Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión

Strengthening the Effectiveness of the National Protected Area System by Including a Landscape Approach to Management

|  |  |
| --- | --- |
| ID proyecto GEF  GEF Project ID | 4841 |
|  |  |
| Código de la agencia de implementación  Implementation agency identification code | URU/13/G35 |
|  |  |
| Agencia implementadora  Implementing agency | PNUD |
|  |  |
| Socio en la ejecución  Executing partner | DINAMA |
|  |  |
| País  Country | Uruguay |
|  |  |
| Ciclo del GEF  GEF period | GEF-5 |
|  |  |
| Área focal del GEF  GEF focal área | Biodiversidad |
|  |  |
| Objetivo y resultados del área focal  Focal area objective and outcomes | Objetivo 1, resultados 1.1 y 1.2 |

Evaluación de Medio Término

Midterm Review

Preparado por / prepared by

Segundo Coello

12 mayo 2017

Versión final

Evaluador

Segundo Coello

|  |  |
| --- | --- |
| https://seeklogo.com/images/M/mail-envelope-symbol-logo-4AB011B4E0-seeklogo.com.gif | segundo.coello@ecobiotec.org |
| http://www.pirethallast.ee/img/phoneicon.png | 5939-99756-169 |
| http://kinafoto.com/media/wysiwyg/WhatsApp_icon.png | 5939-99756-169 |
| https://cdn1.iconfinder.com/data/icons/simple-icons/512/skype-512-black.png | segundo.coello |

Agradecimientos

Se agradece la colaboración y apoyo del equipo del proyecto, así como todas las personas que gentilmente compartieron sus ideas y experiencias para el presente trabajo.

Contenido

[1. Resumen ejecutivo 6](#_Toc490993193)

[2. Introducción 12](#_Toc490993194)

[Propósito del MTR 12](#_Toc490993195)

[Alcance, objetivos y metodología 12](#_Toc490993196)

[Valoración de los hallazgos 14](#_Toc490993197)

[Itinerario del MTR 14](#_Toc490993198)

[Estructura del informe MTR 15](#_Toc490993199)

[3. Descripción del proyecto y contexto 15](#_Toc490993200)

[Contexto de desarrollo 15](#_Toc490993201)

[Problemas que trató de abordar el proyecto: amenazas y barreras 18](#_Toc490993202)

[Descripción y estrategia del proyecto: objetivo, productos y resultados deseados, descripción de los lugares donde se desarrolla 19](#_Toc490993203)

[Estrategia 19](#_Toc490993204)

[Objetivo, productos y resultados deseados 20](#_Toc490993205)

[Objetivo 20](#_Toc490993206)

[Resultados y productos 20](#_Toc490993207)

[Lugares donde se desarrolla el proyecto 22](#_Toc490993208)

[Mecanismos de ejecución del proyecto 24](#_Toc490993209)

[Plazos de ejecución del proyecto e hitos a cumplir durante su desarrollo 25](#_Toc490993210)

[Principales partes interesadas. 25](#_Toc490993211)

[Entidades de gobierno central 26](#_Toc490993212)

[Gobiernos departamentales 26](#_Toc490993213)

[Sector privado y sociedad civil organizada 27](#_Toc490993214)

[4. Hechos comprobados 27](#_Toc490993215)

[4.1. Estrategia del proyecto 27](#_Toc490993216)

[Diseño del proyecto 27](#_Toc490993217)

[Marco de resultados/marco lógico 29](#_Toc490993218)

[4.2. Progreso en el logro de resultados 30](#_Toc490993219)

[Análisis del progreso en los resultados 30](#_Toc490993220)

[Progreso en el objetivo 31](#_Toc490993221)

[Progreso en los resultados 31](#_Toc490993222)

[Barreras remanentes para el logro de los objetivos del proyecto 35](#_Toc490993223)

[Perspectiva general del progreso del objetivo y resultados 37](#_Toc490993224)

[4.3. Ejecución del proyecto y gestión adaptativa 39](#_Toc490993225)

[Mecanismos de gestión 40](#_Toc490993226)

[Planificación del trabajo 42](#_Toc490993227)

[Influencia del proyecto FFEM 43](#_Toc490993228)

[Financiación y cofinanciación 43](#_Toc490993229)

[Sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de proyecto 47](#_Toc490993230)

[Implicación de las partes interesadas 48](#_Toc490993231)

[Información 49](#_Toc490993232)

[Comunicación 49](#_Toc490993233)

[4.4. Sostenibilidad 50](#_Toc490993234)

[Riesgos identificados en el PRODOC 50](#_Toc490993235)

[Estrategia de sostenibilidad del proyecto 51](#_Toc490993236)

[Riesgos socio-económicos para la sostenibilidad 51](#_Toc490993237)

[Riesgos para la sostenibilidad relacionados con el marco institucional y la gobernabilidad 52](#_Toc490993238)

[Riesgos medioambientales para la sostenibilidad 52](#_Toc490993239)

[5. Conclusiones y recomendaciones 52](#_Toc490993240)

[5.1. Conclusiones 53](#_Toc490993241)

[Diseño 53](#_Toc490993242)

[Progreso en el logro del objetivo y resultados 53](#_Toc490993243)

[Ejecución del proyecto y gestión adaptativa 54](#_Toc490993244)

[Sostenibilidad 54](#_Toc490993245)

[5.2. Recomendaciones 55](#_Toc490993246)

[Diseño 55](#_Toc490993247)

[Progreso en el logro del objetivo y resultados 55](#_Toc490993248)

[Ejecución del proyecto y gestión adaptativa 56](#_Toc490993249)

[Sostenibilidad 57](#_Toc490993250)

[6. Bibliografía 57](#_Toc490993251)

[7. Anexos 58](#_Toc490993252)

Lista de tablas

[Tabla 1. Tabla de información del proyecto. 7](#_Toc490993253)

[Tabla 2. Tabla resumen de valoraciones y logros del MTR. 8](#_Toc490993254)

[Tabla 3. Tabla resumen de recomendaciones. 10](#_Toc490993255)

[Tabla 4. Barreras y causas indicadas en el PRODOC. 18](#_Toc490993256)

[Tabla 5. Estructura de resultados y productos indicados en el PRODOC. 20](#_Toc490993257)

[Tabla 6. Hitos del plan de monitoreo y evaluación del proyecto. 25](#_Toc490993258)

[Tabla 7. Indicadores sobre dimensión de género que pudieran incorporarse al plan de monitoreo y evaluación del proyecto. 29](#_Toc490993259)

[Tabla 8. Comentarios sobre el estado de las barreras identificadas en el PRODOC. 36](#_Toc490993260)

[Tabla 9. Participación de personal del proyecto dentro de los procesos clave de la división SNAP de DINAMA. 40](#_Toc490993261)

[Tabla 10. Estructura de financiación del proyecto estipulada en el PRODOC. 44](#_Toc490993262)

[Tabla 11. Estructura de financiación del proyecto al momento del MTR. 44](#_Toc490993263)

[Tabla 12. Tabla de cofinanciamiento. 45](#_Toc490993264)

[Tabla 13. Ejecución presupuestaria de fondos GEF y MVOTMA. 46](#_Toc490993265)

[Tabla 14. Ejecución de recursos GEF hasta finales de 2016. 46](#_Toc490993266)

Acrónimos y abreviaturas

|  |  |
| --- | --- |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAE | Comisión Asesora Específica |
| CURE | Centro Universitario de la Región Este de la Universidad de la República |
| DINAGUA | Dirección Nacional de Aguas |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente |
| DINOT | Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial |
| FAP | Fondo de Áreas Protegidas |
| FFEM | Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial |
| GEF | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| METT | Herramienta de seguimiento de la efectividad de manejo para áreas protegidas |
| MGAP | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca |
| MINTUR | Ministerio de Turismo |
| MTR | Revisión de Medio Término |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente |
| PIR | Informe de ejecución de proyecto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRODOC | Documento de proyecto |
| DGRN | Dirección General de Recursos Naturales del MGAP |
| SNAP | Sistema nacional de áreas protegidas |
| UPM FOSA | UPM Forestal Oriental S.A. |

# 1. Resumen ejecutivo

El proyecto “fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión” está enfocado en incorporar un enfoque de paisaje en la gestión de las áreas protegidas de Uruguay. El proyecto es parte del portafolio de biodiversidad de la quinta reposición del GEF (GEF-5). La agencia implementadora es el PNUD, y la entidad ejecutora es la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). El proyecto inició su ejecución en junio de 2014 y culminará en mayo de 2018 (i.e., 48 meses) (Tabla 1).

El proyecto aborda la necesidad de conservar áreas naturales con valor para la conservación en un escenario de crecientes presiones causadas por la intensificación de las actividades productivas. Con la particularidad de que las áreas protegidas de Uruguay están asentadas, principalmente, en tierras privadas. La solución de largo plazo propuesta por la DINAMA es que la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) incorpore un enfoque de paisaje. El proyecto busca lograr dos resultados:

Resultado 1. La consolidación del marco del Sistema de Áreas Protegidas para poder adoptar el enfoque de paisaje.

Resultado 2. Manejo de las áreas protegidas integrado con los paisajes circundantes.

El primer resultado se trabaja mediante acciones de nivel nacional, enfocadas en adaptar los marcos regulatorios de uso de suelo y proveer instrumentos y herramientas para incorporar la conservación *in situ* dentro de los paisajes que circundan las áreas del SNAP.

El segundo resultado se trabaja mediante acciones locales en tres zonas meta: (i) lagunas costeras, (ii) litoral oeste, y (iii) quebradas del norte. En cada zona meta el proyecto trabaja con áreas protegidas y espacios de paisaje adyacente, alcanzando seis áreas protegidas y el sitio Laureles – Cañas (departamento de Tacuarembó).

La evaluación de medio término del proyecto se realizó en abril de 2017, incluyendo una misión de 13 días en la que se visitó las áreas meta del proyecto. La evaluación se basó en las guías para revisión de medio término de PNUD (PNUD, 2014) y la política de seguimiento y evaluación del GEF (GEF, 2011). Los términos de referencia para el presente MTR están en el Anexo 1. Los hallazgos de la evaluación se valoraron usando las escalas indicadas en las guías de PNUD y que se adjuntan en el Anexo 3.

El proyecto es muy relevante para Uruguay, y los aprendizajes pueden servir a otros países de Latinoamérica y el mundo. En general la ejecución del proyecto es satisfactoria, pero hay varias limitaciones que deben abordarse, principalmente: (i) el limitado avance en sentar las bases para la sostenibilidad del SNAP y sus acciones en el paisaje colindante, (ii) la falta de una orientación estratégica para articular las áreas protegidas con otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje colindante, y (iii) la necesidad de orientaciones estratégicas para gestionar integralmente el turismo en las áreas protegidas y el paisaje colindante. El resumen de la valoración de los logros del proyecto está en la Tabla 2.

Tabla . Tabla de información del proyecto.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Nombre del proyecto | Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión | | | |
| ID del PNUD para el proyecto (PIMS) | 4232 | Fecha de aprobación PIF | | Marzo 2012 |
| ID del GEF para el proyecto (PMIS) | 4841 | Fecha de autorización CEO | | 28 marzo 2012 |
| Unidad de negocio de ATLAS, expediente No.-ID del proyecto (Award # Proj.ID) | 77444 | Fecha de firma documento proyecto (PRODOC) (fecha de inicio del proyecto) | | 4 junio 2014 |
| País o países | Uruguay | Fecha de contratación del director del proyecto | | Es funcionario de MVOTMA, no es pagado por el proyecto |
| Región | América Latina y Caribe | Fecha de taller de iniciación | | 1 octubre 2014 |
| Área de actuación | Biodiversidad | Fecha de conclusión del examen de mitad de periodo | | Mayo 2017 |
| Objetivo estratégico del área de actuación del GEF | GEF-5. Biodiversidad. Objetivo 1. Aumentar la sostenibilidad de los sistemas de zonas protegidas | Fecha de conclusión prevista | | Mayo 2018 |
| Fondo Fiduciario | GEF TF | En caso de revisión, nueva fecha de conclusión propuesta | | Mayo 2019 |
| Organismo ejecutor / socio en la ejecución | Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente | | | |
| Otros socios en la ejecución | DINOT, MGAP, MINTUR, Intendencia de Maldonado, Intendencia de Paysandú, Intendencia de Río Negro, Intendencia de Rivera, Intendencia de Rocha, Intendencia de Tacuarembó, red ONGs ambientalistas de Uruguay, Aves Uruguay. | | | |
| Financiación del proyecto | A fecha de autorización del CEO (USD) | | A fecha del examen de mitad de periodo (USD) | |
| [1] Financiación GEF | 1.621.000 | | 1.621.000 | |
| [2] Contribución PNUD | 303.661 | | 303.661 | |
| [3] Gobierno | 8.150.000 | | 8.150.000 | |
| [4] Otros socios | 419.500 | | 1.308.112 | |
| [5] Total cofinanciado (2+3+4) | 8.873.161 | | 9.761.773 | |
| COSTO TOTAL PROYECTO (1+5) | 10.494.161 | | 11.382.773 | |

El proyecto no ha logrado sentar las bases de una estrategia de sostenibilidad financiera para el SNAP y los paisajes asociados. Parece poco probable que, en el tiempo restante, se pueda avanzar más allá de desarrollar y acordar orientaciones estratégicas sobre cómo financiar las acciones de conservación *in situ* dentro y fuera de las áreas protegidas. El desarrollo e implementación de una estrategia de sostenibilidad financiera requiere de un esfuerzo mayor, que debería basarse en un proyecto complementario.

La ejecución de fondos GEF es adecuada para la mitad de periodo, pero hay mucho retraso en la ejecución de los recursos de contrapartida del MVOTMA (i.e., apenas 11,2% a finales de 2016). En 2016 se amplió el cofinanciamiento del proyecto con la incorporación de recursos de un proyecto complementario auspiciado por el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM). Es recomendable solicitar al GEF una ampliación de unos 12 meses en el plazo de ejecución del proyecto para (i) abordar los elementos críticos identificados en la presente evaluación, (ii) articular acciones con el proyecto FFEM, y (iii) asegurar una adecuada ejecución del financiamiento del MVOTMA. La Tabla 3 resume las recomendaciones de la presente evaluación de medio término.

Tabla . Tabla resumen de valoraciones y logros del MTR.

| Parámetro | Valoración MTR | Descripción del logro |
| --- | --- | --- |
| Estrategia del proyecto | N/A | El proyecto fue pensado para apoyar el desarrollo y consolidación del sistema nacional de áreas protegidas. Particularmente, para incorporar la perspectiva de paisaje en la gestión del SNAP. El propósito es evitar que las acciones en el entorno (e.g., producción agropecuaria, expansión urbana) limiten la conectividad y degraden las áreas protegidas y la biodiversidad nativa.  En general, la estrategia propuesta es sólida con base en un buen análisis de situación. No obstante, el diseño utiliza erróneamente los conceptos de resultado y producto, y las matrices de marco de resultados son diferentes entre la versión inglesa (revisada y aprobada por el GEF) y la versión castellana.  Los indicadores carecen de metas intermedias (sólo tienen la meta al final del proyecto), y uno de los indicadores no fue desarrollado en el PRODOC (i.e., indicador de resultado 12). Finalmente, el proyecto no incorpora indicadores sobre el impacto en elementos más amplios del desarrollo humano, ni sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. |
| Progreso en el logro de resultados | Valoración del grado de logro del objetivo: moderadamente satisfactorio | No hay información cuantitativa de avance en los tres indicadores del objetivo que tienen que ver con superficie de hábitats naturales e incidencia de especies invasoras (Anexo 7). Es notoria la gestión del equipo de proyecto, por lo que probablemente se logren las metas de los indicadores al final del proyecto. No obstante, la incorporación del enfoque de paisaje en el SNAP no se ve claramente reflejada en los indicadores de objetivo. Los elementos más críticos son: (i) no se han afrontado los desafíos de la sostenibilidad financiera del SNAP, y (ii) no hay una orientación estratégica para integrar / vincular las áreas protegidas con espacios de conservación en el paisaje, y (iii) hay mucha demora en conceptualizar y desarrollar un esquema de incentivos para motivar la conservación de sitios en los paisajes circundantes. |
| Valoración del grado de logro del resultado 1: moderadamente satisfactorio | Este resultado tiene siete indicadores (Anexo 7). Al respecto:   1. No se puede emitir opinión del avance de tres indicadores pues no estuvo disponible información cuantitativa (indicadores de resultado 1, 2a y 2b). 2. El indicador sobre brecha financiera muestra avances (indicador 3). 3. Los tres últimos indicadores relacionados con incentivos y sostenibilidad financiera no muestran avance (indicadores 4, 5 y 6). Sólo el indicador sobre superficie con exención tributaria por bosque nativo podría lograr la meta al final del proyecto.   El logro del resultado podría verse limitado por el poco avance en (i) desarrollar estrategias para sostenibilidad financiera, (ii) vincular las áreas protegidas con otros esquemas de conservación en el paisaje, y (ii) desarrollar incentivos e integración con espacios de conservación privada. |
| Valoración del grado de logro del resultado 2: satisfactorio | El resultado tiene seis indicadores, de estos:   1. No se puede emitir opinión del indicador de resultado 12 (Anexo 7). Este no fue desarrollado en el PRODOC. Se lo incorporó durante la ejecución, pero no tiene metas intermedias y de fin de proyecto. Por tanto, el indicador no sirve como instrumento de monitoreo del proyecto. 2. Hay avances en tres indicadores (8, 9 y 10) que tienen que ver con (i) incorporación de medidas de conservación de sitios en los instrumentos de ordenamiento territorial, (ii) la eficacia de los mecanismos de participación social, y (iii) apoyo de las intendencias departamentales para integrar las áreas protegidas en la gestión del territorio. 3. Hay limitado avance en dos indicadores (7 y 11) que tienen que ver con (i) la efectividad de manejo de las áreas protegidas (METT) y (ii) la incorporación de conservación de biodiversidad con perspectiva de paisaje en plantaciones forestales. |
| Ejecución del proyecto y gestión adaptativa | Satisfactorio | En general, no se ha identificado dificultades complejas que limiten la ejecución del proyecto. El cofinanciamiento se incrementó en USD 0.8 millones por la incorporación, en 2016, del proyecto FFEM. La principal preocupación es la baja ejecución presupuestaria de los recursos de contrapartida del MVOTMA que fueron ingresados tardíamente. |
| Sostenibilidad | Moderadamente probable | El mayor riesgo está en la sostenibilidad financiera. No se ha tenido avances significativos en el desarrollo de los instrumentos y mecanismos indicados en el PRODOC. |

Tabla . Tabla resumen de recomendaciones.

|  | **Recomendación** | **Entidad responsable** |
| --- | --- | --- |
| A | Diseño del proyecto |  |
| A.1 | En futuros proyectos, asegurar que la matriz de marco de resultados se construya apropiadamente. Es recomendable usar la metodología de teoría de cambio. | PNUD |
| A.2 | En futuros proyectos, asegurar que (i) la conformación del consejo / junta directiva del proyecto facilita cumplir las funciones de toma de decisiones ejecutivas y de direccionamiento estratégico, y (ii) se detalla la composición y funciones del equipo del proyecto. | PNUD |
| A.3 | En futuros proyectos, asegurar que la traducción del PRODOC al castellano sea precisa. Deben ser idénticas las versiones en inglés y castellano. | PNUD |
| B | Progreso en el logro del objetivo y resultados |  |
|  | Resultado 1. La consolidación del marco del Sistema de Áreas Protegidas para poder adoptar el enfoque de paisaje |  |
| B.1 | Formalizar los protocolos de trabajo de la división SNAP con otras unidades. | DINAMA. Jefe de la División SNAP |
| B.2 | Desarrollar una propuesta de orientaciones estratégicas para la sostenibilidad financiera del SNAP y las acciones de conservación en los paisajes circundantes. | DINAMA. División SNAP |
| B.3 | Desarrollar orientaciones estratégicas para integrar las áreas protegidas del SNAP los otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje circundante | DINAMA. División SNAP |
|  | Resultado 2. Manejo de las áreas protegidas integrado con los paisajes circundantes |  |
| B.4 | Desarrollar orientaciones estratégicas con enfoque de paisaje para organizar la gestión del turismo más allá de las áreas protegidas. | DINAMA. División SNAP |
| C | Ejecución del proyecto y gestión adaptativa |  |
| C.1 | Documentar y reportar sistemáticamente las contribuciones de cofinanciamiento de los socios del proyecto. | DINAMA. División SNAP |
| C.2 | Solicitar al GEF una ampliación de plazo de 12 meses calendario y ajustar la planificación plurianual del proyecto. | DINAMA y PNUD |
| C.3 | Motivar un rol más activo del consejo del proyecto. | DINAMA. Director del proyecto. |
| C.4. | Diversificar los canales usados para informar a los actores clave, y robustecer la colaboración en línea entre los equipos de trabajo. | DINAMA. División SNAP |
| C.5 | Incorporar en el plan de monitoreo y evaluación del proyecto, una línea de trabajo para la documentación y análisis sistemático de los aprendizajes del proyecto. Los aprendizajes deberían publicarse y divulgarse. | DINAMA. Responsable de monitoreo y evaluación del proyecto |
| C.6 | Incorporar indicadores de género en el plan de monitoreo y evaluación del proyecto. | DINAMA. Responsable de monitoreo y evaluación del proyecto |
| D | Sostenibilidad |  |
| D.1 | Preparar un proyecto enfocado en desarrollar y catalizar la implementación de una estrategia de sostenibilidad financiera para el SNAP y otras iniciativas de conservación *in situ*. | DINAMA. División SNAP |

# 2. Introducción

## Propósito del MTR

El proyecto “Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión” (coloquialmente llamado “proyecto Paisaje y SNAP”) está enfocado en incorporar un enfoque de paisaje en la gestión de las áreas protegidas de Uruguay. El proyecto inició su ejecución en junio de 2014 y culminará en mayo de 2018 (i.e., 48 meses). El taller de inicio se realizó el 1 de octubre de 2014.

La política de seguimiento y evaluación del GEF establece que debe realizarse una revisión de medio término[[1]](#footnote-1) (MTR) de todos los proyectos de escala completa (GEF, 2011). El MTR es una herramienta de seguimiento que sirve para identificar los retos y desafíos que enfrenta el proyecto, y proveer orientaciones para, en caso de ser necesario, realizar ajustes para lograr los resultados previstos.

## Alcance, objetivos y metodología

El presente MTR se enmarcó en las guías para examen de mitad de periodo de PNUD (PNUD, 2014) y la política de seguimiento y evaluación del GEF (GEF, 2011). Los términos de referencia para el presente MTR están en el Anexo 1.

El propósito del MTR fue evaluar los avances con respecto al logro de los resultados previstos e identificar elementos de mejora o ajuste que puedan contribuir a robustecer la ejecución del proyecto. El presente MTR se visualiza como una herramienta de mejora continua y reflexión que contribuya a fortalecer la ejecución del proyecto.

El alcance del MTR fue evaluar el desempeño y verificar si el proyecto está desarrollándose según lo planeado, e identificar ajustes necesarios para que la gestión en lo que queda de implementación.

Los objetivos del MTR fueron:

1. Evaluar el progreso en el logro de las metas y resultados del proyecto, según indicados en el marco de resultados del documento de proyecto (PRODOC) que fue aprobado por el GEF y suscrito por el gobierno de Uruguay.
2. Evaluar la gestión adaptativa del proyecto, y cómo se ha abordado las barreras identificadas en el PRODOC y otras limitaciones que han surgido durante la ejecución.
3. Identificar nudos críticos y riesgos que pudieran afectar la ejecución del proyecto y la sostenibilidad de los resultados.
4. Identificar impactos directos e indirectos que sean visibles al momento.
5. Identificar lecciones aprendidas por el equipo y los socios del proyecto.
6. Proveer recomendaciones para afrontar los asuntos clave que se identifiquen durante la evaluación.

La estrategia del MTR consistió en:

1. Visitar los sitios donde se hayan implementado actividades del proyecto para documentar productos y resultados y obtener perspectivas de los actores del proyecto (e.g., ejecutores, socios, beneficiarios). Los sitios visitados se indican en el Anexo 4.
2. Utilizar una perspectiva de evaluación de 360° que permita obtener perspectivas y opiniones de todos los actores del proyecto, incluyendo las fortalezas y debilidades del desempeño de sus responsabilidades.
3. Combinar la evaluación de 360° con la metodología Delphi de tal forma que las opiniones se crucen y poder priorizar asuntos críticos y elementos estratégicos. Para esto se aplicaría entrevistas semi-estructuradas a través de las cuales, mediante preguntas y repreguntas dentro de una misma entrevista y entre entrevistas, se busque identificar convergencia de ideas.

El MTR incluyó las siguientes metodologías:

1. Revisión documental

Previo a la misión a Uruguay, se revisó la documentación del proyecto. Se enfatizó, entre otros elementos en: (i) el PRODOC, (ii) los informes de revisión de implementación del proyecto (PIR), (iii) los informes anuales del proyecto, (iv) las herramientas de monitoreo del GEF, y (v) los productos del proyecto. El equipo del proyecto estableció una carpeta en DROPBOX donde estuvo disponible la información de base del proyecto. Complementariamente, se realizó una búsqueda electrónica de documentos técnicos e informativos (e.g., notas de prensa) sobre el proyecto y los asuntos clave del mismo.

2. Entrevistas semi-estructuradas

Se entrevistó a los actores clave del proyecto, incluyendo (i) el equipo del proyecto, (ii) los socios ejecutores, (iii) los actores clave públicos y privados que interactúan con el proyecto. Las personas entrevistadas están indicadas en el Anexo 4. Las entrevistas se basaron en preguntas guía para identificar perspectivas sobre aspectos positivos y negativos del proyecto, nudos críticos y problemas por atender, y recomendaciones. Posteriormente, se buscó convergencia de ideas en la información obtenida de las entrevistas. Las entrevistas individuales fueron en su mayoría privadas (sin participación de personal de PNUD o del proyecto) para garantizar confidencialidad a los entrevistados.

3. Grupos focales

Se organizaron grupos focales con actores clave de los sitios de intervención del proyecto. Para tener la perspectiva externa, se realizó grupos focales con los actores clave de los sitios de intervención. Para tener la perspectiva interna, se realizó reuniones grupales con el equipo de proyecto. En los grupos focales se analizaron el desempeño del proyecto, limitaciones encontradas y recomendaciones para mejora. Las personas que participaron en las reuniones grupales están indicadas en el Anexo 4.

4. Reuniones de revisión de información

Se organizó reuniones específicas con miembros del equipo de proyecto para revisar (i) la ejecución del plan de monitoreo y evaluación, (ii) la gestión financiera, (iii) el desempeño de los arreglos administrativos y de gobernanza, y (iv) concreción y aportes del cofinanciamiento.

La matriz de evaluación del MTR, que resume los elementos evaluados, está en el Anexo 2.

## Valoración de los hallazgos

Las guías para examen de mitad de periodo de PNUD (PNUD, 2014) establecen que debe valorarse los hallazgos del MTR. Los elementos a valorar son:

1. Progreso en el logro de los resultados. Al efecto, se debe valorar los avances con respecto al logro del objetivo y cada uno de los resultados del proyecto. La valoración se hace en base a una escala de seis puntos que se presenta en el Anexo 3.
2. Ejecución del proyecto y gestión adaptativa. Al efecto, se debe valorar el grado de ejecución general del proyecto y la forma en que el equipo del proyecto ha afrontado los cambios en el escenario. La valoración se hace en base a la escala de seis puntos antes mencionada.
3. Sostenibilidad. Al efecto, se debe valorar la probabilidad de que se logren los resultados previstos y que los beneficios del proyecto perduren una vez que este concluya. Se evalúa la sostenibilidad en cada una de las cuatro categorías establecidas por el GEF (i.e, financiera, socioeconómica, gobernabilidad y marco institucional, y medioambiental). La valoración se hace en base a una escala de cuatro puntos que se presenta en el Anexo 3.

## Itinerario del MTR

La agenda se preparó antes de la misión, en coordinación con el equipo del proyecto. Ésta fue ajustada en base a la disponibilidad de los actores clave y las facilidades logísticas. La agenda definitiva se presentó en el “informe de iniciación de la evaluación de medio término”, que fue presentado por correo electrónico el 13 de marzo de 2017.

La misión en Uruguay de desarrolló durante 13 días, iniciando el lunes 27 de marzo de 2017, y concluyendo el jueves 6 de abril de 2017. El trabajo comenzó con una reunión de inicio de misión en la oficina de PNUD en Montevideo. En esta reunión participaron Flavio Scasso (PNUD-Uruguay), Guillermo Scarlato (Gerente del Área de Ecosistemas de DINAMA y coordinador del proyecto GEF-SNAP), y Alexandra Fischer (Asesora Técnica Regional de PNUD, vía SKYPE). La misión concluyó con la presentación de resultados preliminares del MTR al Consejo del Proyecto, el jueves 6 de abril de 2017.

Durante la misión, se realizó ajustes a la agenda; el itinerario final de la misión de evaluación de medio término está en el Anexo 4.

## Estructura del informe MTR

El informe está estructurado en el formato establecido en las guías para examen de mitad de periodo de PNUD (PNUD, 2014). El cuerpo del documento tiene cuatro secciones. La primera es una introducción en la que se explica el alcance y metodología del MTR. La segunda sección es una breve descripción del proyecto y el contexto en el que se desarrolla. La tercera sección presenta los hallazgos de la evaluación de medio término. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones y recomendaciones del MTR.

El documento se complementa con trece anexos que presentan información relevante al MTR.

# 3. Descripción del proyecto y contexto

## Contexto de desarrollo

La República Oriental del Uruguay está ubicada en el cono sur de Sudamérica. Tiene una superficie de 31.841.300 ha (55.3% es territorio terrestre) (INE, 2017). Administrativamente, el territorio se divide en 19 departamentos, que tienen cada uno, un gobierno departamental[[2]](#footnote-2) (intendencia departamental) elegido por votación directa. En 2011, la población era 3.286.314 personas, mayoritariamente concentradas en el área metropolitana del departamento de Montevideo (ca., 40% de la población) (INE, 2017). Uruguay es un país de desarrollo humano alto y de ingreso alto. En 2015, el país tuvo el puesto 54 en la lista mundial del índice de desarrollo humano (UNDP, 2016). Asimismo, en 2015, según el Banco Mundial, el ingreso nacional bruto per cápita fue USD15.720. En 2016, los principales productos de exportación fueron carne bovina (17%), celulosa (15%) y soja (10%) (Uruguay XXI, 2017).

Todo Uruguay es parte de la ecorregión terrestre sabana uruguayense (NT0710), que incluye partes de Brasil y Argentina, y que está compuesta por pastizales, bosques de galería y matorrales tropicales y subtropicales. Dentro del país se identifican siete ecorregiones que representan la variabilidad geomorfológica y biótica de Uruguay (Brazeiro et al., 2012). Los pastizales naturales (llamados localmente campo natural) tienen un alto valor de conservación, y son la base de la ganadería extensiva de Uruguay. Se estima que el campo natural uruguayo alberga unas 400 especies de gramíneas nativas y sustenta unas 280 especies de aves. Las principales presiones sobre el campo natural son el sobrepastoreo y la conversión de uso de suelo en plantaciones forestales y cultivos agrícolas (e.g., soja).

Las primeras áreas protegidas de Uruguay se establecieron a inicios del siglo pasado[[3]](#footnote-3). A lo largo de los años, varias áreas fueron creadas, con diverso nivel de protección a través de diversas leyes, decretos nacionales o resoluciones municipales o departamentales. Sin embargo, recién el 22 de febrero de 2000, se expidió la Ley 17.234 que estableció la base jurídica para integrar un sistema nacional que armonice criterios de planificación y manejo en el marco de una regulación única.

La Ley 17.234 define al sistema nacional de áreas protegidas (SNAP) como el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre. Las áreas protegidas existentes al momento, y las nuevas que se creen, deben cumplir ciertas condiciones y seguir un proceso de delimitación, categorización y consulta. El reglamento de la Ley 17.234 se expidió en 2005, mediante Decreto 52/2005, y las primeras áreas protegidas se incorporaron al sistema en 2008[[4]](#footnote-4).

Es importante destacar los siguientes elementos de la ley, sus modificaciones posteriores, y su reglamento:

1. Se instauraron las seis categorías de manejo para las áreas naturales protegidas.
2. Se dispuso que la denominación de “áreas naturales protegidas” y las categorías de manejo correspondientes sólo puedes ser utilizadas en el contexto del SNAP[[5]](#footnote-5).
3. Se dispuso el procedimiento a seguir para incorporar áreas protegidas al SNAP. El procedimiento incluye una audiencia pública con la población local.
4. Se estableció que las áreas naturales protegidas pueden ser administradas por entidades o personas públicas o privadas.
5. Se establecieron instancias de asesoría y participación para el SNAP (i.e., Comisión Nacional Asesora) y para cada área protegida (i.e., Comisión Asesora Específica).
6. Se creó el Fondo de Áreas Protegidas (FAP). Este es un fondo público, manejado por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo ordenador de gasto es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).
7. Se creó el Cuerpo Nacional de Guardaparques[[6]](#footnote-6). Los guardaparques deben ser habilitados como tales por el MVOTMA.

El establecimiento del SNAP tuvo apoyo del proyecto GEF 2545 / PIMS 3137 “catalizando la implementación del sistema nacional de áreas protegidas de Uruguay”, que se ejecutó entre 2007 y 2013. Dicho proyecto tuvo contribuciones del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Un elemento de importancia es que la conceptualización del SNAP incorpora las perspectivas y experiencia de los Parques Naturales Regionales de Francia[[7]](#footnote-7). Con esta perspectiva, la Intendencia de Rivera estableció el Parque Natural Regional Quebradas del Norte, y la intendencia de Rocha estableció el Parque departamental de Rocha.

El SNAP se desarrolla en base al plan estratégico 2015 – 2020 (MVOTMA, 2015), que establece los sitios prioritarios de conservación y la secuencia de prioridad de ingreso al sistema. Complementariamente, existen directrices para planificación del uso público en las áreas protegidas, acordadas entre el Ministerio de Turismo (MINTUR) y el MVOTMA (MINTURD & MVOTMA, 2014).

A abril de 2017, el SNAP integraba 14 áreas protegidas (Anexo 6) que cubren 280.184 ha. La Ley 17.234 establece que las áreas protegidas pueden tener una zona adyacente, donde se articulan las actividades y planes de desarrollo regionales con los objetivos de conservación del SNAP. Tres áreas protegidas tienen zona adyacente (en total 37.025 ha); la más grande está en el área protegida con recursos manejados Montes del Queguay (i.e., 23.473 ha). En total, las áreas protegidas y las zonas adyacentes cubren 317.209 ha (ca., 1.8% de la superficie terrestre de Uruguay[[8]](#footnote-8)). El SNAP tiene un enfoque primordialmente terrestre; sólo dos áreas protegidas[[9]](#footnote-9) incluyen espacios marinos contiguos a la costa.

El SNAP uruguayo debe desarrollarse enmarcado en dos factores principales:

1. La mayor parte del territorio terrestre está en producción agropecuaria. En 2011, la superficie de explotaciones agropecuarias era 16.357.298 ha (INE, 2017; MGAP-DIEA, 2017). Esto equivale a 92.8% del territorio terrestre del país. Los principales usos del suelo en producción en 2011 eran: [1] campo natural para pastoreo de ganado (64.3%), [2] cultivos cerealeros e industriales (9.5%), [3] bosques artificiales (6.6%), y [4] praderas artificiales (5.7%).
2. La mayor parte del territorio es propiedad privada. Noventa y cuatro por ciento de la superficie del SNAP está en tierras privadas.

Esto implica que el establecimiento y gestión de las áreas protegidas del SNAP requiere de un fuerte proceso de negociación y acuerdos con los propietarios de las tierras y los gobiernos departamentales que ordenan y regulan el uso del suelo. Existe la experiencia del sitio Laureles - Cañas[[10]](#footnote-10), de prioridad de ingreso al SNAP hasta 2020 (MVOTMA, 2015), donde algunos actores locales no estuvieron de acuerdo con la creación del área protegida.

## Problemas que trató de abordar el proyecto: amenazas y barreras

El problema central es la degradación de la biodiversidad nativa derivada de la intensificación de las actividades productivas. Los principales impactos son la fragmentación, degradación y eliminación de espacios naturales, causados por el cambio de uso de suelo e impactos negativos (e.g., contaminación, expansión de especies exóticas invasoras) derivados de la expansión e intensificación de importantes actividades productivas como la agricultura, la ganadería, y las plantaciones forestales. Otras presiones que afectan la condición de los espacios naturales son el turismo, la urbanización, la cacería y la pesca.

El turismo es una actividad que merece atención especial. Uruguay ha realizado una fuerte inversión para robustecer y diversificar su industria turística. En 2015 el turismo interno generó un gasto de ca., USD565 millones (Ford, 2016), y en 2016 el turismo receptivo generó USD 1.8 mil millones[[11]](#footnote-11). El turismo en las áreas protegidas, de no ser adecuadamente ordenado y gestionado, pudiese tener severos impactos negativos. Canteiro (2015) encontró que los actuales niveles de planificación y gestión de turismo en las áreas protegidas serían insuficientes para contener impactos negativos ante un marcado incremento en la frecuencia e intensidad de visitas.

El SNAP busca mantener en buen estado un conjunto de sitios representativos con alto valor de conservación. Sin embargo, las presiones y degradación en el entorno circundante pueden limitar el mantener poblaciones viables de especies nativas, así como su movimiento y migraciones. De ahí que la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) propone como solución de largo plazo que el SNAP incorpore un enfoque de paisaje. Esto implica que las áreas protegidas se integren y entremezclen con los paisajes que les rodean. Al respecto, en el PRODOC se identifican dos barreras y 10 causas de las mismas (Tabla 4).

Tabla . Barreras y causas indicadas en el PRODOC.

| **Barreras** | **Causas** |
| --- | --- |
| 1. Capacidades sistémicas débiles en el SNAP, en los sistemas de ordenamiento territorial y la planificación del uso de los suelos y en los procesos de regulación del medio ambiente para hacer frente a las amenazas emergentes. | 1. Deficiencias de capacidades, herramientas y regulaciones para el ordenamiento territorial y la conservación de la biodiversidad a nivel de paisaje. |
| 1. Deficiencias institucionales para la coordinación y toma de decisiones multisectorial. |
| 1. Deficiencias en el marco de gobernanza para la gestión a nivel de paisaje. |
| 1. Base financiera insuficiente para apoyar el modelo expandido de área protegida. |
| 1. Insuficiente proyección y necesidades de mayor comunicación sobre el rol y potencial del SNAP. |
| 2. Escasa experiencia práctica en la integración de la gestión de las AP con la de los paisajes que las rodean. | 1. Insuficiente desarrollo del ordenamiento territorial local. |
| 1. Incipientes funciones esenciales de las áreas protegidas como para abordar las crecientes amenazas en el paisaje. |
| 1. Insuficiente participación de los actores claves en el establecimiento y manejo de las áreas protegidas. |
| 1. Inadecuada coordinación institucional a nivel local. |
| 1. Insuficiente orientación y armonización para las acciones del sector privado en apoyo de la conservación. |

## Descripción y estrategia del proyecto: objetivo, productos y resultados deseados, descripción de los lugares donde se desarrolla

### Estrategia

La estrategia del proyecto tiene dos partes. La primera es a nivel del sistema de áreas protegidas, con tres elementos:

1. Adaptar los marcos regulatorios de uso de suelo a nivel nacional y local para incluir instrumentos específicos para la protección de áreas importantes para la biodiversidad dentro los paisajes productivos
2. Proveer herramientas de manejo y financieras para incorporar el enfoque de paisaje dentro de los marcos regulatorio y financiero del SNAP.
3. Desarrollo de un sistema de apoyo a la toma de decisiones y entrenamiento para integrar el manejo de las áreas productivas dentro de los paisajes productivos.

La segunda parte de la estrategia es a nivel de sitios, también con tres elementos:

1. Fortalecer la planificación del uso del suelo para identificar áreas de importancia biológica alrededor de las áreas protegidas y robustecer y expandir reservas dentro de las propiedades junto con la incorporación de prácticas productivas amigables con la biodiversidad.
2. Construir esquemas de gobernanza para armonizar la gestión de grupos de áreas protegidas dentro del paisaje y fortalecer sus funciones clave para enfrentar las crecientes amenazas.
3. Apoyar a los actores del sector privado para establecer reservas privadas, dentro del marco del SNAP o como iniciativas individuales acreditadas por la DINAMA.

### Objetivo, productos y resultados deseados

#### Objetivo

El objetivo del proyecto es “el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay incorpora un enfoque de paisaje en la gestión, fortaleciendo la eficacia de las áreas protegidas como núcleos para la conservación de especies y ecosistemas”. El elemento central del proyecto es internalizar el enfoque de paisaje en la gestión del SNAP. En el taller de inicio se clarificó la terminología y se definió el “enfoque de paisaje aplicado en el marco del SNAP” como:

“una aproximación a la planificación y gestión de las áreas protegidas que, considerándolas uno de los componentes del paisaje, pone énfasis en su integración e interacción con territorios terrestres y acuáticos, más amplios. Busca articular las estrategias de conservación del SNAP con las estrategias de desarrollo de los territorios adyacentes, en el entendido de que: la transferencia de conocimientos y experiencias entre áreas protegidas y territorios circundantes, y la mejora de la conectividad entre sus ecosistemas, permitirán mejorar la eficiencia de los objetivos de conservación de las áreas protegidas y fortalecer su función como ámbitos de referencia para el desarrollo sostenible. “

Un elemento conceptual clave para el proyecto es documento UNEP/CBD/SBSTTA/15/13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SBSTTA, 2011).

#### Resultados y productos

En el PRODOC se usan inadecuadamente los conceptos de resultado y producto. El documento incluye:

1. Dos resultados, a los que están asociados los indicadores del marco de resultados (Tabla 5);
2. Seis productos (1.1 a 1.3, y 2.1 a 2.3) (Tabla 5), que en realidad son resultados intermedios; y
3. Veinticinco elementos listados con letras, que en realidad son productos.

El equipo de proyecto llama por igual productos a los elementos indicados en los numerales dos y tres arriba mencionados. La estructura de resultados y productos se resume en la Tabla 5.

Tabla . Estructura de resultados y productos indicados en el PRODOC.

| **Resultado** | **Productos** |
| --- | --- |
| Resultado 1. La consolidación del marco del Sistema de Áreas Protegidas para poder adoptar el enfoque de paisaje | Producto 1.1. La política y los marcos regulatorios de ordenamiento territorial a nivel nacional y subnacional aplican instrumentos específicos para la identificación y protección de áreas de importancia para la biodiversidad dentro de los paisajes productivos. |
| 1. Criterios y principios armonizados para la aplicación del enfoque de paisaje 2. Directrices para la incorporación de una perspectiva de biodiversidad en los instrumentos de planificación, evaluación y regulación ambiental. 3. Manuales y directrices operativas para los sistemas de producción |
| Producto 1.2. Herramientas de gestión y planes financieros del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) incorporan el enfoque de paisaje. |
| 1. Estrategia de comunicación reforzada y ampliada. 2. Normas para los planes de manejo de las AP y los sistemas de monitoreo. 3. Plan Financiero y el Plan de Negocios para el SNAP. 4. Plan de incentivos para la gestión de recursos de acuerdo con la sostenibilidad de las AP. |
| Producto 1.3. Mejora del sistema de apoyo a la toma de decisiones del MVOTMA para la integración de la gestión de AP con los paisajes de producción. |
| 1. Sistema basado en el sistema de información geográfica (SIG) para guiar la toma de decisiones y el seguimiento de las tendencias a escala de paisaje. 2. Desarrollo de capacidades para la incorporación de consideraciones sobre AP y biodiversidad en la toma de decisiones. 3. Desarrollo de capacidades para la fiscalización. |
| Resultado 2. Manejo de las áreas protegidas integrado con los paisajes circundantes | Producto 2.1 Fortalecimiento del ordenamiento territorial y los marcos de gobernanza para aumentar la integración de las AP dentro de los paisajes productivos. |
| 1. Experiencias piloto de ordenamiento territorial a nivel regional y modelos de AP regionales, para favorecer la sostenibilidad de las AP. 2. Mecanismos de apoyo a la aplicación de enfoques regionales para la conservación y el manejo de AP. 3. Equipos conjuntos de inspección y fiscalización en los que participen las autoridades ambientales, los gobiernos departamentales y las comunidades locales. 4. Programas de educación y comunicación ambiental en apoyo a la participación y gobernanza efectivas de los actores claves. |
| Producto 2.2: Fortalecimiento de las funciones esenciales de las AP seleccionadas para la integración con los paisajes circundantes. |
| 1. Finalización de la incorporación oficial de las AP prioritarias al SNAP. 2. Desarrollo de planes de manejo de las AP que incorporen el enfoque de paisaje. 3. Planes integrados para los problemas de gestión específicos que afecten a las zonas meta. 4. Fortalecimiento de capacidades en la gestión y gobernanza de AP. 5. Mecanismos para asegurar la participación efectiva de los actores claves en la gestión de las AP. 6. Planes de negocios con implicancias financieras y oportunidades de generar ingresos asociados con una mayor integración con el paisaje. 7. Sistemas de monitoreo y alerta temprana frente a amenazas externas sobre las AP. |
| Producto 2.3. Mejora de la eficacia de la conservación en tierras privadas y corporativas en los paisajes seleccionados. |
| 1. Armonización a escala de paisaje de los corredores y la planificación a nivel de predios para vincular las AP con los fragmentos de hábitat en los paisajes productivos circundantes. 2. Red de reservas privadas. 3. Incentivos económicos y de mercado en la gestión de recursos para favorecer la sostenibilidad de la biodiversidad y las AP. 4. Programas de apoyo a los sistemas de producción respetuosos con la biodiversidad en colaboración con los propietarios y administradores privados de tierras. |

### Lugares donde se desarrolla el proyecto

Como parte de la estrategia de implementación, el proyecto ejecuta acciones en tres zonas meta: (i) lagunas costeras, (ii) litoral oeste, y (iii) quebradas del norte. En cada zona meta el proyecto trabaja con áreas protegidas y espacios de paisaje adyacente (Anexo 6).



Litoral oeste

Quebradas del norte

Lagunas costeras

Lagunas costeras

Figura . Ubicación de las tres zonas meta del proyecto.

La zona meta lagunas costeras está sobre la costa atlántica de Uruguay. Aquí el proyecto trabaja con dos áreas protegidas: (i) Paisaje Protegido Laguna de Rocha, y (ii) Área de manejo de hábitats y/o especies Laguna Garzón. Ambas áreas protegidas son co-administradas por el MVOTMA y la intendencia local. El área protegida de la laguna de Rocha, está dentro del Departamento de Rocha. El área protegida de la laguna Garzón es compartida por los departamentos de Rocha y Maldonado. La intendencia de Rocha impulsa dos parques departamentales (inspirados en los parques regionales franceses), asociados con las cuencas de las lagunas de Rocha y de Castillos.

La zona meta litoral oeste, está sobre la margen del río Uruguay. Aquí el proyecto trabaja con tres áreas protegidas: (i) Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, (ii) Área de manejo de hábitats y/o especies Esteros y Algarrobales del Río Uruguay (llamada Mafalda en el PRODOC), y (iii) Área protegida con recursos manejados Montes del Queguay. La primera, es un área de tierras públicas administrada sólo por el MVOTMA. La segunda (llamada coloquialmente “Mafalda”), es un área contigua administrada por la empresa Forestal Oriental S.A. (UPM FOSA). En ambos casos el proyecto trabaja con la Intendencia de Río Negro en el ordenamiento territorial del espacio de la zona meta.

La tercera área protegida, está integrada por un macizo boscoso y es co-administrada por el MVOTMA y la Intendencia de Paysandú.

Finalmente, la zona meta quebradas del norte, incluye el área protegida Paisaje Protegido Valle del Lunarejo y el área Laureles – Cañas. El área protegida es co-administrada por el MVOTMA y la Intendencia de Rivera. Adicionalmente, el área protegida está al interior del parque regional creado por la intendencia y de la Reserva de Biosfera Bioma Pampa-Quebradas del Norte.

El área Laureles – Cañas es un sitio de importancia para el SNAP, compartido entre las intendencias de Rivera y Tacuarembó. Previamente se desarrolló un proceso para impulsar la creación del área protegida y su incorporación al SNAP, que no logró suficiente respaldo local.

## Mecanismos de ejecución del proyecto

El proyecto tiene un Consejo que integra a los socios. En el consejo participan DINAMA, que es el asociado en la implementación, PNUD que es la agencia implementadora, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), y los socios que participan y contribuyen al proyecto[[12]](#footnote-12).

El Consejo se articula con la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas[[13]](#footnote-13). Algunas entidades, como el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Turismo están representados en ambos entes. Esta articulación también funcionó durante la ejecución del anterior proyecto GEF.

La ejecución la realiza la DINAMA. El coordinador del proyecto es el Gerente del Área de Ecosistemas de la DINAMA[[14]](#footnote-14), que es funcionario del MVOTMA. Hay un coordinador adjunto, contratado por el proyecto, que apoya la ejecución.

La coordinación y colaboración dentro del MVOTMA (i.e., DINOT, DINAGUA) y con las demás entidades gubernamentales (e.g., MGAP, MINTUR) e intendencias se hace mediante referentes designados.

## Plazos de ejecución del proyecto e hitos a cumplir durante su desarrollo

El proyecto tiene una duración de cuatro años (48 meses). El PRODOC fue firmado en junio de 2014 (fecha efectiva de inicio de actividades 1 julio 2014) y está previsto finalizar en mayo de 2018. En el PRODOC no se indican hitos de avance hacia el logro de los resultados. Los indicadores del marco de resultados sólo tienen metas para el fin del proyecto. Los principales hitos están relacionados con el plan de monitoreo y evaluación (Tabla 6).

Es importante destacar que el inicio del proyecto coincidió con el proceso electoral de Uruguay. Las votaciones presidenciales se realizaron el 26 de octubre y 30 de noviembre de 2014. El actual periodo presidencial rige del 1 de marzo de 2015 al 1 de marzo de 2020. Adicionalmente, las elecciones departamentales y municipales se realizaron el 10 de mayo de 2015.

Tabla . Hitos del plan de monitoreo y evaluación del proyecto.

| **Actividad de monitoreo y evaluación** | **Comentario** |
| --- | --- |
| Taller de inicio | 1 octubre 2014 |
| Medición de medios de verificación de los resultados del proyecto | La metodología y frecuencia de medición de cada indicador del marco de resultados se ajustó al inicio del proyecto (SNAP, 2016). El documento se va actualizando con los resultados de las mediciones. |
| PIR (anual) | Se han generado dos PIR: diciembre 2015 y enero 2017. |
| Informe de  status/progreso  periódico (trimestral) | Se han generado:   1. Dos informes en 2014 (julio-septiembre y octubre-diciembre). 2. Un informe en 2015 (enero - marzo). En junio de 2015 se acordó con la Asesora Técnica Regional de PNUD no generar informes trimestrales, teniendo en cuenta que ya se generan los informes anuales a PNUD y los PIR. 3. Cuatro informes en 2016. El equipo de proyecto decidió retomar la preparación de informes trimestrales durante 2016. |
| Informe anual del proyecto (anual) | Se han generado tres informes: 10 diciembre 2014 (julio – diciembre), 10 diciembre 2015 y 24 noviembre 2016. |
| Evaluación de medio término | Debió realizarse en el segundo semestre de 2016. |
| Evaluación final | Por realizarse |
| Auditoría (anual) | Se ha realizado una auditoría financiera externa que cubre el periodo 1 enero 2015 – 31 diciembre 2015. |

## Principales partes interesadas.

Las partes interesadas pueden clasificarse en tres categorías: (i) entidades de gobierno central, (ii) gobiernos departamentales, y (iii) sector privado y sociedad civil organizada.

#### Entidades de gobierno central

Las entidades clave de gobierno central son (i) las unidades al interior del MVOTMA, (ii) el MGAP, y (iii) el MINTUR.

Al interior del MVOTMA son claves la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), y las demás áreas dentro de la DINAMA. DINOT es fundamental pues gestiona el ordenamiento del territorio y operativiza la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308) y su normativa conexa. DINAGUA es clave pues gestiona los recursos hídricos y la operación de los consejos regionales de recursos hídricos y las comisiones de cuencas y acuíferos. Finalmente, las otras áreas de la DINAMA son fundamentales para asegurar que la gestión ambiental (e.g., autorización y control ambiental de emprendimientos y actividades) incorpore consideraciones de conservación de biodiversidad en las áreas protegidas y los paisajes circundantes.

El MGAP, es un socio fundamental para el proyecto pues gestiona las actividades agropecuarias del país. Por medio de sus proyectos y convocatorias se puede motivar e internalizar la conservación de espacios dentro y fuera de áreas protegidas en el marco del enfoque de paisaje. Además, el MGAP coordina las mesas de desarrollo rural, que es un espacio de participación de alto reconocimiento local. Las mesas fueron creadas mediante Ley 18.126[[15]](#footnote-15) como un espacio de articulación y coordinación entre los sectores público y privado.

El MINTUR también es un socio fundamental para el proyecto, pues gestiona las actividades turísticas del país. Por medio de sus iniciativas y proyectos se puede articular la gestión de los paisajes de conservación con la actividad turística dentro y fuera de áreas protegidas. Hay directrices para planificación de uso público en áreas protegidas (MINTURD & MVOTMA, 2014), que están enmarcadas en el plan nacional de turismo sostenible (MINTURD, 2009). El MINTUR provee parte del cofinanciamiento del presente proyecto mediante la construcción de infraestructura turística y la promoción de sitios.

#### Gobiernos departamentales

Las intendencias departamentales son fundamentales pues (i) establecen y gestionan el ordenamiento y uso del suelo, y (ii) co-administran áreas protegidas.

En el primer punto, las competencias e instrumentos departamentales están establecidos en la Ley 18.308 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La incorporación de esquemas de protección de espacios dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial es una pieza clave de la estrategia del proyecto.

En el segundo punto, el MVOTMA firma convenios con las intendencias interesadas, para co-administrar determinadas áreas protegidas. Un elemento de la co-administración es el financiamiento de personal y actividades en apoyo a la gestión del área protegida.

Las intendencias que son claves para el proyecto son: Intendencia de Maldonado, Intendencia de Paysandú, Intendencia de Río Negro, Intendencia de Rivera, Intendencia de Rocha, Intendencia de Tacuarembó.

#### Sector privado y sociedad civil organizada

El proyecto requiere colaborar con múltiples actores a nivel local y nacional. Los actores clave más notorios son:

1. UPM Forestal Oriental S.A., que administra el área de manejo de hábitats y/o especies Esteros y Algarrobales del Río Uruguay, que es parte de la zona meta litoral oeste.
2. La Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, que es parte la Comisión Nacional Asesora de áreas protegidas.
3. Vida Silvestre Uruguay, que impulsa el establecimiento de una red de refugios de vida silvestre como mecanismo de conservación en predios privados.
4. Comisión Asesora del Cuerpo Nacional de Guardaparques, con la que se trabajó la reglamentación del cuerpo de guardaparques[[16]](#footnote-16) y se está desarrollando los mecanismos para acreditación de guardaparques.
5. El Centro Universitario de la Región Este de la Universidad de la República (CURE), que apoya investigación en la zona meta lagunas costeras.

# 4. Hechos comprobados

## 4.1. Estrategia del proyecto

### Diseño del proyecto

En general, el proyecto está bien diseñado. El análisis de situación es sólido. El problema central del proyecto y sus causas están bien documentados. Así también, son claras las barreras que el proyecto enfrenta (ver página 18). No obstante, no se incorporan explícitamente elementos más amplios del desarrollo humano como medios de vida sostenibles e igualdad de género.

Hubiera sido deseable que el PRODOC incluya un análisis de teoría de cambio, que muestre la relación conceptual entre las actividades y los logros intermedios y finales del proyecto. La teoría de cambio hubiese servido para articular mejor la relación entre indicadores y resultados.

El diseño del proyecto adolece de las siguientes falencias:

1. No se ha utilizado adecuadamente los conceptos de producto (output) y resultado (outcome).

En la versión inglesa[[17]](#footnote-17) del PRODOC, el texto delinea componentes y luego, en la matriz del marco de resultados, a estos componentes se los denomina resultados (outcomes). Además, en el texto se listan productos (outputs), y dentro de cada uno de ellos una serie de elementos listados con letras, a los que no se les asigna ninguna denominación. Lo que en el PRODOC se indica como productos (outputs), en realidad son resultados intermedios, y los elementos listados con letras son en realidad productos (outputs) (Tabla 5).

1. Los indicadores del marco de resultados sólo tienen metas para el fin del proyecto. Hubiera sido deseable tener metas intermedias que permitan medir avances.
2. La traducción al castellano es imprecisa.

* El uso de términos en castellano es inadecuado. En el marco de resultados en la versión castellana se denomina erróneamente “productos” a lo que en la versión inglesa se denomina “outcomes” (i.e., resultados).
* Los elementos de la matriz de marco de resultados son diferentes entre la versión inglesa y castellana (ver abajo la sección Marco de resultados/marco lógico).
* Los integrantes del consejo del proyecto son distintos en la versión inglesa y castellana.

1. La composición del Consejo del Proyecto es muy amplia, lo que limita la ejecución de las responsabilidades asignadas como direccionamiento estratégico, toma de decisiones políticas y ejecutivas, y evaluación de desempeño. Este punto se analiza con más detalle en la sección Mecanismos de gestión.
2. En el PRODOC (i.e., arreglos de gestión) no se indica los miembros del equipo del proyecto, ni sus funciones.
3. No se incorporó elementos del desarrollo humano ni el enfoque de género[[18]](#footnote-18).

Con respecto al último punto, los indicadores del proyecto no incorporan elementos más amplios del desarrollo humano, ni información desagregada en función de género. Es obvio que durante el diseño del proyecto estos aspectos no fueron suficientemente analizados. En los PIR de 2015 y 2016 se indica que a futuro se realizará un análisis de género, pero esto no hay ocurrido. En el PIR de 2016, se indica que se monitoreará dos indicadores de género[[19]](#footnote-19) en el proyecto complementario[[20]](#footnote-20) con el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (en adelante denominado proyecto FFEM), pero esto no ha ocurrido.

Sería muy complicado incorporar ahora en el proyecto nuevos indicadores que reflejen los impactos en las condiciones de vida de las poblaciones locales. No obstante, sería posible medir y reportar sistemáticamente algunos indicadores de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En los PIR ya se ha reportado sobre (i) porcentaje de participación de mujeres en la Comisiones Asesoras Específicas, y (ii) porcentaje de mujeres guardaparques. Se recomienda considerar incluir en el plan de monitoreo del proyecto los indicadores indicados en la Tabla 7, y estimar cuál era su línea base antes del inicio del proyecto (i.e., 2014).

Tabla . Indicadores sobre dimensión de género que pudieran incorporarse al plan de monitoreo y evaluación del proyecto.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicador | Notas | Frecuencia |
| Porcentaje de mujeres en el SNAP | * Desagregado por (i) administración central y (ii) áreas protegidas. * Desagregado por fuente de financiamiento. | Anual |
| Porcentaje de mujeres que participan en las CAE | * Total en todas las CAE * Desagregado por área protegida | Anual |
| Porcentaje de mujeres acreditadas como guardaparque |  | Anual |

### Marco de resultados/marco lógico

El marco de resultados tiene varias falencias:

1. El marco de resultados no está bien elaborado. La versión inglesa tiene el formato estándar de un marco lógico. Pero, faltan metas intermedias de los indicadores. Esto limita medir el progreso en el logro de los resultados, y realizar ajustes durante la ejecución del proyecto.
2. La versión castellana del marco de resultados no es igual a la versión inglesa. A nivel de objetivo, se excluyen los supuestos. A nivel de resultados, también se excluyen los supuestos, pero se incluyen dos columnas: “resultados de las actividades planificadas” e “insumos”. La primera columna, es el listado de elementos listados con letras (ver páginas 20 y 27), y que en realidad son productos.
3. En la versión inglesa, los supuestos a nivel de resultados son muy escuetos y no reflejan plenamente los factores críticos que pueden afectar los logros del proyecto.
4. Los resultados son de muy alto nivel y los indicadores del marco de resultados no reflejan plenamente elementos esenciales del proyecto.
5. En general, los indicadores cumplen los criterios SMART[[21]](#footnote-21). Pero, como se ha mencionado previamente, el plazo de cumplimiento en todos los casos es al final del proyecto. Con respecto al criterio relevante, los indicadores del objetivo no parecen representar adecuadamente la esencia del objetivo del proyecto que es la incorporación del enfoque de paisaje en la gestión del SNAP. Con respecto al criterio conseguible, ya en la ejecución ha sido evidente que los indicadores de resultado 4 y 6 no eran alcanzables (Anexo 7).
6. Uno de los indicadores (indicador de resultado 12, ver Anexo 7) no fue desarrollado. No se estableció la forma del indicador, la forma de medición, la línea base y las metas durante el proyecto.
7. Debido a que los resultados son de alto nivel, no es fácil visualizar la vinculación resultado – indicadores.

## 4.2. Progreso en el logro de resultados

### Análisis del progreso en los resultados

El equipo de proyecto afinó la metodología y líneas base para el seguimiento de los indicadores del proyecto. Para la presente evaluación se revisó la última versión del documento SNAP (2016).

El proyecto tiene dos indicadores de objetivo, y 12 indicadores de resultado. El indicador de objetivo 1 y el indicador de resultado 2, tienen dos elementos cada uno (Anexo 7). Por tanto, en total, el proyecto tiene 16 indicadores.

Durante la ejecución del proyecto se cambió la forma de medición de dos indicadores (i.e., indicadores de resultado 7 y 8), y se incluyó la metodología para medición del indicador de resultado 12 (Anexos 7 y 8) (SNAP, 2016).

La presente evaluación tuvo limitaciones para evaluar el progreso de varios indicadores debido a que:

1. Los indicadores no tienen metas intermedias.
2. Los resultados de las mediciones intermedias de dos indicadores[[22]](#footnote-22) no estuvieron disponibles para el MTR.

#### Progreso en el objetivo

No estuvo disponible información cuantitativa sobre el avance de los tres indicadores del objetivo[[23]](#footnote-23) (Anexo 7). No obstante, a partir de la visita a los sitios, se aprecia que hay intenso trabajo por conservar los hábitats naturales y controlar la invasión de *Gleditsia triachanthos*. No se observó cambios notorios o presiones en el entorno que pudieran afectar el logro de las metas de los indicadores del objetivo.

No obstante, los tres indicadores de objetivo no parecen identificar plenamente la esencia del objetivo, que es la incorporación del enfoque de paisaje en la gestión del SNAP.

#### Progreso en los resultados

El primer resultado tiene siete indicadores (Anexos 7 y 8). A continuación, se analiza su progreso.

1. Los dos primeros indicadores (i.e., indicadores de resultado 1 y 2a), están relacionados con el desarrollo de capacidades humanas. El indicador de resultado 1, se refiere a capacidades del personal del SNAP. El indicador de resultado 2a, se refiere a capacidades del personal de la DINAMA y del MGAP.

No se puede emitir una opinión respecto al avance de estos indicadores pues la información de la medición realizada a finales de 2016 todavía no estaba disponible al momento de la evaluación. Desde una perspectiva empírica, a partir de las entrevistas realizadas, se aprecia que hay fluida interacción entre el personal del SNAP, DINAMA y DGRN. Esto indicaría un importante capital social[[24]](#footnote-24), pero no necesariamente mejores capacidades humanas.

1. El tercer indicador (i.e., 2b) está relacionado con la incorporación de los criterios del enfoque de paisaje.

No se puede emitir una opinión respecto al avance de este indicador pues la información de la medición realizada a finales de 2016 todavía no estaba disponible al momento de la evaluación. No obstante, hay que destacar que se aprecia una fluida interacción entre el personal del SNAP, DINAMA y DGRN, y existen guías y protocolos de trabajo (productos 1.1.a – 1.1.c, Tabla 5).

1. El indicador de resultado 3 está relacionado con la sostenibilidad del SNAP, y mide la brecha financiera. Se espera reducir la brecha del 30% en 2012 (línea base) a 24% al final del proyecto.

No se ha cumplido con la medición anual de la brecha financiera que está prevista en el plan de monitoreo (Anexo 8). Luego de la medición de línea base, sólo se midió la brecha en 2015 (i.e., 37%).

Se está avanzando en la reducción de la brecha financiera. Para esto se busca que las áreas protegidas se financien con aportes del MVOTMA, las intendencias y empresas privadas. No obstante, asegurar la sostenibilidad financiera del SNAP es un asunto crítico que no está resuelto. No hay avance en la preparación del plan financiero y plan de negocios para el SNAP, ni en la generación de fondos mediante exenciones fiscales para las donaciones para conservación (i.e., producto 1.1.c).

1. Los indicadores de resultado 4 y 5 están relacionados con la generación de incentivos para que los propietarios de tierras se interesen en conservar (producto 1.1.d).

El nivel de avance a medio término del proyecto es insatisfactorio. Los avances son muy limitados, y no hay progreso respecto a la preparación de un plan de incentivos.

El equipo de proyecto propuso al Ministerio de Economía y Finanzas la exención de impuestos a la propiedad en las áreas incluidas en el SNAP. La propuesta no tuvo acogida; incrementar exenciones tributarias que afectan el presupuesto nacional no tiene viabilidad política. Por tanto, no se logrará la meta del indicador de resultado 4.

Ante la imposibilidad de lograr exenciones tributarias de las propiedades, el equipo de proyecto ha concentrado esfuerzos en viabilizar la exención del impuesto a la propiedad en las zonas con bosque nativo (indicador de resultado 5). Esta exención ya existe en la Ley Forestal[[25]](#footnote-25), pero el trámite es muy engorroso. En coordinación con el MGAP y las intendencias departamentales, el proyecto ha desarrollado mecanismos de apoyo a los propietarios para la preparación de los expedientes y agilizar el trámite de exención tributaria. Durante la evaluación se observó intenso trabajo al respecto, pero, no hay evidencia de avance del indicador de resultado 5. Esto ocurre debido a que no se ha efectivizado todavía las exenciones tributarias por bosque nativo. La meta es que 60% de la superficie del monte nativo del área protegida Montes del Queguay y del sitio Laureles – Cañas tenga exención tributaria. Lo más probable es que esta meta sea ampliamente superada con el trabajo que se está realizando en tres sitios (ver Tabla D del Anexo 7). Sin embargo, será necesario que el equipo de proyecto intensifique las gestiones y concrete las exenciones tributarias.

1. El indicador de resultado 6 está vinculado con la generación de recursos por medio del Fondo de Áreas Protegidas del SNAP. El nivel de avance a medio término es insatisfactorio y es poco probable que se logre la meta al final del proyecto.

El FAP no es un mecanismo atractivo y ágil. Los recursos van al presupuesto nacional y su recuperación, por parte del MVOTMA, es engorrosa. No es un mecanismo interesante para canalizar donaciones de sector privado u organizaciones de conservación. Lamentablemente, el equipo de proyecto no ha avanzado en proponer esquemas alternativos.

El segundo resultado tiene seis indicadores (Anexos 7 y 8). A continuación, se analiza su progreso.

1. El indicador de resultado 7 se refiere al incremento de la efectividad de manejo de siete áreas protegidas, medido mediante la herramienta de seguimiento del GEF (METT). Para cada área protegida se fijó una meta de puntaje METT al final del proyecto (Tabla E del Anexo 7). La línea base es de 2012, y está previsto que se mida en 2015 y 2017 (a finales del año).

La información disponible es la medición de línea base de 2012 y la medición que se realizó en octubre de 2015. No hay información más reciente. El progreso hasta 2015 (poco más de un año de iniciado el proyecto) fue muy limitado. La brecha de incremento para lograr la meta al final del proyecto es grande en las áreas protegidas de Valle del Lunarejo (29 puntos), Farrapos (26 puntos), Laguna de Rocha (25 puntos), y Laguna Garzón (22 puntos) (Tabla E del Anexo 7)..

Las metas fijadas son ambiciosas (ver Tabla E del Anexo 7), y hay que reconocer que es complejo lograr avances en los parámetros del METT en las áreas protegidas del proyecto. Por tanto, parece poco probable que el proyecto logre las metas propuesta para el final del proyecto. Hay que tener en cuenta que el sitio Laureles – Cañas no es todavía un área protegida del SNAP. A partir de la visita al sitio, parece poco probable que se logre la creación del área protegida.

1. El indicador de resultado 8 se refiere a la incorporación de medidas de conservación de espacios dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial. Este es un elemento central de la estrategia del proyecto.

Durante la misión se observó que hay fluido trabajo con la DINOT y las intendencias, así como un fuerte interés y disponibilidad de parte de las intendencias departamentales. A 2016, el indicador tenía un avance importante (Tabla F del Anexo 7); parece probable que el proyecto logrará la meta final prevista.

1. El indicador de resultado 9 se refiere al fortalecimiento de la participación de los actores locales y la gobernanza de las áreas protegidas. Este también es un elemento central de la estrategia del proyecto, teniendo en cuenta que la propiedad de la tierra es mayoritariamente privada. Los elementos principales del indicador son que haya una administración del área y que esté establecida la Comisión Asesora Específica (CAE).

Estuvieron disponibles las mediciones de línea base (2014) y una medición de 2015 (Tabla G del Anexo 7). Se aprecia progreso del indicador entre estas dos mediciones; parece probable que el proyecto logrará la meta final prevista. Todas las áreas protegidas del proyecto tienen administración (Anexo 6) y tres áreas protegidas tienen CAE[[26]](#footnote-26). Durante la misión se observó fuerte atención hacia la construcción de espacios de gobernanza local. Las CAE son el mecanismo formal del SNAP, pero también contribuyen a construir gobernanza la participación en las mesas de desarrollo rural del MGAP y la fluida interacción con actores locales públicos y privados (i.e., capital social).

1. El indicador de resultado 10 refleja la articulación del SNAP con los equipos de gestión territorial de los departamentos donde trabaja el proyecto (i.e., seis departamentos). La meta es que las seis intendencias tengan personal asignado para zonas rurales ocupadas por las áreas protegidas y sus zonas de influencia.

En 2014, la línea base fue 3 de 6 intendencias departamentales. En la medición de 2015, el indicador se incrementó a 5 de 6 intendencias. Durante la misión se pudo observar (i) que hay fluida relación con las intendencias y sus correspondientes equipos de gestión territorial, y (ii) que las intendencias, en general, están interesadas y motivadas por apoyar las áreas protegidas. No obstante, existe el riesgo de no lograr la meta al final del proyecto, pues la intendencia de Tacuarembó (donde está el sitio Laureles – Cañas) ha sido menos entusiasta en apoyar la integración de temas de conservación de espacios dentro de sus instrumentos de ordenamiento territorial. En las entrevistas realizadas se observó que la intendencia de Tacuarembó tiene interés de apoyar la conservación de espacios, pero a la vez tiene cautela por el fallido intento de crear el área anteriormente.

1. El indicador de resultado 11 refleja la colaboración con empresas forestales para conservación de sitios de valor para la biodiversidad dentro de sus predios. En 2013, se estimó que había unas 28.300 ha de espacios de conservación dentro de las plantaciones forestales de las zonas meta. La meta al fin del proyecto es que 50% de dicha superficie esté bajo un protocolo de gestión que integre los espacios protegidos con las áreas protegidas y el paisaje local.

Durante la misión se conversó con representantes de dos empresas forestales y se observó que la conservación de sitios de valor es un elemento ya incorporado en su gestión. Las plantaciones tienen certificación Forest Stewardship Council, que les requiere conservar la biodiversidad nativa, y además tienen políticas corporativas en la misma línea.

Sin embargo, el indicador muestra un deficiente avance. En 2016, no había ningún área operando bajo el protocolo acordado, pues este todavía no se había desarrollo. Al momento del MTR, el protocolo todavía no estaba en preparación. Por tanto, existe un alto riesgo de no lograr la meta del indicador pues el protocolo deberá ser convenido con las empresas forestales y habrá que ver que ajustes deberán incorporar las empresas para cumplirlo.

1. El indicador de resultado 12 tiene que ver con la incorporación de programas de manejo de uso público en las áreas protegidas y su entorno. Pero, la forma de medición que se incluye en el plan de monitoreo es efectividad de manejo del uso público (en porcentaje), medido mediante la herramienta de monitoreo de la efectividad del uso público en áreas protegidas (una herramienta de autoevaluación) que está en las directrices de uso público (MINTURD & MVOTMA, 2014; SNAP, 2016).

El ordenamiento y gestión del turismo es vital para la integración del SNAP con el paisaje y evitar impactos negativos que pudieran desarrollarse. Durante la misión se observó que se percibe al turismo como un aliado principal para las áreas protegidas. A nivel nacional, durante la última década, ha habido importantes inversiones en desarrollo turístico, principalmente con operaciones de asistencia técnica y crédito del BID. El MINTUR ha contribuido al presente proyecto con inversión en construcción de centros de visitantes. Está por iniciar un proyecto que potenciará el turismo en cinco departamentos a lo largo del corredor del río Uruguay[[27]](#footnote-27) (llamado corredor turístico de los pájaros pintados), en el que se integra desarrollo turístico en áreas protegidas.

A nivel local, la situación varía entre las zonas meta del proyecto. En un extremo, hay mucho interés y expectativa en los sitios donde no hay turismo desarrollado (e.g., zona meta quebradas del norte). En el otro extremo, se han desarrollado estructuras para gestión de destino en los sitios con turismo más avanzado (e.g., zona meta lagunas costeras).

En el PRODOC este indicador no fue desarrollado. Luego de iniciado el proyecto, el equipo de trabajo incorporó el instrumento de medición, que es una “Herramienta de Monitoreo de la Efectividad del Uso Público en las Áreas Protegidas” que es parte de las directrices de uso público para áreas protegidas (MINTURD & MVOTMA, 2014; SNAP, 2016). Esta se aplica como autoevaluación con apoyo de personal del SNAP y el MINTUR. La línea base se midió en 2015 (ver Tabla H del Anexo 7), pero no se ha fijado una meta para el fin del proyecto. Consecuentemente, el indicador no sirve como instrumento de monitoreo del proyecto.

### Barreras remanentes para el logro de los objetivos del proyecto

A partir de lo observado durante la misión, se emiten comentarios sobre el estado de las causas de las barreras identificadas en el PRODOC (Tabla 4 y Tabla 8).

Tabla . Comentarios sobre el estado de las barreras identificadas en el PRODOC.

| **Causas de las barreras** | **Comentario** |
| --- | --- |
| 1. Deficiencias de capacidades, herramientas y regulaciones para el ordenamiento territorial y la conservación de la biodiversidad a nivel de paisaje. | Hay avances significativos. Se observó fluido trabajo con la DINOT, las demás unidades de la DINAMA, el MGAP y las intendencias. Se está avanzando en la incorporación de elementos de conservación de espacios naturales con valor de conservación en los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión ambiental. |
| 1. Deficiencias institucionales para la coordinación y toma de decisiones multisectorial. | Hay avances significativos. Como se indicó previamente, hay una fluida relación con otras entidades y protocolos de trabajo. No obstante, los acuerdos de trabajo no están formalizados. Esta es una debilidad, pues en caso de cambio de las personas o autoridades de las entidades, las formas de trabajo conjunto podrían quedar en el aire. |
| 1. Deficiencias en el marco de gobernanza para la gestión a nivel de paisaje. | Hay avances. Es importante el proceso de construcción de capital social y diálogo multi-nivel que se desarrolla alrededor del establecimiento de un área protegida. También es importante el impulso a los mecanismos de diálogo por medio de las CAE y las mesas de desarrollo rural.  No obstante, no se aprecia un marco de gobernanza en los paisajes con los que trabaja el proyecto. En los casos de los parques departamentales de Rivera y Rocha, hay un esbozo de lo que serían acuerdos comunes entre actores. Pero, al profundizar sobre estas experiencias, no hay todavía mecanismos de gobernanza. La construcción de espacios de gobernanza a nivel de paisaje es compleja, y parecería que su logro sería más bien un impacto del proyecto. |
| 1. Base financiera insuficiente para apoyar el modelo expandido de área protegida. | No hay avance. El proyecto ha desatendido la construcción de una estrategia de sostenibilidad financiera para el SNAP. Dicha estrategia es crucial pues implica generar recursos para las áreas protegidas y su paisaje conexo (lo que se llama el SNAP expandido). Hay que reconocer que hay aportes de las intendencias y entes privados para las áreas protegidas. Pero, estos son insuficientes y no cubren las áreas de paisaje conexo. Por ejemplo, el presente proyecto financia la mayor parte del personal en dos zonas meta y en la administración central del SNAP (Anexo 9). |
| 1. Insuficiente proyección y necesidades de mayor comunicación sobre el rol y potencial del SNAP. | No hay suficiente evidencia para emitir un comentario sobre el estado de esta barrera. Hay buena comunicación a nivel local con los actores clave. |
| 1. Insuficiente desarrollo del ordenamiento territorial local. | Se pudo observar es trabajo coordinado SNAP – DINOT, e interés de al menos 5 de las 6 intendencias con las que trabaja el proyecto. El indicador de resultado 8 muestra importantes avances (Anexo 7). |
| 1. Incipientes funciones esenciales de las áreas protegidas como para abordar las crecientes amenazas en el paisaje. | Hay avances. El trabajo está orientado hacia potenciar el funcionamiento de las áreas protegidas e internalizar la perspectiva de paisaje. No obstante, no parece que esto pueda ser solucionado durante el proyecto. No se observa avance en articular las áreas protegidas con otros elementos de conservación en el paisaje como sitios de conservación en predios privados o corredores de conectividad. |
| 1. Insuficiente participación de los actores claves en el establecimiento y manejo de las áreas protegidas. | Hay avances significativos. Como se indicó previamente (ver 1.3 arriba) hay un notable desarrollo de capital social en apoyo a las áreas protegidas. |
| 1. Inadecuada coordinación institucional a nivel local. | Hay avances significativos. Se pudo observar fluida colaboración entre las entidades clave. |
| 1. Insuficiente orientación y armonización para las acciones del sector privado en apoyo de la conservación. | Hay avances. Desde la perspectiva de sector público, hay importante aporte para que los requerimientos de uso de suelo, gestión ambiental y desarrollo productivo induzcan a los privados a conservar espacios naturales. Se ha incentivado que los proyectos y convocatorias del MGAP den atención preferencial a los productores que están en áreas protegidas[[28]](#footnote-28).  En contraste, no hay avance en desarrollar una estrategia de incentivos positivos para que los propietarios fuera de las áreas protegidas se motiven a conservar *in situ*. Tampoco se ha visualizado cómo articular espacios de conservación privada con la conservación del paisaje y las áreas protegidas que lo integran. Recién se firmó un contrato de un año con Vida Silvestre Uruguay para identificar motivaciones y posibles incentivos para la conservación privada voluntaria en la zona meta Quebradas del Norte. Es poco probable que hasta el final del proyecto se pueda avanzar a tener una estrategia a nivel de SNAP. |

### Perspectiva general del progreso del objetivo y resultados

En base a la escala de valoración indicada en el Anexo 3, el progreso hacia el logro del objetivo del proyecto es “moderadamente satisfactorio”. Es notorio el capital social que se ha desarrollado y que permite una fluida interacción de colaboración e integración entre los actores clave. En contraste, hay cinco limitantes que podrían afectar el logro del objetivo:

1. No se ha abordado adecuadamente los aspectos de sostenibilidad financiera del SNAP, y no hay avances en la preparación de una estrategia que confronte la problemática existente.
2. No se ha desarrollado hasta el momento una orientación estratégica para integrar / vincular las áreas protegidas con otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje circundante, como los sitios de conservación en predios privados, las reservas departamentales, los sitios Ramsar, y las Reservas de Biosfera. Esto es fundamental para mantener o mejorar la conectividad entre espacios naturales.
3. Hay mucha demora en conceptualizar y desarrollar un esquema de incentivos para motivar la conservación privada *in situ* de espacios en el paisaje circundante a las áreas protegidas. Este es un elemento fundamental, pues la protección de espacios dentro de predios privados es primordial para mantener conectividad, y los incentivos existentes (e.g., exoneración fiscal por monte nativo) son poco atractivos.
4. Los procesos de trabajo coordinado con otras dependencias, como MGAP y otras unidades de DINAMA, no están formalizados. Si bien funcionan ahora, no hay garantía que esta dinámica pueda subsistir ante un cambio de personas o autoridades.
5. El escenario en el sitio Laureles – Cañas es adverso. Algunos actores locales no están de acuerdo con la creación del área protegida, y la intendencia mantiene una posición de cautela. Esto podría limitar el logro pleno del objetivo, pero debe servir para identificar lecciones importantes.

El progreso hacia el logro del resultado 1 es “moderadamente satisfactorio”. Son notorios:

1. La fluida colaboración con MGAP, DINOT, DINAMA, MINTUR y las intendencias para internalizar la conservación de espacios de valor para la biodiversidad en los instrumentos de ordenamiento territorial y la gestión de actividades productivas;
2. La existencia de un marco conceptual para el enfoque de paisaje (definido al inicio del proyecto); y
3. El compromiso del personal de las áreas protegidas y el fuerte relacionamiento con los actores locales.

Sin embargo, como se indicó para el objetivo, la adopción del enfoque de paisaje podría verse limitada por el poco avance en (i) desarrollar estrategias para sostenibilidad financiera, (ii) vincular las áreas protegidas con otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje, y (ii) desarrollar incentivos e integración con espacios de conservación privada.

El progreso hacia el logro del resultado 2 es “satisfactorio”. Debe destacarse:

1. El fluido trabajo con las intendencias para integrar consideración de conservación de espacios naturales en los instrumentos de ordenamiento territorial.
2. El desarrollo de espacios de diálogo y gobernanza por medio de las CAE y las mesas de desarrollo rural.
3. La positiva integración del equipo del SNAP con los actores locales en cada zona meta.
4. La gestión que permite movilizar acciones de proyectos e iniciativas de varias fuentes para favorecer a propietarios de sectores de alto valor para la conservación.

No obstante, hay algunos elementos que requieren atención:

1. No se observó avances para desarrollar gestión del turismo con enfoque de paisaje. Los instrumentos existentes se enfocan en las áreas protegidas individuales:

* El plan de manejo de cada área protegida debe incluir un programa de uso público, que lógicamente se enfoca en el área; pero, sólo cuatro[[29]](#footnote-29) de las 14 áreas del SNAP tienen plan de manejo (Anexo 6).
* Igualmente, las directrices existentes (MINTURD & MVOTMA, 2014) tratan someramente la articulación del turismo de las áreas protegidas con el paisaje circundante. Las directrices establecen tres estrategias de acción[[30]](#footnote-30), pero sólo detalla lo referente a la elaboración de los planes de uso público para las áreas protegidas.

No se encontró evidencia del desarrollo de orientaciones estratégicas con enfoque de paisaje para organizar la gestión del turismo más allá de las áreas protegidas.

Adicionalmente, en el PRODOC se hace mención explícita que el proyecto apoyará la puesta en práctica de la norma voluntaria UNIT 1131:2013 de turismo sostenible en áreas protegidas[[31]](#footnote-31), pero no ha habido ningún avance al respecto.

1. A nivel local, no se visualiza una estrategia de integración de las áreas protegidas con elementos clave para gestión del paisaje como reservas privadas, corredores de conectividad, incentivos de conservación, y parques departamentales.
2. Como se indicó previamente, el escenario en el sitio Laureles – Cañas es adverso. Esto podría limitar el logro pleno del resultado.

## 4.3. Ejecución del proyecto y gestión adaptativa

En general la ejecución del proyecto es “satisfactoria”. Hay una fuerte integración del proyecto al interior de la división SNAP del MVOTMA, y fluida comunicación y colaboración con los actores clave públicos y privados. El equipo de proyecto está plenamente compenetrado al interior de la DINAMA y en los sitios de trabajo.

Se observa un enfoque de trabajo adaptativo. Ante dificultades, el equipo busca formas alternativas de avanzar. Por ejemplo, ante la imposibilidad de lograr exención de impuestos para los propietarios de tierras dentro del SNAP, el equipo concentró esfuerzos en viabilizar la exención de impuesto a la propiedad con bosque nativo.

No hay dificultades complejas en la organización y ejecución de actividades. No se identificó dificultades en la gobernanza del proyecto, aunque el Consejo del Proyecto ha tenido un rol discreto sin proveer direccionamiento estratégico y no se ha reunido con la frecuencia prevista en el PRODOC.

El cofinanciamiento se incrementó con la incorporación del proyecto FFEM que se enfocará en tres cadenas de valor. Pero, no se ha documentado adecuadamente las contribuciones de cofinanciamiento de las varias entidades aportantes. La ejecución de recursos del GEF está en un nivel adecuado para la mitad de proyecto. No así, la ejecución de los recursos de contrapartida del MVOTMA que fueron ingresados con retraso.

El plan de monitoreo y evaluación del proyecto se ejecuta sin mayores dificultades. Los puntos de atención son retrasos en (i) la ejecución del taller de inicio, (ii) la evaluación de medio término, e (iii) incorporar el monitoreo de aspectos de género.

La información del proyecto es accesible y hay un claro capital social que sustenta el relacionamiento y colaboración entre actores clave. No obstante, los documentos y materiales son técnicos, y no se identificó materiales en formatos de divulgación que puedan ser accesibles a un público diverso.

### Mecanismos de gestión

La gestión del PNUD como agencia implementadora parece satisfactoria. No ha habido cambios en el esquema de gestión del proyecto que afecten su desempeño. No obstante, el seguimiento de avances y gestión de riesgos no ha sido suficientemente estricto; no se aplicaron oportunamente medidas correctivas, lo que ha generado ciertas dificultades en varios indicadores (Anexo 7).

La gestión de DINAMA como socio en la ejecución, es satisfactoria. Hay muy buena apropiación nacional del proyecto. El equipo del proyecto GEF está plenamente integrado dentro de la división SNAP, cumple funciones dentro de los procesos clave de la división (Tabla 9) y reporta dentro de la estructura de la división. El Gerente del Área de Ecosistemas de la DINAMA es a su vez el coordinador del proyecto. La figura de un coordinador adjunto provisto por el proyecto ayuda a operativizar las acciones y no sobrecargar al coordinador. Además, hay personas responsables de monitoreo y gobernanza del proyecto (Tabla 9).

Tabla . Participación de personal del proyecto dentro de los procesos clave de la división SNAP de DINAMA.

| Persona | Procesos clave de la división SNAP | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Planificación del sistema | Planificación de áreas protegidas | Gestión de áreas protegidas | Gestión de conocimiento e información | Monitoreo |
| 1. Álvaro Salazar[[32]](#footnote-32) | x | x | Coordina |  |  |
| 1. Andrea Troncoso |  | x | x |  |  |
| 1. Carolina Faccio | x |  |  | Coordina |  |
| 1. César García |  |  |  |  | x |
| 1. Gonzalo Iglesias |  | x | x |  |  |
| 1. Jorge Barcala |  |  | x |  |  |
| 1. Lucía Bartesaghi[[33]](#footnote-33) | Coordina |  |  | x | x |
| 1. Mariana Ríos | x | Coordina | x | x |  |
| 1. Noelia Gobel |  |  |  | x |  |
| 1. Rosana Montequin |  |  | x |  |  |
| 1. Rossana Berrini |  |  | x |  |  |
| 1. Santiago Medina | x | x | x |  | x |
| 1. Sebastián Horta | x | x | x | x | x |
| 1. Soledad Ávila[[34]](#footnote-34) |  | x | x |  |  |
| 1. Soledad Mantero[[35]](#footnote-35) | x |  |  | x | Coordina |
| Notas: Se lista personal que está dentro de la administración central del SNAP, no se incluye al personal que trabaja en las zonas meta del proyecto. En rojo se indica las personas contratadas por el proyecto. La palabra “coordina” indica la persona que coordina el proceso de la división SNAP. | | | | | |

Hay una fluida colaboración al interior del MVOTMA y con socios clave como MGAP y MINTUR. Hay referentes designados con los que se gestionan y coordinan diversas acciones. En este sentido, ha funcionado la idea de una “unidad de proyecto ampliada” que fue propuesta en el PRODOC.

El Consejo del Proyecto no ha sido funcional para direccionamiento estratégico. Se identifican dos limitaciones:

1. El consejo es demasiado grande. El Consejo del Proyecto está integrado por representantes de 21 dependencias / entidades, más los tres coordinadores de las zonas meta del proyecto[[36]](#footnote-36). Este número de personas no parece eficaz para cumplir las funciones indicadas en el PRODOC y que normalmente se esperan de un grupo directivo. Se entiende que la composición usada busca una amplia participación de los diversos actores clave. No obstante, la práctica indica que el número de miembros de una junta o consejo directivo debe ser pequeño para que sea funcional. Con un número tan grande de miembros es dificultoso coordinar reuniones y tomar decisiones ejecutivas.
2. El consejo se reúne con poca frecuencia. En el PRODOC se indica que el consejo se reunirá al menos dos veces al año, pero en la práctica se ha reunido en tres ocasiones: 3 de septiembre de 2015 (sesión 1), 25 de febrero de 2016 (sesión 2) y 6 de abril de 2017 (sesión 3). La última sesión fue convocada para presentar los resultados preliminares de la presente evaluación. De las actas de las reuniones del consejo se observa que no ha tenido una función de direccionamiento estratégico.

La estructura y funcionamiento del consejo es equivalente a una asamblea de socios y grupos de interés. No se aprecia que haya operado una junta directiva, que el orienta el trabajo, evalúa los avances y toma decisiones ejecutiva.

En general, el equipo del proyecto está enfocado en el logro de los resultados y se organiza el trabajo para tratar de conseguirlos.

Los riesgos identificados en el PRODOC[[37]](#footnote-37) y otros que surgieron durante la ejecución (registrados en los informes anuales) han sido analizados y confrontados. Los PIR y los informes anuales documentan las acciones tomadas. No obstante, como se indicó previamente, lo menos desarrollado son los elementos de (i) incentivos para la conservación y (ii) sostenibilidad financiera. En estos aspectos no se ha afrontado oportunamente los riesgos y tomado cursos de acción correctiva.

Durante la ejecución del proyecto no se ha tomado medidas para incorporar el enfoque de género.

Finalmente, parece que la estrategia de sostenibilidad de proyecto, expresada en los informes anuales (ver página 50), tiene limitaciones.

### Planificación del trabajo

El proyecto tuvo una demora inicial al arranque, pero que no es significativa para la ejecución del proyecto. La planificación del trabajo está enmarcada en el marco de resultados del proyecto y articulada con la planificación del SNAP.

No ha habido revisiones del marco de resultados. Se ajustó la línea base de los tres indicadores del objetivo, y se perfeccionó la forma de medición de algunos indicadores de los resultados.

#### Influencia del proyecto FFEM

Durante la misión se identificó que la visión estratégica de DINAMA ha sido que el proyecto GEF se complemente con un proyecto del FFEM. Una estrategia similar fue utilizada para la ejecución del proyecto GEF 2545 / PIMS 3137 “catalizando la implementación del sistema nacional de áreas protegidas de Uruguay”.

Se esperaba que el proyecto FFEM se ejecute en paralelo, pero éste fue recién aprobado en abril de 2015, y el convenio de financiamiento AFD CUY 1002.01H recién se suscribió en octubre de 2015. Los recursos del FFEM (i.e., USD888.612) son administrados por PNUD, dentro del proyecto URU/13/G35. Los recursos del FFEM recién estuvieron disponibles en 2016; en dicho año se ejecutó USD26.911 de recursos FFEM.

En varios momentos durante la misión se indicó que el retraso del proyecto FFEM había afectado al proyecto GEF. Al respecto, es necesario destacar que el PRODOC aprobado por el GEF no incluye al FFEM en el cofinancimiento, ni hace referencia a la complementariedad con el proyecto FFEM. En contraste, el proyecto FFEM sí ubica al proyecto GEF como cofinanciamiento.

El proyecto FFEM será un gran aporte a la consolidación del SNAP y la gestión con enfoque de paisaje al trabajar con las cadenas de valor de pesca, turismo rural, y carne de pastizal. No obstante, no se encuentra evidencia de que su retraso afecte el logro de los resultados del proyecto GEF.

### Financiación y cofinanciación

No ha habido cambios en la estructura de financiación del proyecto (Tabla 10), excepto por la incorporación en 2016 de cofinanciamiento adicional proveniente del proyecto FFEM. En consecuencia, el monto total del proyecto se ha incrementado a USD11.382.773 (Tabla 11).

El proyecto ha tenido tres revisiones presupuestarias:

* La Revisión "B" de 2014, en la que se ajustó el presupuesto de 2014 y se pasó el saldo a 2015.
* La Revisión "C" de 2015, en la que se ajustó el presupuesto de 2014 en base a los gastos contabilizados, y se incorporaron USD154.799 como parte de la contribución prevista del MVOTMA.
* La Revisión "D" de 2016, en la que (i) se incorporaron USD2.350.485 como parte de la contribución prevista del MVOTMA, (ii) se incorporó una contribución adicional de USD888.612 correspondiente al proyecto FFEM, (iii) se ajustó el presupuesto de 2015 en base a los gastos contabilizados, y (iv) se extendió el plazo del proyecto al 31 de diciembre de 2019 (19 meses).

Tabla . Estructura de financiación del proyecto estipulada en el PRODOC.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Grant** | **Especie** | **Total** |
| **[1] Financiación GEF** | 1.621.000 |  | **1.621.000** |
| **[2] Contribución PNUD** | 303.661 |  | **303.661** |
| **[3] Gobierno** |  |  | **8.150.000** |
| MVOTMA | 3.000.000 | 400.000 |  |
| MINTUR | 1.209.820 | 540.180 |  |
| MGAP |  | 3.000.000 |  |
| **[4] Otros socios** |  |  | **419.500** |
| UPM-FOSA |  | 188.000 |  |
| Intendencia Rocha |  | 150.000 |  |
| Intendencia Rivera |  | 81.500 |  |
| **Total** | **6.134.481** | **4.359.680** | **10.494.161** |

Tabla . Estructura de financiación del proyecto al momento del MTR.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Grant** | **Especie** | **Total** |
| **[1] Financiación GEF** | 1.621.000 |  | **1.621.000** |
| **[2] Contribución PNUD** | 303.661 |  | **303.661** |
| **[3] Gobierno** |  |  | **8.150.000** |
| MVOTMA | 3.000.000 | 400.000 |  |
| MINTUR | 1.209.820 | 540.180 |  |
| MGAP |  | 3.000.000 |  |
| **[4] Otros socios** |  |  | **1.308.112** |
| UPM-FOSA |  | 188.000 |  |
| Intendencia Rocha |  | 150.000 |  |
| Intendencia Rivera |  | 81.500 |  |
| FFEM | 888.612 |  |  |
| **Total** | **7.023.093** | **4.359.680** | **11.382.773** |

Tabla . Tabla de cofinanciamiento.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Fuentes de cofinanciación | Nombre de entidad cofinanciadora | Tipo de cofinanciación | Cantidad cofinanciada a fecha de autorización de CEO (USD) | Cofinanciamiento añadido durante la ejecución del proyecto | Cantidad realmente contribuida a fecha del examen de mitad de periodo (USD) | Porcentaje real de la cantidad prevista |
| Agencia implementadora | PNUD | Grant | 303.661,00 |  |  | - |
| Gobierno nacional | MINTUR | Grant | 1.209.820,00 |  |  | - |
| Gobierno nacional | MVOTMA | Grant | 3.000.000,00 |  | 2.505.284,00 | 83,5 |
| Gobierno local | ID Rivera | Especie | 81.500,00 |  |  | - |
| Gobierno local | ID Rocha | Especie | 150.000,00 |  |  | - |
| Gobierno nacional | MGAP | Especie | 3.000.000,00 |  |  | - |
| Gobierno nacional | MINTUR | Especie | 540.180,00 |  | 400.000,00 | 74,0 |
| Gobierno nacional | MVOTMA | Especie | 400.000,00 |  | 306.502,00 | 76,6 |
| Sector privado | UPM FOSA | Especie | 188.000,00 |  |  | - |
| Total |  |  | 8.873.161,00 | - | 3.211.786,00 | 36.2 |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| Cooperación bilateral | FFEM | Grant |  | 888.612,00 | 211.582,00 | 23,8 |

Nota. El convenio de financiamiento con el FFEM fue suscrito el 28 de octubre de 2015 (Convenio AFD CUY 1001.01H). El financiamiento del FFEM fue añadido al proyecto mediante la Revisión "D" suscrita en agosto de 2016.

Tabla . Ejecución presupuestaria de fondos GEF y MVOTMA.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2014 | 2014 | 2015 | 2015 | 2016 | 2016 |
|  | Presupuestado | Ejecutado | Presupuestado | Ejecutado | Presupuestado | Ejecutado |
| **Componente 1** |  |  |  |  |  |  |
| Fondos MVOTMA |  |  | 49.564 | 7.161 | 121.000 | 75.635 |
| Fondos GEF | 60.000 | 49.019 | 151.000 | 103.684 | 31.205 | 73.547 |
|  | 60.000 | 49.019 | 200.564 | 110.845 | 152.205 | 149.182 |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **Componente 2** |  |  |  |  |  |  |
| Fondos MVOTMA |  |  | 100.000 | 4.774 | 141.855 | 164.561 |
| Fondos GEF | 135.000 | 117.783 | 406.291 | 305.924 | 333.005 | 202.510 |
|  | 135.000 | 117.783 | 506.291 | 310.698 | 474.860 | 367.071 |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **Gestión del proyecto** |  |  |  |  |  |  |
| Fondos MVOTMA |  |  | 4.711 | 1.148 | 40.145 | 26.789 |
| Fondos GEF | 21.000 | 20.716 | 59.901 | 50.280 | 13.800 | 21.823 |
|  | 21.000 | 20.716 | 64.612 | 51.428 | 53.945 | 48.612 |
|  |  |  |  |  |  |  |
| Total | 216.000 | 187.518 | 771.467 | 472.971 | 681.010 | 564.866 |
| Porcentaje de ejecución |  | 86,8 |  | 61,3 |  | 82,9 |

Tabla . Ejecución de recursos GEF hasta finales de 2016.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Componente** | **Presupuesto total** | **Ejecutado a 2016** | **Porcentaje de ejecución** |
| Componente 1 | 263.247 | 226.250 | 85,9 |
| Componente 2 | 1.245.599 | 626.217 | 50,3 |
| Gestión del proyecto | 112.154 | 92.819 | 82,8 |
| Total | 1.621.000 | 945.286 | 58,3 |
| Nota: transcurridos 31 meses (64,6% de la duración del proyecto). | | | |

Las contribuciones de cofinanciamiento documentadas indican que un 36.2% se ha concretado (Tabla 12). Sin embargo, las contribuciones de cofinanciamiento no están totalmente documentadas. Por ejemplo, no se refleja que el MGAP ha contribuido con acciones financiadas por los proyectos “gestión sostenible de los recursos naturales y el cambio climático” (préstamo P124181 del Banco Mundial) y “construyendo resiliencia al cambio y variabilidad climática en pequeños propietarios vulnerables” (subvención del Fondo de Adaptación). Tampoco están documentadas las contribuciones de los gobiernos departamentales y del sector privado, que contratan personal e invierten en las áreas protegidas con las que trabaja el proyecto. Hay que destacar que sólo dos intendencias departamentales están listadas entre los contribuyentes de cofinanciamiento (Tabla 10). Sin embargo, las seis intendencias con las que trabaja el proyecto hacen contribuciones de diversa índole.

La ejecución presupuestaria en 2015 (primer año completo de ejecución) fue baja, pero luego se incrementó en 2016 (Tabla 13). A mitad de periodo, se ha utilizado 58,3% de los fondos GEF (Tabla 14), y apenas 11,2% de los fondos que ha contribuido en efectivo el MVOTMA (i.e., USD 2.505.284). Como se observa en la Tabla 13, en 2014 no se ejecutó fondos MVOTMA, y en 2015 y 2016 se ejecutó, respectivamente, USD13.083 y USD266.985.

La ejecución de fondos GEF es menor en el componente 2 (i.e., 50.3%) (Tabla 14), debido a que (i) las acciones en las zonas meta del proyecto dependen de los tiempos y disposición de las intendencias y los actores locales, y (ii) varias acciones están previstas a ejecutar conjuntamente con recursos del proyecto FFEM, el mismo que se atrasó.

En la Revisión “D” se establece una ampliación de 19 meses en el plazo del proyecto. Dicha ampliación se ha justificado por el retraso en ingresar las contribuciones en grant (efectivo) del MVOTMA, y la baja ejecución de dichos fondos. Además, en agosto de 2016 recién ingresaron los fondos del proyecto FFEM, que estaba previsto que complemente la ejecución del proyecto GEF.

### Sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de proyecto

El proyecto tiene un sistema de monitoreo y evaluación que está bien estructurado y organizado. En general, se está ejecutando adecuadamente el plan de monitoreo y evaluación establecido en el PRODOC (Tabla 6). Como se indicó previamente, una severa falencia del diseño del proyecto es que no hay metas intermedias para los indicadores. Esto limita medir el avance hacia el logro de los resultados esperados.

El taller de inicio se realizó en octubre de 2014, con un ligero retraso respecto a lo previsto en el plan inicial[[38]](#footnote-38). Se ha cumplido con la preparación y presentación de informes trimestrales[[39]](#footnote-39) y anuales del proyecto, así como de los informes de ejecución del proyecto.

El equipo de proyecto preparó un documento guía que establece la metodología para medición de los indicadores del marco de resultados, así como la frecuencia y responsables de la medición (SNAP, 2016). En el mismo documento, que se va actualizando periódicamente, se incluyen los valores de línea base y de las mediciones realizadas durante la ejecución del proyecto.

Las metodologías de monitoreo de indicadores, en general, son poco participativas. Sólo los indicadores de resultado 7 (METT) y 12 (uso público) implican procesos participativos de análisis y reflexión.

Los PIR han servido para evaluar el avance del proyecto. En los PIR de 2015 y 2016 se evalúa y califica el nivel de avance hacia el logro del objetivo y la ejecución del proyecto, y se analiza la situación de los riesgos identificados en el PRODOC. En los informes anuales del proyecto se reportan avances, manejo de riesgos y lecciones aprendidas.

El proceso de análisis por medio de los PIR tiene dos limitaciones:

1. Respecto a los niveles de avance, las calificaciones fueron siempre “satisfactorio”, pero no se reflejó adecuadamente algunos inconvenientes que ahora se manifiestan como dificultades en varios indicadores (Anexo 7).
2. A pesar de haberse mencionado en los PIR y en los informes anuales, no se han integrado en el plan de monitoreo y evaluación indicadores sobre la dimensión de género. Como se mencionó previamente, es recomendable incorporar algunos indicadores sencillos sobre la dimensión de género del proyecto (Tabla 7).

La evaluación de medio término se ha realizado con cierto retraso. Teniendo en cuenta que el proyecto inició en junio de 2014, la MTR debió realizarse en el segundo semestre de 2016. No obstante, en la segunda sesión del consejo (febrero 2016) se propuso que se realice luego del segundo PIR. En el PIR de 2016 se indicó que el proceso iniciaría en septiembre de 2016. La presente evaluación se ejecutó en abril de 2017, quedando sólo un año hasta la fecha de conclusión prevista.

### Implicación de las partes interesadas

El proyecto tiene una sólida participación de los actores clave. Durante la misión fue notorio el capital social existente. Dicho capital es el producto de los procesos de construcción del SNAP y de creación de las áreas protegidas. A dicho proceso contribuyó el anterior proyecto GEF 2545 / PIMS 3137, y el presente proyecto ha capitalizado y cultivado los avances y logros en materia de cooperación y diálogo multi-nivel.

Hay fluida colaboración con socios gubernamentales clave (e.g., DINOT, MGAP, intendencias departamentales) lo que ha facilitado avanzar en la internalización del valor de la conservación de espacios naturales dentro de los paisajes donde se trabaja. Con los socios del gobierno central hay protocolos de trabajo que funcionan, pero no están formalizados. Es recomendable que existan acuerdos / convenios formales que sirvan de base en el caso de cambio de personas o autoridades.

La relación con las intendencias departamentales es fluida. El MVOTMA y las intendencias firman acuerdos para la coadministración de las áreas protegidas. Estos convenios establecen las obligaciones de las partes, aunque son de corto plazo (i.e., dos años). En las entrevistas realizadas durante la misión, se pudo observar que las intendencias departamentales apoyan el objetivo del proyecto y la conservación de espacios naturales. Parte notoria de dicho apoyo es la inversión que hacen en las áreas protegidas (Anexo 9).

Durante la misión se observó que, a nivel local, el equipo del SNAP mantiene fluida colaboración con los actores locales. La gobernanza es un tema clave que es reconocido por el equipo del SNAP. Dos instancias clave en las que se tratan los temas de conservación de espacios naturales son las CAE y las mesas de desarrollo rural.

Durante las entrevistas los actores locales recomendaron incrementar la información sobre el proyecto y sus avances. No obstante, al conversar con el equipo del SNAP, se conoció que la estrategia de ellos es posicionar el SNAP y no los proyectos individuales. Esto tiene lógica y ha funcionado.

### Información

Los avances del proyecto se reportan al Consejo del Proyecto. Estaba previsto que el consejo se reúna semestralmente, pero sólo han tenido tres reuniones. De la revisión de las actas[[40]](#footnote-40) se deduce que las reuniones son informativas, no se ha generado direccionamiento estratégico ni análisis de aprendizajes.

En los informes anuales del proyecto se identifican lecciones (Tabla 6); estos documentos están disponibles al público por medio del portal web del MVOTMA. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que los aprendizajes del proyecto hayan sido documentados y compartidos con los socios y actores clave.

### Comunicación

La comunicación con los actores clave es fluida. En la misión se pudo observar que los socios gubernamentales (e.g., DINAMA, MGAP) conocen del proyecto. En contraste, los actores locales no visibilizan el proyecto GEF. Como se indicó previamente, la estrategia adoptada por la DINAMA es posicionar el SNAP y no proyectos individuales. En todos los niveles se observó conocimiento e interés en la conservación de espacios naturales protegidos.

La comunicación y sensibilización con los actores locales es principalmente verbal, incluyendo reuniones grupales. Esto ha sido efectivo para construir redes de relacionamiento y comunicación. No se usan canales de amplia divulgación como la radio.

El proyecto no tiene un sitio web independiente. La información del proyecto está accesible al público por medio de la sección del SNAP[[41]](#footnote-41) dentro del portal del MVOTMA. Además, hay información general disponible en el portal de PNUD[[42]](#footnote-42). La sección web del SNAP permite acceder a información de divulgación, documentos formales (e.g., normativa, decretos de ingreso al SNAP, actas de las CAE), y documentos técnicos. Hay una página web que organiza el acceso a los proyectos y cooperación con el SNAP[[43]](#footnote-43), que incluye información del proyecto GEF “Paisaje y SNAP” y del proyecto FFEM.

En la sección del proyecto GEF[[44]](#footnote-44) están disponibles: (i) el PRODOC en castellano, (ii) la lista de integrantes del consejo del proyecto, (iii) las actas de las reuniones del consejo, (iv) información sobre monitoreo del proyecto (e.g., memoria del taller de inicio, metodología de monitoreo de indicadores, informes anuales a PNUD), e (v) informes de trabajo.

La sección web del SNAP también permite acceder al Sistema de Información SNAP[[45]](#footnote-45) (SISNAP) que contiene información muy detallada sobre el SNAP y las áreas protegidas que lo integran (e.g., padrones catastrales que son parte del área protegida, objetos de conservación, zonificación).

No se encontró evidencia de que el proyecto haya preparado materiales de comunicación y divulgación de apoyo a las acciones de comunicación, educación y sensibilización del SNAP.

## 4.4. Sostenibilidad

En general, se considera que la sostenibilidad de los resultados del proyecto es “moderadamente probable”. El mayor riesgo está en la sostenibilidad financiera, debido al limitado desarrollo de los instrumentos y mecanismos que estaban previstos en el PRODOC.

#### Riesgos identificados en el PRODOC

Durante el diseño del proyecto se identificaron cuatro riesgos, cuyo abordaje ha sido reportado en los PIR:

1. El cambio climático reduce la viabilidad de los sistemas de producción respetuosos con la biodiversidad y aumenta el riesgo de fragmentación de los ecosistemas e incendios forestales.
2. Compromiso limitado entre los responsables políticos a nivel nacional, regional y local para la introducción de incentivos fiscales o de otro tipo para la conservación.
3. Apoyo limitado o ausente de los propietarios y administradores de tierras privadas.
4. Eficacia limitada en la aplicación de las disposiciones ambientales y de ordenamiento territorial.

Durante la misión se observó que estos riesgos son válidos y que requieren atención, pues podrían afectar el desarrollo del SNAP y la sostenibilidad de los resultados e impactos del proyecto. En general, el equipo de proyecto ha reportado y aplicado las medidas de mitigación de riesgos indicadas en el PRODOC. No obstante, no se ha atendido suficientemente la materialización del segundo riesgo, que está directamente relacionado con la sostenibilidad financiera del sistema de áreas protegidas.

#### Estrategia de sostenibilidad del proyecto

En los tres informes anuales que se han presentado se indica que la estrategia de sostenibilidad del proyecto se basa «en la creación de condiciones de trabajo colaborativo y de políticas, capacidades y recursos institucionales, permite afirmar que una vez alcanzados los objetivos, el camino recorrido se transforme en capital institucional y en “una manera de hacer las cosas” por parte de los actores públicos y privados involucrados».

Se reconoce que el equipo de proyecto efectivamente ha impulsado el establecimiento de formas de trabajo colaborativo inter-institucional y multi-nivel. No obstante, la estrategia propuesta parece insuficiente para asegurar la sostenibilidad de la gestión del SNAP con enfoque de paisaje.

Riesgos financieros para la sostenibilidad

Se considera que la sostenibilidad financiera es “moderadamente improbable”. La parte positiva es que el gobierno central continuará invirtiendo en el SNAP y que varias intendencias departamentales contribuyen con financiamiento para las áreas protegidas que están dentro su territorio. Sin embargo, se considera que es muy grande el desafío de financiar el SNAP con una perspectiva de paisaje, lo que implica actuar dentro de las áreas protegidas y en los espacios circundantes. Esto requerirá diversificar las fuentes de recursos, incrementar ingresos para reducir la brecha de financiamiento del SNAP ampliado, y motivar a los propietarios de las tierras para que inviertan en conservación dentro de sus predios. Hay que tener en cuenta que las áreas protegidas de Uruguay no cobran tarifas de ingreso[[46]](#footnote-46).

El proyecto se enfocó en tratar de generar exenciones fiscales para las propiedades incluidas en el SNAP (incentivo) y para donaciones que capitalicen el FAP (fuente de financiamiento). Pero, estas acciones no han sido viables, y todavía no se ha avanzado en conceptualizar una estrategia para afrontar la sostenibilidad financiera del SNAP y su interacción con el paisaje. Recién se ha iniciado la exploración de incentivos para la conservación privada, por lo que es poco probable que éstos puedan desarrollarse antes del final del proyecto.

### Riesgos socio-económicos para la sostenibilidad

Se considera que la sostenibilidad socio-económica es “moderadamente probable”. El proceso de desarrollo del SNAP y la incorporación del enfoque de paisaje en la gestión de las áreas protegidas implica riesgos sociales y políticos. Los riesgos están asociados, principalmente, con la voluntad de los propietarios de los predios y de las intendencias departamentales por respaldar la conservación *in situ*. En el sitio Laureles - Cañas es obvio que existe resquemor en algunos grupos de actores respecto a la creación de un área protegida, mientras otros grupos son entusiastas por desarrollar formas de conservación *in situ*. En la zona meta lagunas costeras, es obvio que la presión sobre el valor de la tierra, ocasionado por el desarrollo de viviendas vacacionales, puede desalentar el interés por conservar espacios naturales. Sin embargo, reconociendo la existencia de riesgos en todas las zonas meta, no se visualiza niveles de riesgo que deterioren los avances logrados. En la misión se percibió apropiación e interés por conservación *in situ*, y gran interés por materializar beneficios como respaldar la producción ganadera en campo natural y potenciar el turismo. Se observó que algunos productores ganaderos tienen gran interés por conservar los espacios donde viven sus familias.

No se encontró evidencia de que el equipo de proyecto esté documentando y compartiendo las lecciones aprendidas. Tampoco se encontró evidencia de que existan ejercicios de reflexión grupal que permitan que los diversos actores analicen sus experiencias e identifiquen aprendizajes que puedan ser útiles.

### Riesgos para la sostenibilidad relacionados con el marco institucional y la gobernabilidad

Se considera que la sostenibilidad del marco institucional y la gobernabilidad es “probable”. Como se ha indicado previamente en el presente documento, el proyecto está plenamente internalizado dentro del MVOTMA, se ha establecido formas de trabajo colaborativo que funcionan, y se ha desarrollado un importante capital social. El riesgo que se percibe es que los esquemas de trabajo al interior de la DINAMA y con entidades como el MGAP y MINTUR no están formalizados, y podrían deteriorarse de existir cambios en las personas o autoridades.

Las acciones para robustecer el SNAP e integrar la perspectiva de paisaje están basadas en marcos normativos existentes (e.g., leyes 16.466, 17.234, 17.283, 18.126, y 18.308). No se visualiza riesgos al respecto.

### Riesgos medioambientales para la sostenibilidad

Se considera que la sostenibilidad ambiental es “probable”. El cambio climático es una de las principales amenazas para la biodiversidad de Uruguay. No obstante, el SNAP es considerada una herramienta clave de adaptación al cambio climático, por la protección que da a espacios naturales y biodiversidad nativa. El fortalecimiento del SNAP, su articulación con el territorio, y robustecer la conectividad biológica son elementos de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (MVOTMA, 2010).

Las especies introducidas también son una amenaza, que es reconocida por el SNAP y que ha sido afrontada por el proyecto. Durante la misión se tuvo comentarios de productores ganaderos respecto a que la conservación y expansión del monte nativo posibilita la expansión de ciertas especies invasoras como el jabalí, que ataca al ganado ovino. Esto deberá ser abordado en el futuro.

# 5. Conclusiones y recomendaciones

El proyecto es muy relevante y valioso. Su aporte es trascendental en el proceso de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República de Uruguay. Hay mucha riqueza en la experiencia uruguaya de conservación de biodiversidad en paisajes donde las áreas protegidas de nivel nacional están asentadas en propiedad privada, y por tanto se requiere un fuerte proceso social para lograr conservación *in situ* negociada. Consecuentemente, los aprendizajes del proyecto podrían ser provechosos para muchos países latinoamericanos y del mundo.

No obstante, hay algunos asuntos que deberían abordarse para mejorar la eficiencia y efectividad del proyecto, y generar los resultados esperados. En la presente sección se identifican estos elementos, y se proponen recomendaciones enmarcadas en una perspectiva de mejora continua.

## 5.1. Conclusiones

1. Una de las mayores fortalezas del proyecto es el capital social que se ha cultivado. Es notorio que (i) el equipo de proyecto está integrado al interior de la DINAMA, (ii) que el equipo del SNAP mantiene un fluido diálogo intersectorial, público – privado, y multi-nivel, y (iii) que en las instancias locales hay mecanismos que facilitan la interacción entre los actores clave. Sin embargo, la experiencia y aprendizajes del proyecto no se está documentando y divulgando. La experiencia en esta materia debería ser sistematizada (identificando los factores críticos de éxito) y difundida.

### Diseño

1. El diseño del proyecto tuvo algunas falencias que deben tenerse en cuenta para futuras iniciativas. Primero, se usaron inadecuadamente los conceptos de resultado y producto. Segundo, los indicadores no fueron adecuadamente desarrollados. No se estableció metas intermedias para los indicadores, lo que limita el monitoreo de avances. Tampoco se incorporó en los indicadores aspectos de género y desarrollo humano sostenible. Finalmente, la traducción del PRODOC al castellano es inexacta.

### Progreso en el logro del objetivo y resultados

1. El progreso hacia el logro del objetivo es “moderadamente satisfactorio”. No se observó cambios notorios o presiones en el entorno que pudieran afectar el logro de las metas de los indicadores del objetivo. No obstante, es necesario robustecer acciones, especialmente en el resultado 1, para tratar de lograr el cambio propuesto.
2. Hay avances en la incorporación del enfoque de paisaje en la gestión del SNAP. Pero, hay elementos críticos que deben abordarse lo antes posible: (i) el limitado avance en sentar las bases para la sostenibilidad del SNAP y sus acciones en el paisaje colindante, (ii) la falta de una orientación estratégica para articular las áreas protegidas con otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje colindante, y (iii) la necesidad de orientaciones estratégicas para gestionar integralmente el turismo en las áreas protegidas y el paisaje colindante.
3. Parece poco probable que el proyecto alcance a sentar las bases de una estrategia de sostenibilidad financiera para el SNAP. Fue muy optimista considerar que esto era alcanzable dentro del presente proyecto. Se requerirá un importante esfuerzo para repensar el FAP o desarrollar otro mecanismo financiero, así como construir mecanismos de financiamiento e incentivos para la conservación.

### Ejecución del proyecto y gestión adaptativa

1. En general, la ejecución del proyecto es satisfactoria, sin mayores contratiempos que puedan afectar gravemente su desempeño. La planificación de actividades está enmarcada en el marco de resultados del proyecto e integrada en la gestión del SNAP.
2. La estructura de financiamiento no ha cambiado, pero se incrementó el cofinanciamiento con la inclusión de los fondos del proyecto FFEM. No se ha documentado adecuadamente las contribuciones de cofinanciamiento de los varios socios del proyecto.
3. El nivel de ejecución presupuestaria de los fondos del GEF es adecuada para la mitad de periodo. Pero, se retrasó la acreditación de los fondos de contraparte del MVOTMA para el proyecto, por lo que es muy bajo el nivel de ejecución de estos recursos (i.e., apenas 11,2% a finales de 2016). Es pertinente considerar una ampliación de plazo del proyecto para asegurar la adecuada ejecución del financiamiento del MVOTMA y abordar los elementos críticos indicados previamente (ver más atrás). Aunque no parece justificable una ampliación de 19 meses (según indicado en la Revisión “D” del proyecto), se sugiere una extensión de plazo de máximo 12 meses calendario. Las acciones de dicha extensión deberían ejecutarse dentro del presupuesto disponible, sin incrementar la asignación para gestión del proyecto.
4. Existen mecanismos para articular a los socios y actores clave en la gobernanza del proyecto. Sin embargo, el consejo del proyecto no se ha reunido con la frecuencia prevista, y ha tenido principalmente un papel de receptor de información. Es recomendable motivar un rol más activo, que incluya aspectos analíticos y de direccionamiento estratégico. Así también, no se aprovechan canales que permitirían un mayor alcance público, como la radio. La información del proyecto y del SNAP no está en formatos accesibles para la ciudadanía en general. No se aprovecha la excelente plataforma de internet de Uruguay, que permitiría acceder a información por medio de redes sociales (e.g., Facebook, Instagram, canal de YouTube) y optimizar recursos por medio de trabajo en línea vía teleconferencia. El trabajo colaborativo en línea podría contribuir a un más eficiente uso del tiempo y los recursos financieros.
5. No se ha avanzado en integrar en el proyecto indicadores que documenten los aportes en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer.

### Sostenibilidad

1. En general, es moderadamente probable que sean sostenibles los logros del proyecto. La estrategia de sostenibilidad que aplica el proyecto (ver más atrás) parece insuficiente para asegurar la gestión del SNAP ampliado. Como se indicó previamente el mayor riesgo es la sostenibilidad financiera, que requiere ser afrontada sistémicamente, pero cuya solución no parece estar al alcance del presente proyecto.

## 5.2. Recomendaciones

A continuación, se presentan recomendaciones a ser implementadas durante el tiempo que resta del proyecto. Un resumen de las recomendaciones se encuentra en la Tabla 3.

### Diseño

A.1. En futuros proyectos, la agencia implementadora debe asegurar que la matriz de marco de resultados se construye apropiadamente. Es recomendable que se use la metodología de teoría de cambio, que permite articular cómo y porqué la intervención propuesta generaría el cambio esperado. Debe asegurarse que los indicadores (i) estén totalmente diseñados[[47]](#footnote-47), (ii) tengan metas intermedias, e (iii) incorporen aspectos de género y desarrollo humano.

A.2. En futuros proyectos, la agencia implementadora, debe asesorar para que la estructura organizacional del proyecto incluya un consejo / junta directiva eficaz que pueda cumplir funciones de toma de decisiones y direccionamiento estratégico. Además, debe asegurarse que se detalla la composición del equipo del proyecto y las funciones de cada miembro del equipo.

A.3. En futuros proyectos, la agencia implementadora, debe asegurar que son idénticas las versiones del PRODOC en inglés y castellano.

### Progreso en el logro del objetivo y resultados

B.1. Formalizar los protocolos de trabajo que operan entre la división SNAP y otras unidades del MVOTMA y de entidades externas (e.g., MGAP, MINTUR)

B.2. Desarrollar una propuesta de orientaciones estratégicas para la sostenibilidad financiera del SNAP y las acciones de conservación en los paisajes circundantes. Dos elementos clave de dicha estrategia deben ser (i) incentivos para la conservación privada, y (ii) un mecanismo financiero de soporte. Respecto a incentivos, la estrategia debería incluir un esquema de posibles incentivos para motivar la conservación privada *in situ* de espacios en el paisaje circundante a las áreas protegidas. Respecto al mecanismo financiero, es esencial repensar el FAP o desarrollar un mecanismo alternativo. Hay amplia experiencia en la región en el uso de fondos ambientales[[48]](#footnote-48) que pudiera ser útil para el SNAP.

Es aconsejable que el proceso sea participativo, incluyendo las perspectivas del Ministerio de Economía y Finanzas, otras entidades públicas estratégicas, las intendencias departamentales, los propietarios de tierras, las empresas y productores locales, y organizaciones de la sociedad civil.

B.3. Desarrollar orientaciones estratégicas para integrar las áreas protegidas del SNAP a los otros esquemas de conservación *in situ* en el paisaje circundante como reservas privadas y departamentales, sitios Ramsar, y Reservas de Biosfera. Es aconsejable incorporar en el análisis la experiencia internacional, por ejemplo, la certificación de áreas privadas en México (SEMARNAT, 2016) y la gestión de reservas de biosfera en Francia (Roth, 2017). También es aconsejable que las orientaciones estratégicas incluyan lineamientos, aunque sean iniciales, para el desarrollo de corredores de conectividad.

B.4. Desarrollar orientaciones estratégicas con enfoque de paisaje para organizar la gestión del turismo más allá de las áreas protegidas. La experiencia de trabajo con el proyecto FFEM en la cadena de valor de turismo contribuirá a generar ideas y aprendizajes al respecto.

### Ejecución del proyecto y gestión adaptativa

C.1. Documentar lo antes posible las contribuciones de cofinanciamiento realizadas hasta la fecha, y establecer un procedimiento para, en adelante, registrarlas sistemáticamente. La información debería reportarse al Consejo del Proyecto y hacerse pública por medio del portal web del SNAP.

C.2. Considerar una extensión de 12 meses en plazo de ejecución del proyecto (fecha probable de finalización: mayo de 2019). La planificación plurianual 2014 – 2018 deberá ser ajustada para asegurar que se afrontan los elementos críticos identificados en el MTR y se ejecutan adecuadamente los fondos del proyecto. El Consejo del Proyecto deberá aprobar la ampliación de plazo y la modificación de la planificación plurianual. La solicitud de ampliación deberá ser gestionada ante el GEF por medio del PNUD, que es la agencia implementadora.

C.3. Motivar un rol más activo del consejo del proyecto. El consejo podría ser un espacio de análisis intersectorial y maduración de las ideas para afrontar asuntos críticos como la estrategia de sostenibilidad para el SNAP ampliado. También pudiera ser la plataforma para analizar los aprendizajes del proyecto y discutir su posible aplicación en otros ámbitos.

C.4. Diversificar el uso de canales de comunicación (e.g., radio, redes sociales, YouTube) para transmitir mensajes clave e información a la población relacionada con el SNAP y los paisajes asociados. Robustecer el uso de teleconferencia como plataforma de colaboración entre el equipo del SNAP y los demás actores clave (e.g., MGAP, intendencias departamentales).

C.5. Incorporar en el plan de monitoreo y evaluación del proyecto, una línea de trabajo para la documentación y análisis sistemático de los aprendizajes del proyecto. El estudio de los aprendizajes debería enfatizar en identificar los factores críticos de éxito. En las CAE de las zonas meta sería deseable organizarse sesiones de reflexión y autoevaluación que permitan identificar las lecciones desde la perspectiva de los actores locales. Las lecciones (positivas y negativas) y aprendizajes deberían publicarse en documentos con formato de divulgación (accesible para el público en general) que sean difundidos por medios electrónicos de fácil acceso (e.g., portal web del SNAP). Es recomendable que se incluya un breve resumen en inglés para que la experiencia sea accesible mundialmente.

C.6. Incorporar en el plan de monitoreo y evaluación indicadores sencillos de género. En la Tabla 7 se proponen posibles indicadores.

### Sostenibilidad

D.1. Para continuar y fortalecer los avances en la construcción del SNAP es vital construir una plataforma de financiamiento sostenible. Por tanto, se sugiere considerar la preparación de un proyecto específico para desarrollar y catalizar la implementación de una estrategia de sostenibilidad financiera de las iniciativas de conservación *in situ* de Uruguay. Una iniciativa de esta naturaleza contribuiría a potenciar los impactos del presente proyecto.

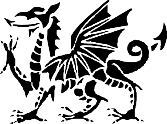
Debido a que los espacios con valor para la conservación están en tierras privadas, es fundamental tener mecanismos financieros que sustenten las acciones al interior del SNAP e incentiven el cuidado de otros espacios en los paisajes. Hay abundante experiencia en Latinoamérica en el uso de instrumentos como fondos fiduciarios y fondos de agua que podrían servir de base para desarrollar instrumento apropiados a la realidad uruguaya.

# 6. Bibliografía

|  |
| --- |
| Brazeiro, A., Panario, D., Soutullo, A., Gutierrez, O., Segura, A. & P. Mai. 2012. Clasificación y delimitación de las eco-regiones de Uruguay. Informe Técnico. Convenio MGAP/PPR – Facultad de Ciencias/Vida Silvestre/ Sociedad Zoológica del Uruguay/CIEDUR: 40pp. |
| Canteiro, M.G. 2015. Turismo y conservación: riesgo ecológico asociado a la actividad turística en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales. Facultad de Ciencias. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay: 100 pp. |
| DFID. 1999. Sustainable livelihoods guidance sheets.. Department for International Development (DFID). London, United Kingdom. On line: http://www.ennonline.net/dfidsustainableliving |
| Ford, L. 2016. Informe de Turismo Interno 2015. Ministerio de Turismo. Área de Investigación y Estadística. Montevideo, Uruguay: 12 pp. En línea: http://mintur.gub.uy/index.php/es/feed-ministerio/item/237537-2015 |
| GEF. 2011. The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010. Evaluation Document No.4. Global Environment Facility Evaluation Office. Washington D.C., USA: 32 pp. |
| GEF. 2012. Policy on Gender Mainstreaming. Policy SD/PL/02. May 1, 2012: 4 pp. Online: https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/Gender\_Mainstreaming\_Policy-2012\_0.pdf |
| INE. 2017. Anuario Estadístico 2016. Instituto Nacional de Estadística (INE). Montevideo, Uruguay: 286 pp. |
| MGAP-DIEA. 2017. Anuario estadístico agropecuario 2016. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) - Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA). Montevideo, Uruguay: 198 pp. |
| MINTURD & MVOTMA. 2014. Directrices para la Planificación del Uso público de las áreas protegidas de Uruguay. Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). 25 de junio de 2014. Montevideo, Uruguay: 46 pp. |
| MINTURD. 2009. Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009 - 2020. Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD). Junio 2009. Montevideo, Uruguay: 40 pp. |
| MVOTMA. 2010. Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Diagnóstico y lineamientos estratégicos. Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territoria y Medio Ambiente (MVOTMA). Montevideo, Uruguay: 99 pp. |
| MVOTMA. 2015. Plan Estratégico 2015 – 2020. Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Montevideo, Uruguay: 64 pp. |
| OECD. 2007. Human Capital: How what you know shapes your life. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris, France: 148 pp. |
| Roth A. (coord.) 2017. #ProudToShare – Good Practices in French Biosphere  Reserves. MAB France and Agence Francaise pour la Biodiversité (AFB) Toulouse, France: 84 pp. |
| SBSTTA. 2011. Report on how to improve sustainable use of biodiversity in a landscape perspective. Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advide (SBSTTA). Fifteenth meeting. Monteral 7-11 November 2011. Document UNEP/CBD/SBSTTA/15/13. 4 August 2011: 14 pp. Online: https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-15/official/sbstta-15-13-en.pdf |
| SEMARNAT. 2016. Guía para la certificación y manejo de áreas destinadas voluntariamente a la conservación. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). México, Estados Unidos Mexicanos: 53 pp. |
| SNAP. 2016. Planificación y seguimiento del proyecto. Indicadores del marco lógico. Referencia metodológica y resultados de medición. División Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) – Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). Noviembre 2016. Montevideo, Uruguay: 37 pp. |
| UNDP. 2016. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. New York, USA: 271 pp. |
| Uruguay XXI. 2017. Informe Anual de Comercio Exterior 2016. Uruguay XXI Promoción de Inversiones y Exportaciones. Montevideo, Uruguay: 8 pp. |

# 7. Anexos

|  |  |
| --- | --- |
| Anexo 1. | Términos de referencia del MTR. |
| Anexo 2. | Matriz de evaluación del MTR. |
| Anexo 3. | Escalas de valoración. |
| Anexo 4. | Itinerario de la misión del MTR. |
| Anexo 5. | Lista de documentos examinados |
| Anexo 6. | Información de las áreas protegidas que integran el SNAP. |
| Anexo 7. | Matriz de progreso del logro de resultados |
| Anexo 8. | Fechas de medición de línea base, programación de mediciones intermedias y medición final de los indicadores del proyecto. |
| Anexo 9. | Fuentes de financiamiento del personal del SNAP. |
| Anexo 10. | Fotos. |
| Anexo 11. | Código de conducta firmado. |
| Anexo 12. | Rastro de auditoría. |



1. En el presente documento se usa como sinónimos los términos “examen de mitad de periodo” y “evaluación de medio término”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cada departamento tiene un gobierno conformado por un poder ejecutivo unipersonal representado por el Intendente, y un poder legislativo en la forma de una Junta Departamental. Al poder ejecutivo se lo denomina Intendencia Departamental. [↑](#footnote-ref-2)
3. La primera área protegida que se estableció es el Parque Nacional San Miguel, creado en 1937. Posteriormente, en 1944 se creó Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos [↑](#footnote-ref-3)
4. El Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos, fue la primera área protegida que ingreso al SNAP en septiembre de 2008. Posteriormente, en noviembre de 2008, ingresó al SNAP el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consecuentemente, otros esquemas de conservación in situ no pueden llamarse “área protegida”. [↑](#footnote-ref-5)
6. El reglamento del Cuerpo Nacional de Guardaparques fue emitido en diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. Un Parque Natural Regional es un territorio rural habitado, reconocido a nivel nacional por su alto valor patrimonial y paisajístico, que se organiza en torno a un proyecto concertado de desarrollo sostenible, basado en la protección y la valorización de su patrimonio. [↑](#footnote-ref-7)
8. La superficie terrestre de Uruguay es 17.621.500 ha (INE, 2017). [↑](#footnote-ref-8)
9. i.e., Paisaje Protegido Laguna de Rocha y Parque Nacional Cabo Polonio. [↑](#footnote-ref-9)
10. Es un área de ca., 60.000 ha ubicada en los departamentos de Rivera y Tacuarembó. La DINAMA preparó la propuesta de creación del área protegida y desarrolló el proceso de consulta e involucramiento ciudadano. Sin embargo, no hubo suficiente respaldo local, y el proceso finalizó en 2010. Desde entonces, la DINAMA continúa trabajando en el sector con miras a eventualmente lograr incorporar el área al SNAP. El área Laureles - Cañas es uno de los sitios de enfoque del presente proyecto GEF, dentro de la zona meta Quebradas del Norte. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fuente: turismo receptivo 2016. Ingreso de divisas por turismo receptivo y participación en el total, según rubro período: año 2016. Ministerio de Turismo. En línea: http://www.mintur.uy/index.php/es/estadistica/itemlist/category/191 [↑](#footnote-ref-11)
12. En la versión inglesa del PRODOC se indica que forman parte del consejo: DINOT, MGAP, MINTURD, gobiernos regionales, cofinanciadores, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. En la versión castellana del PRODOC, se indica que forman parte del consejo: DINOT, DINAGUA, MGAP, MINTURD, MEF, intendencias departamentales, cofinanciadores, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. La lista oficial de miembros del consejo del proyecto está en el sitio web del MVOTMA: http://www.mvotma.gub.uy/images/snap/Paisaje%20y%20SNAP/Integrantes%20Consejo%20de%20Proyecto%20Paisaje%20y%20SNAP%202015%20-%202016.pdf [↑](#footnote-ref-12)
13. Establecida en la Ley 17234 (artículo 15). [↑](#footnote-ref-13)
14. Cuando se preparó el PRODOC la coordinación iba a estar en la División SNAP. Sin embargo, luego la DINAMA tuvo una reorganización, y se estructuró el área de ecosistemas. Las áreas son unidades de alto nivel dentro de la DINAMA; hay cuatro áreas: (1) control y desempeño ambiental, (2) evaluación de impacto ambiental, (3) información, planificación y calidad ambiental, y (4) ecosistemas. El área de ecosistemas tiene en su interior las divisiones SNAP y de Biodiversidad, y el departamento de Gestión Costera y Marina. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental, emitida en mayo de 2007. [↑](#footnote-ref-15)
16. Reglamento del Cuerpo Nacional de Guardaparques emitido en diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Esta es la versión que fue revisada y aprobada por el GEF. [↑](#footnote-ref-17)
18. Desde 2011 el GEF adoptó una política sobre la incorporación de la perspectiva de género (GEF, 2012). [↑](#footnote-ref-18)
19. Los indicadores son: (i) tasa de mujeres que se benefician de entrenamiento profesional, y (ii) población que se beneficia de apoyo a la cadena productiva, con consideración de género. [↑](#footnote-ref-19)
20. Proyecto “Desarrollo de modalidades sustentables de producción y consumo de bienes y servicios en las áreas protegidas del SNAP uruguayo y sus entornos territoriales. Uruguay. Cadenas de valor en áreas del SNAP y su entorno”. Es un proyecto de cuatro años, con financiamiento de €1.000.000 del FFEM. El objetivo general del proyecto es la adopción de modos sostenibles de producción y consumo de bienes y servicios producidos en las áreas protegidas y sus entornos territoriales, que contribuyan a la protección del patrimonio natural y cultural, mejoren las capacidades económicas en las cadenas y las condiciones de vida de los habitantes y refuercen la gobernanza en dichos territorios. Hay tres objetivos específicos:

    1) Formular una estrategia para el desarrollo sustentable de las cadenas seleccionadas en las áreas protegidas y sus entornos territoriales, tomando en consideración la conservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural.

    2) Fortalecer la gobernanza y contribuir, a través del desarrollo sustentable de las cadenas seleccionadas, a la mejora de las condiciones de vida en las áreas protegidas y su entorno, en los sitios piloto escogidos.

    3) Capitalizar y comunicar los resultados, y promover el aprendizaje entre pares en la región y en el marco de una cooperación norte-sur-sur con Mozambique, África.

    El proyecto FFEM trabajará con tres cadenas de valor: (i) pesca artesanal, (ii) turismo rural, y (iii) producción de carne de pastizal. [↑](#footnote-ref-20)
21. SMART = específico, cuantificable, conseguible, relevante, sujeto a plazo. [↑](#footnote-ref-21)
22. Indicadores de resultado 2a y 2b. [↑](#footnote-ref-22)
23. Los indicadores del objetivo son:

    Indicador de objetivo 1a. Superficie (ha) con pastizales naturales dentro de las zonas meta.

    Indicador de objetivo 1b. Superficie (ha) y condición de otros ecosistemas naturales dentro de las zonas meta.

    Indicador de objetivo 2. Reducción en la incidencia de especies exóticas invasoras en las áreas protegidas. Incidencia de *Gleditsia triachanthos* en Farrapos. [↑](#footnote-ref-23)
24. En el presente documento se usa el término capital social según definido por la OECD y usado en el contexto de formas de vida sostenibles (DFID, 1999; OECD, 2007). [↑](#footnote-ref-24)
25. Ley 15.939, promulgada en 1987. [↑](#footnote-ref-25)
26. i.e., Valle del Lunarejo, Laguna de Rocha y Esteros de Farrapos. [↑](#footnote-ref-26)
27. El Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos, es una operación de crédito con el BID (UR-L1113) enfocado en incrementar el gasto turístico en los cinco departamentos integrantes del Corredor del Río Uruguay (i.e., departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rio Negro y Soriano). [↑](#footnote-ref-27)
28. Por ejemplo, el MGAP, en las convocatorias para asistencia técnica y subvenciones del proyecto que tiene con el Fondo de Adaptación, ha dirigido atención preferente hacia los pequeños productores que están dentro de áreas protegidas o en su área de influencia. MGAP ejecuta el proyecto “construyendo resiliencia al cambio y variabilidad climática en pequeños propietarios vulnerables”, financiado por el Fondo de Adaptación. El proyecto inició en 2012 y finalizará en 2017. [↑](#footnote-ref-28)
29. Tres, de las seis áreas protegidas con las que trabaja el proyecto, tienen plan de manejo aprobado (Anexo 7). [↑](#footnote-ref-29)
30. Las tres estrategias son (i) elaboración de planes de uso público, (ii) incorporación de principios y criterios en programas del plan de manejo y planes operativos anuales (aplica a áreas sin planes de uso público), y (iii) elaboración de planes de desarrollo turístico. La tercera estrategia propone la elaboración de un plan de desarrollo turístico complementario que articule la cadena de valor. Este es un elemento conceptual muy valioso, pero que no se desarrolla en detalle, como sí se hace para la elaboración de los planes de uso público. [↑](#footnote-ref-30)
31. Norma UNIT 1131:2013 Turismo sostenible en las áreas naturales protegidas. Sistema de gestión sostenible de los prestadores de servicios turísticos. Requisitos. [↑](#footnote-ref-31)
32. Coordinador adjunto del proyecto GEF-SNAP [↑](#footnote-ref-32)
33. Directora de la División SNAP [↑](#footnote-ref-33)
34. Responsable de gobernanza del proyecto GEF-SNAP [↑](#footnote-ref-34)
35. Responsable de monitoreo y evaluación del proyecto GEF-SNAP [↑](#footnote-ref-35)
36. Ver http://mvotma.gub.uy/images/snap/Paisaje%20y%20SNAP/Integrantes%20Consejo%20de%20Proyecto%20Paisaje%20y%20SNAP%202015%20-%202016.pdf [↑](#footnote-ref-36)
37. Los cuatro riesgos indicados en el PRODOC son:

    Riesgo ambiental: El cambio climático reduce la viabilidad de los sistemas de producción respetuosos con la biodiversidad y aumenta el riesgo de fragmentación de los ecosistemas e incendios forestales.

    Riesgo político/regulatorio: Compromiso limitado entre los responsables políticos a nivel nacional, regional y local para la introducción de incentivos fiscales o de otro tipo para la conservación.

    Riesgo organizacional: Apoyo limitado o ausente de los propietarios y administradores de tierras privados.

    Riesgo operacional: Eficacia limitada en la aplicación de las disposiciones ambientales y de ordenamiento territorial. [↑](#footnote-ref-37)
38. En el PRODOC se indica que el taller de inicio debía ejecutarse dentro de dos meses posteriores al inicio del proyecto (junio 2014). [↑](#footnote-ref-38)
39. Excepto en 2015, cuando la Asesora Técnica Regional recomendó eliminar los informes trimestrales teniendo en cuenta que ya se generan los informes anuales. En 2015, sólo se generó el informe trimestral del primer trimestre del año. [↑](#footnote-ref-39)
40. http://www.mvotma.gub.uy/images/snap/Documentos%20de%20proyecto/Acta%201%20CONSEJO%20PROYECTO%20PAISAJE%20Y%20SNAP.pdf

    http://www.mvotma.gub.uy/images/snap/Documentos%20de%20proyecto/Acta%202%20CONSEJO%20PROYECTO%20PAISAJE%20Y%20SNAP.pdf [↑](#footnote-ref-40)
41. http://www.mvotma.gub.uy/snap [↑](#footnote-ref-41)
42. http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/operations/projects/environment\_and\_energy/SNAP.html [↑](#footnote-ref-42)
43. Hay cuatro secciones: (i) proyecto paisaje y SNAP, (ii) proyecto cadenas de valor y gobernanza – FFEM, (iii) fortalecimiento SNAP 2005 – 2015, y (iv) otras cooperaciones. Las secciones iii y iv no contienen información. [↑](#footnote-ref-43)
44. http://www.mvotma.gub.uy/publicaciones-de-areas-protegidas/itemlist/category/479-proyecto-paisaje-y-snap-gef.html [↑](#footnote-ref-44)
45. http://www.snap.gub.uy/sisnap/web/mapa\_conceptual/snap [↑](#footnote-ref-45)
46. Las tarifas de ingreso normalmente son una fuente importante de financiamiento para las áreas protegidas. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver el caso del indicador de resultado 12 que no fue desarrollado en el PRODOC (Anexo 7). [↑](#footnote-ref-47)
48. Ver información de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC) en redlac.org. [↑](#footnote-ref-48)