3 Enlaces de interés

- Sistema de programación, medición, reporte y verificación de la Política Nacional de Cambio Climático y la Contribución Determinada a nivel Nacional en: http://www.mvotma.gub.uy/objetivos-cdn
- Política Nacional de Cambio Climático. Disponible en: https://goo.gl/5LGc8x
- Sello Verde Turístico. Disponible en: www.uruguaynatural.gub.uy/selloverdeturistico
- NDC Uruguay. Disponible en:https://www.mvotma.gub.uy/politica-planes-y-proyectos/contribucion-determinada-a-nivel-nacional
- Sistema de respuesta nacional ante al cambio climático. Disponible en: https://www.mvotma.gub.uy/srncc-institucional/informacion-general