**Reporte**

**Evaluación de Medio Término**

**Proyecto GEF SNAP Uruguay**

**Montevideo**

**Octubre 2011**

**Tabla de contenidos**

1. Resumen ejecutivo………………………………………………………….. 3

Cuadro resumen de las calificaciones asignadas en esta evaluación………… 4

2. Introducción……………………………………………………………….. 6

3. El proyecto y su contexto de desarrollo………………………………….... 7

3.1. Los problemas que el proyecto se propuso abordar…………………..…. 7

3.2. Las áreas de intervención y los resultados esperados………………..……7

3.3. Contexto en que se desarrolló el proyecto………………..……………… 8

4. Resultados………………………………………………………………..… 12

4.1. Formulación del proyecto……………………………………………..…. 12

4.2. Implementación del Proyecto………………………………………..…… 16

4.3. Progreso en el logro de resultados……………………………………..…. 32

a. Calificación de los avances en el logro de los indicadores de

Propósito y Resultados……………………………………..…………………. 32

b Sostenibilidad……………………………………………………………… .41

5. Conclusiones y recomendaciones………………………………………….. 44

Recomendaciones para la Segunda Parte del Proyecto………………………. 46

6. Lecciones aprendidas……………………………………………………… 50

7. Anexos al reporte de evaluación………………………………………….. . 52

ANEXO 1: Términos de referencia de la evaluación………………………… 52

ANEXO 2: Agenda e itinerario………………………………………………. 73

ANEXO 3: Lista de personas entrevistadas…………………………………... 75

1. Resumen ejecutivo

El Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (Proyecto SNAP) busca contribuir a la superación de obstáculos para el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que conserve de manera efectiva una muestra representativa de la biodiversidad de Uruguay, contribuyendo a los objetivos de desarrollo nacional y a los compromisos de conservación a nivel internacional.

El Proyecto pretende contribuir con los esfuerzos de conservación de biodiversidad de importancia nacional y global al fortalecer y/o desarrollar las capacidades sistémicas, institucionales e individuales necesarias para implementar un SNAP sostenible a mediano y largo plazo que se caracterice por la participación de una importante diversidad de actores.

La evaluación de medio término tiene como fin proporcionar una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, revisar los logros del proyecto en la concreción de sus productos y determinar el progreso hacia el logro del objetivo y los resultados esperados del proyecto.

Esta evaluación es importante para identificar barreras y obstáculos en la ejecución realizada hasta el momento, pero también lecciones aprendidas y potencialidades.

Este proyecto ha sido una oportunidad clave para posicionar al SNAP como una realidad en el contexto social y político de Uruguay. La conceptualización, el diseño y la implementación del proyecto han enfrentado importantes retos que han demandado una destacada habilidad de adaptación y adecuación.

Entre las principales conclusiones se puede destacar que el Proyecto, en poco tiempo, ha logrado cumplir un papel destacado en la trayectoria de las áreas protegidas en el país y en la introducción del concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El equipo del proyecto seleccionó y organizó un equipo técnico solvente y comprometido, que logró el reconocimiento a diferentes niveles; además, el Proyecto logró, en plazos relativamente reducidos, incluir un número importante de áreas protegidas en el sistema.

A pesar de estos avances importantes en la ejecución, elementos tales como la evolución del contexto político y económico, y el carácter innovador del modelo impulsado, junto al comportamiento de variables no controladas por el equipo del proyecto, han provocado que el logro de algunos resultados clave sea más lento, y de menor impacto a lo esperado. Algunos de los indicadores de Fin, y especialmente del Propósito, tal como se encuentran formulados, parecen difíciles de alcanzar en la magnitud y los plazos previstos. Por otra parte, el actual sistema de indicadores del marco lógico no valoriza adecuadamente los resultados parciales y las lecciones aprendidas en la ejecución del Proyecto, las que con sus logros, desafíos y dificultades, y debidamente sistematizadas, deben constituir un aporte de importancia para el futuro del Sistema. Además, podrán ser una fuente de conocimiento disponible para su aprovechamiento en otras iniciativas que intenten desarrollar modelos semejantes.

Esto hace que se recomiende una discusión a fondo y eventual una reformulación de algunas metas y sus indicadores, trabajando con una lógica de “cadena de resultados”, como base de una estrategia para desarrollar lo que resta del período de ejecución del Proyecto.

Entre las principales recomendaciones se destaca la necesidad de avanzar en la finalización del análisis de vacios ecológicos de tal manera que se convierta en estrategia y política nacional; de igual manera es necesario afinar las evaluaciones de efectividad de manejo con una mejor herramienta que el METT, de tal manera que se reflejen con más detalle los esfuerzos de gestión del proyecto a nivel de los sitios; de igual manera, es importante completar los planes de manejo de los sitios en un corto plazo y, a la vez, brindar atención y manejo más cercano a las relaciones con personas y organizaciones a nivel local; se considera muy importante consolidar tanto a nivel nacional como local la necesidad de enfocar la gestión de las áreas protegidas parte del SNAP bajo las categorías V y VI de la UICN, y también dedicar esfuerzos del proyecto para completar los modelos de gobernanza que de manera factible y realista se puedan establecer en estas áreas protegidas. Finalmente, se considera de suma importancia mantener el momentum de los procesos de creación del SNAP, para lo cual es fundamental asegurar un nuevo proyecto GEF que venga a apoyar los logros del GEF SNAP.

Cuadro resumen de las calificaciones asignadas en esta evaluación

|  |  |
| --- | --- |
| Categoría | Calificación |
| **1. Formulación del proyecto** |  |
| a. Conceptualización y diseño | MS |
| b. Apropiación nacional | MS |
| b. Participación de actores | MS |
| d. Replicabilidad | MS |
| **2. Implementación del proyecto** |  |
| a. Enfoque de implementación | MS |
| b. Relaciones operativas entre instituciones participantes y otros y cómo inciden en la implementación y logro de objetivos**.** | MI |
| c. Capacidades técnicas asociadas con el proyecto y su rol en el desarrollo, el manejo y los logros | S |
| d. Monitoreo y evaluación | MS |
| e. Participación de actores | MI |
| **3. Logro de productos, resultados/objetivos** |  |
| a. Propósito | MI |
| b. Resultado 1: Los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP han sido alcanzados y son operativos | MS |
| c Resultado 2: El fortalecimiento de capacidades individuales de actores clave, contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las ÁPs que lo constituyen. | MS |
| d. Resultado 3: El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las APs en actores clave de la sociedad, contribuye a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación y sostenibilidad del SNAP | S |
| e Resultado 4: Número de ÁPs no piloto que se encuentran replicando los modelos desarrollados y evaluados en las áreas demostrativas. | I |

# 2. Introducción

2.1. Objetivos

La evaluación de medio término se propone determinar el progreso hacia el logro del objetivo y los resultados esperados del proyecto, la identificación de eventuales problemas en su diseño o implementación que puedan ser corregidos, y la extracción de lecciones aprendidas, las que debidamente sistematizadas permitirán mejorar aspectos de la ejecución hacia la finalización del proyecto, y ser utilizadas en nuevas intervenciones a desarrollar. La evaluación está basada en los términos de referencia proveídos por PNUD (Ver Anexo 1)

En forma complementaria, la evaluación es un instrumento que coopera con (i) la rendición de cuentas y la transparencia, (ii) las lecciones aprendidas que se pueden diseminar entre proyectos relevantes del FMAM y que puedan ayudar a mejorar la selección, (iii) el diseño e implementación de futuras iniciativas del PNUD/FMAM

2.2. Cuestiones claves tratadas

Para el logro de los objetivos, en la evaluación intermedia se encaró el trabajo abordando los siguientes aspectos:

1. Una revisión de la pertinencia y la lógica del diseño, y su permanencia ante los cambios verificados en el contexto.
2. Un análisis del progreso del proyecto hacia el logro de sus resultados, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia. Esto supone una revisión del sistema de monitoreo del proyecto, los indicadores utilizados, y su adaptación a las necesidades del proceso.
3. Una aproximación hacia la sostenibilidad de los resultados del proyecto
4. Un conjunto de recomendaciones para encarar lo que resta del proceso de ejecución, y una síntesis de lecciones aprendidas.

2.3. Metodología de la evaluación

La metodología empleada se basó en:

1. Revisión de documentos. Se revisaron los documentos disponibles en el SNAP, junto a otros considerados relevantes. Ver anexo 2 con lista de documentos revisados.
2. Una discusión inicial sobre el enfoque para el desarrollo del trabajo. Esta discusión, desarrollada por internet, se basó en la revisión de las hipótesis centrales del proyecto, la pertinencia de las mismas, su adaptación a los cambios verificados en el país en los últimos años, y las peculiaridades del modelo de Áreas Protegidas propuesto para el país. Esto incluyó una revisión del marco lógico original del proyecto, así como las adaptaciones realizadas y las propuestas de modificación existentes. Participantes: Flavio Scasso, Guillermo Scarlato, Magdalena Lorenzo, Laura García Tagliani, Heber Freiria y José Courrau.
3. Como parte de los acuerdos, el consultor internacional desarrolló una misión en el país entre el 06 y el 13 de mayo de 2011. Durante la misión, el equipo desarrolló una serie de entrevistas, sesiones de trabajo en grupo, y visita a áreas protegidas. La lista de entrevistas, cubrió funcionarios de gobierno a nivel central, departamental y municipal, representantes del sector privado involucrado, de ONG’s, y del mundo académico, así como consultores y otros informantes calificados. Las sesiones de discusión en grupo, se desarrollaron toda vez que se consideró pertinente agrupar agentes según diversos criterios, especialmente en el área de influencia de las Áreas protegidas visitadas. Ver Anexo 3 con la lista de personas y grupos entrevistadas.
4. Las entrevistas, y sesiones grupales, apuntaron en lo fundamental a verificar:

* Los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo y al financiamiento del SNAP.
* Las capacidades individuales disponibles a nivel de actores clave, y cómo son capaces de contribuir a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las AP que lo constituyen.
* L**os niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las AP en actores clave de la sociedad.**
* **Los di**ferentes modelos de gobernanza probados a través de experiencias demostrativas, y su efectividad para el manejo de las AP y la sostenibilidad del SNAP.

# 3. El proyecto y su contexto de desarrollo

El presente Proyecto se concibe como un esfuerzo por avanzar en la trayectoria para la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), de acuerdo a lo establecido en la Ley 17.234 de febrero de 2000 y su Decreto Reglamentario 52/005. Dicha norma declara “de interés general” la creación de un SNAP como herramienta fundamental para la conservación de la biodiversidad del país.

El proyecto se comenzó a ejecutar en el año 2007. Fue aprobado por el GEF el 31 de julio de ese año, la firma del convenio se produjo el 24 de agosto, procediéndose al primer desembolso el 4 de setiembre de 2007. De esta forma, en el momento de realizarse la evaluación intermedia, el Proyecto lleva 40 meses de ejecución, lo que representa un 70% del plazo originalmente pactado, habiéndose desembolsado un 75% de los fondos financiados por el GEF.

El Fin del Proyecto es la “conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural del Uruguay, contribuyendo a los objetivos de desarrollo nacional”. El Propósito por su parte es “La conformación y gradual implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas para la conservación efectiva de una muestra representativa de la biodiversidad de Uruguay”.

3.1. Los problemas que el proyecto se propuso abordar

Durante las etapas de diagnóstico y diseño, se identificó una serie de restricciones o barreras que dificultarían la implementación de un sistema de áreas protegidas en el país, que fuera eficaz en el logro de sus objetivos. Éstas fueron identificadas como:

1. severas restricciones de recursos agravadas por la crisis económica de los últimos años.
2. insuficientes capacidades para el manejo de áreas protegidas a nivel individual, institucional y sistémico.
3. problemas vinculados a la tenencia y manejo de la tierra, de propiedad mayoritariamente privada y de uso agropecuario.
4. bajos niveles de conciencia en diferentes actores sobre el papel de estas áreas en la conservación del ambiente y su contribución a un desarrollo nacional sostenible.

3.2. Las áreas de intervención y los resultados esperados

En forma coherente con los problemas identificados, el proyecto diseñó su estrategia en torno a cuatro áreas de intervención, mediante las cuales debería operar sobre las restricciones identificadas. Estas áreas se corresponden con los componentes del proyecto, y deben producir los siguientes resultados:

**Resultado 1**: Los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP han sido alcanzados y son operativos.

**Resultado 2**: El fortalecimiento de capacidades individuales de actores clave, contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las ÁPs que lo constituyen.

**Resultado 3**: El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las APs en actores clave de la sociedad, contribuye a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación y sostenibilidad del SNAP.

**Resultado 4**: Diferentes modelos de gobernanza probados a través de experiencias demostrativas contribuyen a la efectividad de manejo de las ÁPs y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.

Fortalecimiento y/o desarrollo de las capacidades necesarias para crear el Sistema y dar los primeros pasos en su implementación, prestando especial atención al desarrollo de instrumentos que permitan el financiamiento a largo plazo.

3.3. Contexto en que se desarrolló el proyecto

Es importante considerar que el diseño del proyecto se desarrolló en un contexto particular. Desde que se aprobó la ley de creación del SNAP, pasando por el diseño y aprobación del proyecto de fortalecimiento, el país atravesó una profunda crisis, y asistió a un proceso de recuperación que no se ha detenido. Dicho proceso, que se inició en el año 2003, ya se percibía durante el proceso de preparación de la intervención, pero probablemente no haya podido ser calibrado en toda su dimensión. Una serie de elementos del contexto regional e internacional, generaron una fuerte corriente de inversión extranjera directa, cuyo valor prácticamente multiplicó por 10 el verificado durante los años previos a la crisis de 2002 en valor absoluto, mientas que más que triplicó la razón IED/PIB entre 2008 y 1999.[[1]](#footnote-1)

Una parte importante de esa inversión se dirigió a la actividad agropecuaria y agroindustrial, generando una presión desconocida en el país por la tierra, con incrementos notables en su valor. Por su parte, el flujo de turistas, siguiendo las tendencias verificadas en el mundo, aumenta en forma consistente. No sólo aumenta el número de viajeros, sino que se verifica un importante flujo de capitales dirigidos a inversiones en la faja costera, produciendo, en una zona de importante presencia de áreas protegidas, y biodiversidad de relevancia nacional y global, importantes valorizaciones de la tierra y presiones sobre los decisores políticos.

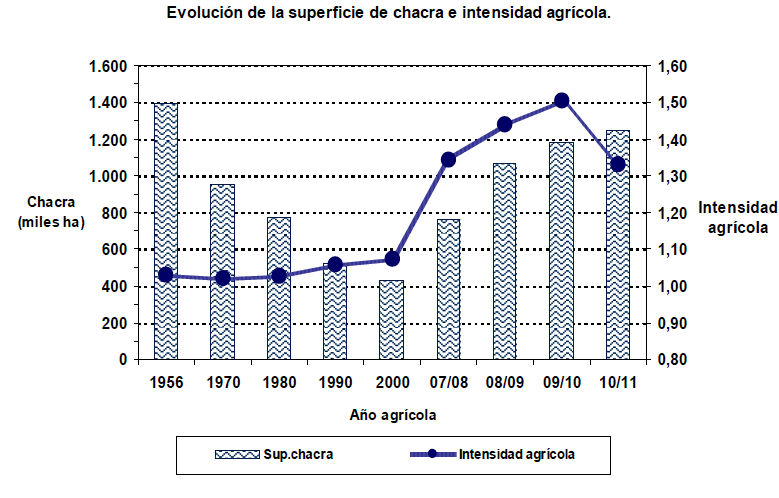
Adicionalmente, grandes inversiones concretadas o proyectadas en actividades como la producción de celulosa o la minería a cielo abierto, introdujeron focos nuevos de tensión en la temática de la conservación de los recursos naturales.

1. **Cambios en el uso de la tierra.**

Los dos cambios más relevantes en el uso de la tierra son el desarrollo de la forestación comercial en base a especies exóticas, a partir de 1990, y la gran expansión de la agricultura anual de cereales y oleaginosas, a partir del año 2003.

La agricultura de cereales y oleaginosas “de secano” (esto es, excluyendo el arroz), pasó de menos de 450.000 has en el año 2000, a más de 1.400.000 en 2010-2011.

Junto al aumento del área, se han producido importantes cambios en las técnicas de cultivo. La rotación de cultivos con pasturas ha ido cediendo espacio a la agricultura continua. El siguiente gráfico, elaborado por la DIEA del MGAP, permite apreciar la evolución del área de “chacras”, junto a un indicador de “intensificación agrícola”. El referido indicador es estimado por la DIEA como el cociente: (Cultivos de Invierno + Verano) / Superficie de chacra. Esto es, cuando es mayor a 1, es porque se siembran en un mismo año calendario más de un cultivo por chacra.



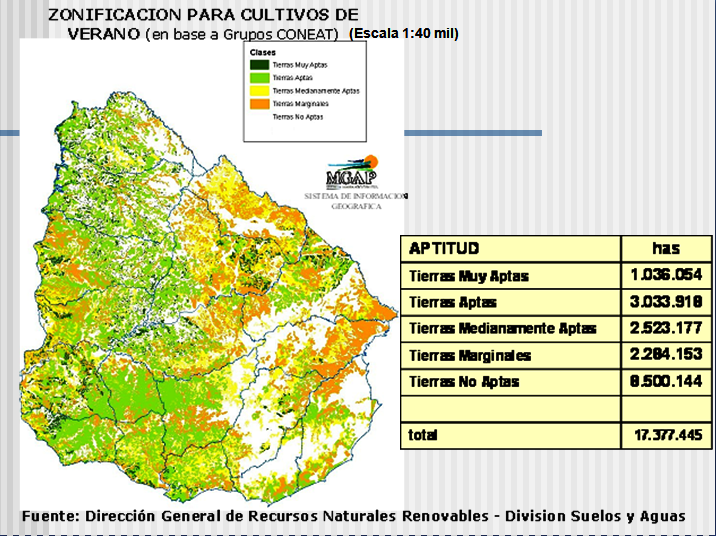
Fuente: DIEA del MGAP

Como se ve, el país ha recuperado las áreas sembradas del período de sustitución de importaciones de la década de los ’50, pero con un uso mucho más intensivo de la tierra.

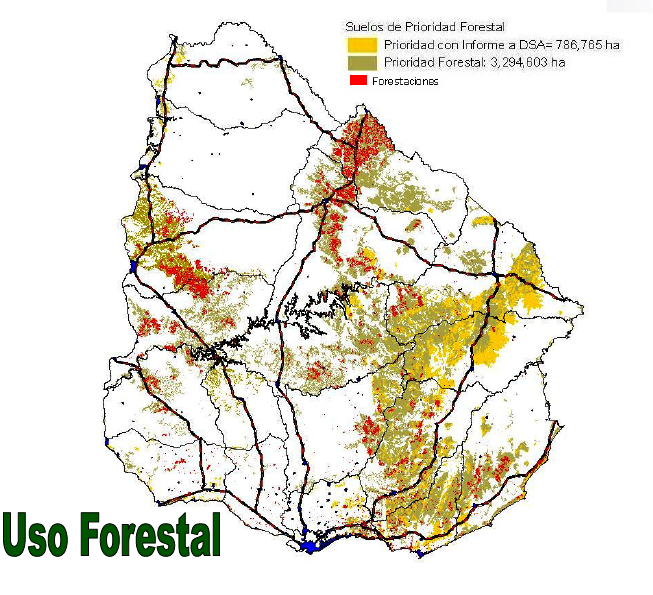
La forestación con especies exóticas, al amparo de la Ley de promoción de la actividad de finales de los ’80, pasó de cerca de 50.000 has de bosques plantados con fines comerciales, a más de 750.000 has en la actualidad.

Como se señalaba, es muy probable que en el momento de la formulación del proyecto, no se haya captado en toda su dimensión el fenómeno, ni su continuidad en el tiempo. Superada la crisis en el mundo desarrollado de 2008, el crecimiento ha sido retomado. Es importante considerar además, que, el país cuenta con recursos que permiten que la expansión continúe.

La agricultura “de secano” tiene aún un potencial importante para crecer, en lo que respecta a la disponibilidad de recursos naturales aptos, según se aprecia en la siguiente figura. De acuerdo a la Dirección de Recursos Naturales Renovables del MGAP, el área de tierras “aptas” para agricultura es el doble de la que se cultiva actualmente. Si se agregan las Moderadamente aptas, se concluye que el área de agricultura anual podría ser 3 a 4 veces superior que la actual.



Con la forestación por su parte para otro tanto. Las tierras de “prioridad forestal” alcanzan los 4 millones de hectáreas. Esta superficie permitiría plantar entre 3 a 4 veces el área actual (considerando áreas efectivas de forestación), tomando como único factor de expansión potencial el recurso natural disponible y la política promocional vigente.



Fuente: Sociedad de productores forestales

Otras actividades relevantes a los efectos de este análisis son la minería y el turismo. Las cifras de turismo, como se ha señalado, muestran un incremento significativo, alineadas con lo que se verifica a nivel mundial. También hay un cambio en el tipo de turismo, en parte resultado de tendencias mundiales, en parte de políticas dirigidas en ese sentido (diversificación, des-estacionalización, etc.). En el área de minería, el proyecto de instalación de una firma internacional (Aratirí), de concretarse, se sumará a otros preexistentes de menor envergadura. A la vez, se encuentra en discusión una serie de proyectos importantes de infraestructura (transporte carretero, puertos). Ambos grupos de inversiones constituyen amenazas adicionales a las estrategias de conservación, que deberán ser especialmente consideradas en los planes

1. **Los cambios en el precio de la tierra**

Como respuesta a esos cambios, y al aumento de la inversión extranjera en activos fijos, los precios de la tierra mostraron un fuerte incremento en los últimos años. Como consecuencia de la afluencia de nuevos capitales, cambios en la forma de organizar el trabajo y las empresas, y el incremento notable en los precios, se ha producido una importante renovación de los titulares de los predios rurales.

La siguiente tabla muestra la evolución de las transacciones con tierras en el país, desde el año 2000.

La misma permite algunas observaciones importantes:

* El número total de transacciones es de 17.000. Eso quiere decir que en 10 años cambió de propiedad algo menos de un tercio de las explotaciones agropecuarias del país, y de la superficie de uso agropecuario.
* Otro dato relevante surge del precio de las transacciones. El precio de venta en 2010 es seis veces mayor que el del año 2000.

Cuadro 1. Transacciones de campos. Período 2000 a 2010

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **Número de operaciones** | **Superficie vendida** | | **Precio** |
| **Total**  **(hectáreas)** | **Promedio (hectáreas)** | **USD/ha**  **Promedio** |
| **Total** | **17.425** | **4.606.102** | **278** |  |
| **2000** | **1.517** | **308.007** | **203** | **448** |
| **2001** | **1.966** | **530.092** | **270** | **413** |
| **2002** | **1.598** | **365.210** | **229** | **385** |
| **2003** | **2.156** | **740.845** | **344** | **420** |
| **2004** | **2.746** | **757.684** | **276** | **664** |
| **2005** | **2.872** | **845.893** | **295** | **725** |
| **2006** | **1.293** | **382.371** | **296** | **1132** |
| **2007** | **3.277** | **676.000** | **206** | **1432** |
| **2008** | **2959** | **684000** | **231** | **1.844** |
| **2009** | **1847** | **323000** | **175** | **2329** |
| **2010** | **1143** | **157009** | **137** | **2763** |

Fuente: DIEA del MGAP

Si bien no se dispone de información similar para la tierra en la faja costera, versiones de operadores en medios de prensa, mencionan incrementos mucho más pronunciados aún que los verificados en las tierras de uso agrícola.

# 4. Resultados

4.1. Formulación del proyecto

**a. Aspectos generales**

La Estrategia Nacional de Biodiversidad del Uruguay sirvió como un estímulo para la consideración seria de establecer el SNAP. El SNAP es parte de la referida estrategia. La misma se proponía abordar el problema desde una doble perspectiva: por un lado, la problemática de la conservación en los sectores productivos, (básicamente agropecuarios), que fue abordado por el Proyecto de Producción Responsable, desarrollado por el MGAP con financiamiento del Banco Mundial y del FMAM. Por otra parte, se estableció el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como acción prioritaria para la conservación *in-situ*, el planeamiento del uso de la tierra, y la protección de muestras representativas de la biodiversidad del país.

Bajo la coyuntura del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PdTAP), el Proyecto fue originalmente concebido como una oportunidad para desarrollar capacidades para la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Sin embargo, a este enfoque se le incorporó un componente de implementación para avanzar la creación del SNAP. El PdTAP se convirtió en parte de la política nacional de biodiversidad. Con todo y los cambios realizados, se mantuvieron en el proyecto los aspectos originales de desarrollo de capacidades.

**b. Conceptualización/Diseño**

El análisis utilizado para construir el diagnóstico del proyecto incluye los puntos más importantes de la problemática de áreas protegidas del Uruguay. La propuesta que surge producto del análisis representa la idea más concreta y agresiva para establecer un SNAP representativo y sostenible. Este proyecto vino a fijar un antes y un después para la implementación del SNAP; que las áreas protegidas llegaran a reconocerse como sitios de conservación de biodiversidad y para alcanzar un mosaico de representatividad ecológica para el país.

El completar un análisis de vacíos ecológicos del país fue una contribución importante del proyecto y que, a la vez, fue insumo para identificar áreas claves a incluir en el SNAP. Es fundamental que en la siguiente fase del proyecto este estudio sea llevado a un nivel de estrategia para el país. Este paso será fundamental para lograr refinar y socializar aún más la definición de la metas de hectáreas por ecosistema que alcanzaría el SNAP. Un punto importante de destacar es la necesidad de relacionar explícitamente la inclusión de estos tipos de ecosistemas en el SNAP con la efectividad de la gestión de las áreas que contienen estos ecosistemas.

Un aspecto que es considerado crítico, y que tiene consecuencias decisivas en la implementación, es el diseño del sistema, de acuerdo a lo que establece la Ley y su decreto reglamentario, basado en la imposición de planes de manejo en territorios que en su gran mayoría tienen uso alternativo, y en un 95% son de propiedad privada. Por medio de los esfuerzos del Proyecto, el MVOTMA realizó los trámites necesarios para incorporar las áreas protegidas en el SNAP y el Proyecto planificó su desarrollo dentro de ese marco. El problema está presente en los documentos de formulación, admitiéndose que en ciertos casos, la adhesión de las empresas privadas a los planes de manejo, requeriría del otorgamiento de incentivos. No obstante, la magnitud del problema fue subestimada, o no se analizó suficientemente la racionalidad dominante y la respuesta esperada de los agentes privados. Adicionalmente, no se consideran planes de contingencia ante la eventual insuficiencia de las propuestas diseñadas originalmente para inducir la adhesión de los productores privados a las propuestas. La evidencia muestra que el desarrollo de áreas protegidas en tierras privadas, con escasos antecedentes a nivel internacional, ha demandado mucho esfuerzo al Proyecto, pero los avances son menores a los esperados, lo que representa un riesgo para el logro de algunos resultados relevantes. Entre los factores que explican las dificultades encontradas, se destacan:

1. Como ha sido señalado antes, el contexto evolucionó de manera tal, que el “costo de oportunidad” de la implementación de las Áreas protegidas se incrementó notablemente. Los datos presentados permiten apreciar que el precio de la tierra aumentó casi tres veces desde que se inició el proyecto. A la vez, la presencia de megaproyectos mineros, y una serie de propuestas de puertos y otras obras en el área costera, muestran la alta vulnerabilidad del sistema a las presiones derivadas del mercado, tanto nacional como internacional.
2. El diseño no incluyó propuestas claras y contundentes sobre la forma de considerar los “costos privados” de la conservación, orientados a generar “bienes públicos”, y la eventual forma de compensarlos, más allá de que se señala la necesidad de estudiarlos y considerarlos en la implementación. Ese aspecto no es manejado en forma homogénea dentro del equipo del Proyecto y/o la DINAMA, y no hay una percepción clara a nivel del sector privado, sobre la forma en que se implementarán las eventuales propuestas.

Por otro lado, previo al diseño del proyecto, la Dirección de la DINAMA decidió que el proyecto fuera implementado como una estructura alternativa a la División de Áreas Protegidas a pesar que inicialmente se había vislumbrado la posibilidad de re-diseñar dicha División. Con base en las limitaciones de dicha oficina para ser dinámica, efectiva y eficiente, la decisión afectó la implementación del proyecto como esa alternativa que vendría a impulsar la creación del SNAP. Esta decisión y sus implicaciones han generado consecuencias ambiguas para la implementación del proyecto, que podrían perdurar por mucho tiempo y tener consecuencias sobre su expansión y sostenibilidad. Por una parte, el proyecto pudo conformar de manera rápida un equipo técnicamente solvente y altamente comprometido con los objetivos del Sistema y la Dirección del Área. A partir de esa fortaleza, y aprovechando las ventajas de operar por fuera de las restricciones que impone la normativa pública ordinaria (y las rutinas generadas a partir de la misma), se logró una ejecución ágil. Como contrapartida, la inserción en el propio MVOTMA, la apropiación por parte de la DINAMA y la capacidad de establecer alianzas políticas dentro y fuera del Gobierno, se han visto resentidas, provocando cierto aislamiento del Proyecto. Este compromiso entre eficacia en la ejecución por un lado, y apropiación y sostenibilidad no es nuevo, al menos en el país.

Por otro lado, en general, los diferentes componentes del proyecto están bien fundamentados en la línea de base establecida y el análisis de contexto inicial. Los componentes del proyecto persiguen alcanzar logros importantes para la creación del SNAP. Sin embargo, muchos de los indicadores de mayor nivel de la matriz de marco lógico que se diseñó, son orientados a productos, y en algunos casos actividades, en lugar de reflejar impactos y/o efectos. En ocasiones se manejan expresiones generales que limitan la precisión de medir impacto.

En resumen

Como puntos fortalezas de la conceptualización del diseño se señalan:

i. La propuesta del proyecto significa una respuesta estratégica coherente con los problemas identificados y analizados en los estudios previos realizados ad hoc y otros antecedentes disponibles.

ii. El diseño del Proyecto, la oportunidad de su entrada en escena, y el tipo y composición de Unidad Ejecutora que se eligió para su ejecución, determinó que el mismo jugara un papel relevante en la política del MVOTMA.

iii. Las alianzas y la política de socios cooperantes desarrollada, favoreció la formulación de una propuesta de calidad técnica, y generadora de reconocimiento y legitimación en una parte considerable de las organizaciones e instituciones relacionadas a la temática.

Como debilidades u omisiones, se destacan:

i. El plan de incorporación de áreas protegidas y de preparación de planes de manejo en tierras privadas, sin un adecuado análisis de viabilidad, contemplando algunas actividades de discusión con pobladores locales, pero sin una estrategia clara (o al menos no explícita) de acuerdo con los propietarios de los recursos o tomadores de decisiones sobre los mismos, ni planes de contingencia ante eventuales dificultades.

ii. La decisión política de asignarle al Proyecto roles en la implementación del Sistema, con un estatus que, luego, en el diseño y la implementación, lo convirtió en una estructura paralela a la División de Áreas Protegidas de la DINAMA. Como se señaló, esta decisión política tuvo ventajas y desventajas.

Con base en la información obtenida, la conceptualización y diseño del Proyecto se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS).**

**c. Apropiación nacional.**

El Proyecto y el Sistema recogen en general los avances en el grado de concientización de la población, los dirigentes y el gobierno, que se han verificado en los últimos años en el país. Se reconoce que el Sistema y la acción del Proyecto representan un esfuerzo por compensar el atraso relativo existente al respecto.

Por su parte, más allá de discrepancias verificadas, el proyecto recoge en lo sustancial la aspiración de sectores de la sociedad civil y la comunidad académica del país.

Las encuestas de opinión encargadas por el propio proyecto muestran importantes niveles de coincidencia con los objetivos de conservación, a nivel de la opinión pública en general y los dirigentes y tomadores de decisiones relevados.

Esta coincidencia, no obstante, parece verificarse a nivel “superficial”, o de “simpatías”. La evidencia indica que cuando debe procederse a decisiones “duras”, como análisis de inversiones o consideraciones presupuestales y de costos, el comportamiento de quienes deciden poner de manifiesto que la apropiación es menor de lo que se expresa. Este aspecto será retomado en el informe debido a su importancia en las consideraciones de sostenibilidad.

Con base en la información obtenida, la Apropiación Nacional se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS)**

**d. Participación de actores en el diseño**

Fue posible confirmar que el proyecto en su etapa inicial realizó amplias actividades de consulta a diferentes grupos de interés a lo largo del país. Estas consultas ayudaron a construir un proyecto más de acuerdo con su contexto. Se tomaron en cuenta iniciativas nacionales y sub-nacionales importantes para el diseño del proyecto. De igual manera, el proyecto incorporó lecciones aprendidas de eventos internacionales sobre áreas protegidas y otros proyectos, particularmente del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este  (PROBIDES).

Con base en la información obtenida, la Participación de Actores en el Diseño se califica como **Satisfactorio (S).**

**e. Replicabilidad.**

El diseño fue encarado de forma de probar y validar criterios de manejo y gobernabilidad diferentes, así como alternativas de financiamiento y sostenibilidad de las áreas y del SNAP. En ese sentido, la experiencia que el Proyecto pueda generar resultará de gran utilidad para las decisiones de eventual expansión del Sistema en el país. Respecto a la posibilidad de aprovechar las lecciones en otras realidades, existe la limitación generada por la peculiaridad ya anotada del diseño elegido, que desarrolla planes de manejo en tierras privadas que aún no cuentan con los acuerdos necesarios para su ejecución. Adicionalmente, aunque está claramente definido que se trata de áreas protegidas con categoría V, en el campo se encuentran situaciones de manejo de categorías más restrictivas. En todo caso, para esa particular configuración, los resultados y las lecciones documentadas por el Proyecto resultarán de mucha utilidad, especialmente para el tiempo restante del proyecto. La adopción de lecciones aprendidas en la primera parte del proyecto permitirá adaptar la implementación del proyecto.

Con base en la información obtenida, la Replicabilidad se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS).**

**f. Otros aspectos de incidencia en la ejecución**

El diseño del Proyecto ha incluido una serie de decisiones en materia de organización, administración, selección y manejo de personal, que han resultado importantes para lograr el desempeño eficiente verificado. Por una parte, la presencia de PNUD en la administración y apoyo a la implementación, ha representado ventajas en al menos: (i) la mayor agilidad en los procesos financieros y de adquisiciones respecto a la administración pública; (ii) el apoyo en los procesos de selección y reclutamiento de personal, (iii) el apoyo técnico directo, y la facilidad de acceso a otras experiencias y opiniones.

Es más limitado, sin embargo, su vínculo, y su capacidad de incidencia, a nivel de proyectos y dependencias del Gobierno directamente vinculadas con la producción, como Ganadería Agricultura y Pesca, e Industria y Energía (incluyendo Minería).

4.2. Implementación del Proyecto

**a. Enfoque de Implementación:**

**(i) El uso del marco lógico como herramienta de gestión durante la implementación realizada hasta el momento y todos los cambios realizados en él como respuesta a condiciones cambiantes y/o a retroalimentación de las actividades de monitoreo y evaluación.**

El marco lógico del proyecto fue utilizado por el equipo del proyecto. El tener una persona dedicada parte del tiempo a este componente (Monitoreo y Evaluación) permite un seguimiento más cercano de las actividades relacionadas. En la sección de Monitoreo y Evaluación de este informe se hacen importantes observaciones sobre la calidad de la matriz de marco lógico.

Los resultados de la calificación de la matriz de marco lógico han sido útiles también para la preparación del Plan Operativo Anual (POA).

El marco lógico ha sido también utilizado en la preparación de reportes (PIR) que son claves para el proyecto.

No obstante, como se señala en otros capítulos, la ejecución del proyecto ha tenido un fuerte compromiso con el avance en el logro de productos, aunque no se verifica un manejo generalizado de indicadores de efecto y acciones orientadas a resultados.

**(ii) Otros elementos que evidencien que existió manejo adaptativo, tales como el desarrollo sistemático de planes de trabajo amplios y realistas y/o cambios en arreglos de gestión para mejorar la implementación**.

Aparte de los planes anuales operativos, algunos ajustes que se realizaron al Marco lógico, no se encontró evidencia clara y precisa que indicara que el Proyecto tiene definidos procesos formales y documentados de manejo adaptativo y gestión del conocimiento. No obstante, el equipo gerencial del Proyecto ha operado en la práctica con capacidad de adaptación, tanto a cambios en el contexto y las decisiones políticas, como a distinto tipo de dificultades enfrentadas en la implementación de las áreas protegidas.

**(iii) El establecimiento y uso de tecnologías electrónicas de información para apoyar la implementación, la participación y el monitoreo, así como otras actividades del proyecto.**

La introducción del sistema de información geográfica del proyecto fue un avance importante para el proyecto y el SNAP. Se encuentra en proceso de diseño un sistema de manejo de información sobre áreas protegidas y biodiversidad. Con este sistema se podrá agregar de manera sistemática y amigable toda la información del proyecto. Esta será una enorme contribución para el manejo del proyecto y para las áreas protegidas del Uruguay en general. Es de suma importancia que la arquitectura del sistema, la introducción de información en el sistema y la disponibilidad del sistema para el proyecto y usuarios en general esté terminada a la mayor brevedad.

Con base en la información revisada, el Enfoque de Implementación se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS)**

**b. Las relaciones operativas entre las instituciones participantes y otros y cómo estas relaciones han contribuido a una efectiva implementación y al logro de los objetivos del proyecto.**

En general, la evidencia recogida indica que el relacionamiento y el establecimiento de alianzas han tenido resultados desparejos. Por una parte, el Proyecto ha desarrollado un relacionamiento cercano con el ámbito académico universitario, en particular con grupos que trabajan en áreas cercanas o afines. En el ámbito gubernamental, el Proyecto y el propio MVOTMA tienen dificultades para posicionar el tema de la conservación en ámbitos relevantes, como los Ministerios de Economía y Finanzas, Ganadería Agricultura y Pesca; e Industria Energía y Minería. Aunque algunos acuerdos bilaterales han empezado a surgir y podrían ayudar a mejorar esta situación.

En materia de entidades del sector privado, el Proyecto ha establecido alianzas con gremiales de representación parcial, limitada a ciertos segmentos de productores, existiendo limitada comunicación e intercambio con otras entidades representativas o de incidencia técnica en los sectores competitivos con la conservación.

A nivel de decisores políticos y económicos, el Proyecto y el Sistema han establecido vínculos, pero no parecen lograr despegarse de una imagen “radical”, opuesta al progreso técnico, al agro-negocio, a las nuevas “mega” inversiones, etc. En esas condiciones, las simpatías y afinidades que logran generarse, se relativizan al momento de tener que concretar las posiciones en decisiones frente a hechos concretos (proyectos de inversión, discusiones presupuestales, etc.).

Analizando documentos, o en las entrevistas con las jerarquías del Proyecto, no aparecen elementos que respalden esta percepción. Sin embargo, y en especial a nivel local (algunas de las localidades donde se desarrollan áreas protegidas) se percibe esta “radicalización” de la discusión, lo que genera divisiones y oposición en sectores cuyo respaldo sería importante. En las zonas visitadas, y en contactos mantenidos con otros informantes, se ha constatado que el Proyecto tiene serias dificultades para “despegarse” de ciertas posturas, lo que dificulta el avance en áreas críticas, como es el diseño y adopción consensuados de Planes de Manejo. Este aspecto será retomado para su discusión más adelante en el documento.

Si bien los problemas están identificados, y las áreas de intervención resultan coherentes, en algunas de ellas, como es el caso del resultado 4, las actividades implementadas y el enfoque de las mismas no parecen suficientes para encarar con éxito la problemática, especialmente la capacidad de convencer o incentivar a las empresas privadas a acompañar los planes de manejo

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

**c. Capacidades técnicas asociadas con el proyecto y su rol en el desarrollo, el manejo y los logros del proyecto.**

El Proyecto seleccionó y organizó un equipo técnico solvente y comprometido, que tiene amplio reconocimiento a diferentes niveles, especialmente el de la Unidad Ejecutora a nivel central. A partir del reconocimiento técnico del equipo y de trayectorias en común, el Proyecto tiene buena inserción y reconocimiento a nivel de otras dependencias y proyectos, y un buen diálogo con algunas ONG’s especializadas y algunas áreas del mundo académico. También se ha verificado un buen diálogo y capacidad de coordinación con algunos Gobiernos Departamentales con los que se mantuvo diálogo, aunque testimonios indican que la calidad y estabilidad de la relación es dependiente de aspectos político partidarios, y cuando se producen cambios en los partidos o sectores gobernantes, en general los procesos se ven alterados.

Con el respaldo político necesario a nivel del MVOTMA y el apoyo del PNUD, el Proyecto logró ser eficiente en el desarrollo de las actividades planeadas, y para bien o para mal se convirtió en la referencia para la promoción de áreas protegidas a nivel nacional.

Si bien la acción de divulgación masiva es reconocida por su intensidad y calidad, y aparentemente ha resultado eficaz, no se ha orientado o no ha sido suficiente para resolver, los ya citados problemas de relacionamiento e inserción a diferentes niveles:

* con el sector privado relevante para el avance del sistema,
* con los tomadores de decisiones políticas y financieras a nivel gubernamental,
* con otras dependencias del Poder Ejecutivo de rango similar que operan en sectores productivos relacionados.

El equipo gerencial del Proyecto, y parte del personal especializado, han hecho un importante esfuerzo de adaptación a los desafíos que supone avanzar en un contexto cambiante, y con un sistema de áreas protegidas desarrollado en tierras de propiedad privada.

Con base a un adecuado planeamiento, a la calidad y compromiso del equipo, y el liderazgo necesario, el Proyecto logró, en plazos relativamente reducidos, incluir una serie de áreas en el sistema, en los que a menudo encontró dificultades y algunas actitudes hostiles, a pesar de lo cual, logró avanzar hasta ciertos límites.

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Satisfactorio (S)**

**d. Otros Aspectos de Interés**

Es importante tomar en cuenta otros aspectos relacionados con la implementación del proyecto y que han sido descritos en otras secciones de este informe. Estos puntos permiten complementar los componentes pre-definidos en los términos de referencia de la evaluación y ponen en perspectiva la calificación de la implementación del proyecto. Algunos de estos puntos son:

La introducción exitosa del concepto del SNAP y áreas protegidas a la opinión pública uruguaya, que marcó un hito de antes y después del proyecto. Este es un aspecto importante que no se había logrado antes en el país.

El completar un análisis de vacíos ecológicos del país ha sido un avance importante que necesita concretarse como una estrategia nacional en la próxima etapa del proyecto.

La provisión exitosa de cursos de capacitación, aunque limitados en diversidad de temas, a diferentes personas, de diferentes instituciones y a diferentes niveles geográficos del país, ayudó a posicionar al proyecto y los temas de interés.

Las CAEs han requerido de un largo proceso para su creación y aún se encuentran en proceso de ser los órganos de participación y apoyo para el que fueron diseñadas. Parecen existir aspectos contextuales (nuevas autoridades políticas locales, por ejemplo), en los diferentes sitios que han causado una implementación diferenciada. La consolidación de las CAEs es un hito muy importante de lograr.

La decisión política de implementar el proyecto como estructura alternativa o paralela a la División de Áreas Protegidas de la DINAMA. Aunque esto fue una decisión política de la implementación del proyecto generó una reacción negativa.

Las dificultades para completar los planes de manejo de las áreas protegidas piloto. Los mismos han sufrido una serie de atrasos en las contrataciones y en el desarrollo. La duración de estos procesos fue subestimada. Estos atrasos han generado ansiedad y desinformación que no han sido manejadas apropiadamente.

Las dificultades en la inscripción de las áreas protegidas en el SNAP y las subsiguientes reacciones negativas a nivel local.

**e. Monitoreo y Evaluación del Proyecto**

El Marco Lógico diseñado, con sus respectivo indicadores, debe constituirse en un elemento central de monitoreo incorporado a la gestión. La aplicación de estos indicadores a la programación anual y la gestión, normalmente se realiza a través de los planes operativos anuales (POA).

Otro elemento relevante en el proceso de monitoreo es el Informe de Implementación del Proyecto, PIR por su sigla en inglés (Project Implementation Report). Se trata de un completo reporte que sigue un formato propuesto por GEF/PNUD para la supervisión de los proyectos. En lo sustancial, el ejecutor reporta avances en el logro de los indicadores del Marco Lógico (cuando es pertinente), a nivel de Objetivos de Desarrollo (Propósito) y Resultados, y describe y califica progresos en la implementación. En base a ese reporte, la Supervisión realiza sus comentarios, y califica al proyecto.

Se percibe un esfuerzo importante del Proyecto y su gerencia por mantener actualizados los informes de supervisión y monitoreo, y reportarlos en tiempo y forma. Los informes son completos, y tienen un elevado nivel de detalle. El PIR demanda un esfuerzo considerable al área de monitoreo y evaluación del proyecto y a la Dirección, lo mismo que la discusión y preparación del POA.

Quedan dudas no obstante, sobre el valor que estos instrumentos tienen como apoyo a la gestión y la toma de decisiones del proyecto, habiéndose encontrado un involucramiento limitado del conjunto del proyecto con los instrumentos de planeamiento, monitoreo y control, recayendo la responsabilidad en gran medida en la responsable del área y el Coordinador. Una de las probables causas de esto, es la calidad del Marco Lógico y la forma en que sus definiciones e indicadores reflejan los verdaderos objetivos y prioridades de la gestión. La implementación del proyecto conlleva procesos y productos que no son apropiadamente representados por el Marco Lógico.

El análisis del marco lógico permite realizar las siguientes observaciones:

**f. A nivel de los objetivos de mayor jerarquía y sus indicadores**

El objetivo General, o Meta, que puede ser asimilado al FIN, tiene una definición claramente orientada a Impactos: La biodiversidad y el patrimonio natural de Uruguay son conservados, aportando a los objetivos nacionales de desarrollo. Es decir, la sociedad, la comunidad se apropia de los beneficios de la biodiversidad generada por SNAP y los utiliza para generar “más desarrollo”.

Al pasar al Objetivo del Proyecto, asimilable al Propósito, el enunciado tiene una referencia a la “efectiva conservación de la biodiversidad”, que le da jerarquía de Propósito. Es decir, el simple hecho de contar con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas diseñado y en ejecución no alcanzaría, si no se aclarara que el mismo comienza a demostrar efectividad en la conservación.

Los indicadores de Propósito son:

1. Área a alcanzar para los diferentes ecosistemas representativos incluidos en las AP’s incorporadas. Es un indicador más bien de producto, un “entregable”. Haber incorporado determinada superficie de áreas protegidas es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr conservar la biodiversidad, y en rigor no cumple con las condiciones para ser un indicador de propósito. Aparentemente no hay una línea de base clara, aunque se establecen metas precisas.
2. Nivel de efectividad del manejo de las Áreas protegidas. Esta definición cumple los requisitos de un indicador de propósito, ya que expresa que una serie de acciones realizadas por el proyecto, se traducen en efectividad, y eso debería ser indicador de mejor conservación. En el análisis de resultados se realizan consideraciones sobre la adaptación de la herramienta de efectividad de manejo del GEF conocida como METT (Management Effectiveness Tracking Tool) como indicador de efectividad de manejo. Más allá de estas consideraciones, se trata de un indicador adecuado, que podría ser mejorado utilizando otra herramienta de medición más completa que el METT.
3. Modelos de gobernanza incorporados. Se trata de un área relevante para el Proyecto. No obstante, el indicador así planteado corresponde más bien a un producto. El probar diferentes modelos, sin más, no alcanza para verificar que conduzcan a un mejor manejo, más sustentable, más productor de servicios u otros. El Proyecto ha generado experiencia y lecciones durante la ejecución. Una meta de un número determinado de modelos parece poco flexible. Por otra parte, la clave es que esos modelos generen indicios de efectividad en el manejo, avances en su aceptación o adopción, u otros que muestren que los productos entregados por el proyecto comienzan a transformarse en efectos.

Por ello, se propone que el indicador tenga una nueva definición, que contenga los siguientes aspectos:

1. El proyecto habrá incorporado y validado por menos dos modelos de gobernanza que incluyan participación privada, y uno de carácter público.
2. En los modelos desarrollados en tierras privadas, deberá constatarse:
3. Que al menos el 70 % de los productores del (las) área (s), que explotan como mínimo el 50% de la superficie total, desarrollen usos sostenibles en áreas protegidas (categoría V y VI), mediante la adopción de las medidas contenidas en los planes de manejo.
4. Que al menos 20.000 hectáreas de tierras privadas estén bajo los planes de manejo que definen un uso sostenible para las áreas protegidas.
5. Reducción del déficit de financiamiento de las áreas protegidas. Si no se aclara la fuente de financiamiento, la reducción del déficit tampoco permite inferir mayor eficacia en la generación de efectos. Si de alguna forma se pudiera inferir que los fondos responden a una valoración de los servicios producidos por las áreas protegidas, la calidad del indicador mejoraría. Se proponen indicadores que apunten a alcanzar ciertos niveles (al menos un porcentaje) del financiamiento de las áreas protegidas cubierto por recursos presupuestales, otro mínimo por pagos de privado (ingresos, otros), etc.

**g. Resultados**

Se entiende que de lograrse los resultados, y cumplirse la hipótesis principal del proyecto, se debería alcanzar el propósito. La línea de razonamiento sería: Las áreas protegidas, tal como están diseñadas, conservarían adecuadamente biodiversidad y/u otros servicios ambientales. De esa forma, si se cuenta con el marco legal adecuado, el financiamiento necesario, las capacidades individuales, los modelos de gobernanza adaptados, y el acompañamiento de la opinión pública y los dirigentes, se lograría el objetivo. No hay un desglose de las relaciones causales que están detrás de esa suposición, y sería conveniente contar con resultados más vinculados a la “entrega” por parte del proyecto de prácticas, diseños, logros, que resultaran indicios sólidos de efectividad.

En ese sentido es importante realizar ajustes a los indicadores del Marco Lógico con la introducción de “cadenas de resultados”. De tal manera que se exprese de manera explícita cómo las acciones conducen a productos, y la forma en que éstos conducirían a resultados, y en particular, cómo esos productos serán usados por los beneficiarios para ser transformados en Efectos, que es, en lo sustancial, el análisis de la hipótesis del proyecto. En la matriz, tal como está, estas relaciones causales no aparecen claras y desglosadas, y no es claro que si se obtienen los productos se alcancen los resultados, y que éstos conduzcan claramente al Propósito.

**Indicadores del Resultado 1:** Los Marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP han sido alcanzados y son operativos.

*Indicador 1*: La DINAMA cuenta con al menos los requerimientos mínimos para desempeñar su rol en el SNAP. El indicador no cumple con requisitos básicos de cantidad, calidad y tiempo. La meta establecida para 2011 mejora la situación, y es más específica, al decir “La propuesta de diseño institucional del SNAP se incorpora a la reestructura de la DINAMA-MVOTMA promovida por Presidencia de la República”.

*Indicador 2*: Nivel de consenso sobre el diseño del SNAP y la estrategia de implementación. Una vez más, el indicador carece de la calificación mínima necesaria. No se aclara qué significa consenso, ni a qué nivel debe verificarse. Es un área relevante para la eficacia y sostenibilidad del SNAP. De alguna forma habría que buscar indicadores proxy de esto. El presupuesto sería una aproximación.

El *Indicador 3*, junto a sus verificadores, parece más claro. “CNA se reúne regularmente y toma decisiones relacionadas con el SNAP”.

*Indicador 4*: Existe línea de base, y una ficha de sostenibilidad financiera, que da la pauta de los ítems a evaluar. Es un buen indicador y reflejaría madurez institucional y en cierto modo consenso y coordinación.

**Indicadores del Resultado 2:** El fortalecimiento de capacidades individuales de actores clave contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las AP que lo contribuyen.

*Indicador 1*: Hay una línea de base con evaluación de insuficiencias, cuantificado. Se trata de un indicador costoso, y sensible a diferencias en los métodos de evaluación a aplicar. Debería modificarse o reemplazarse, manteniendo el objetivo. Una posibilidad es realizar un relevamiento sobre una muestra de participantes en las instancias de capacitación o fortalecimiento. En este relevamiento se obtendría una auto-calificación sobre las tareas que se encuentran desempeñando actualmente (más/igual/menos relevantes), y se incluirían preguntas a pares, superiores o supervisores, sobre los niveles de preparación de las personas incluidas en la muestra.

El *Indicador 2*, no parece expresar muy bien el enunciado del resultado. No se entiende bien el alcance de Plan de Negocio. Podría tratarse de planes de manejo adaptados a la disponibilidad de fondos, lo que demostraría avances en la capacidad de planeamiento y control de parte de los coordinadores de AP. No parece un indicador relevante para el resultado, al menos formulado en estos términos.

El *Indicador 3* es verificable, aunque no resulta demasiado expresivo.

En general se trata de un resultado importante, aunque no está suficientemente caracterizado u operativizado por los indicadores

**Resultado 3**: El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las AP en actores clave de la sociedad contribuye a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación y sostenibilidad del SNAP.

En general está bien caracterizado el tema del conocimiento y la percepción de la población sobre las áreas protegidas. Los indicadores son representativos y factibles, salvo el indicador 3, y el proyecto en su conjunto, además del área especializada los maneja y emplea en la gestión. Se requerirían, sin embargo, en etapas avanzadas, relevamientos exigentes sobre el verdadero compromiso con la conservación de algunos tomadores de decisiones: políticos, legisladores, operadores de distintas industrias competitivas con la conservación. En general, los gobernantes municipales, operadores turísticos y empresarios agropecuarios, manifestarían disposición a cooperar, pero hacen falta pruebas más exigentes. Una de ellas es la asignación presupuestal recibida en el presupuesto quinquenal y en las sucesivas rendiciones de cuentas. Otra, un tanto casuística, podría ser el comportamiento de los decisores ante proyectos considerados amenazantes de la conservación.

**Resultado 4:** Diferentes modelos de gobernanza aprobados a través de experiencias demostrativas contribuyen a la efectividad de manejo de las AP y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.

En general tiene indicadores bien orientados a medir y calificar el resultado. No obstante, el resultado está definido en forma muy ambiciosa, e incluye cambios de comportamiento en “terceros” (habría privados que adoptarían modelos y contribuirían a la efectividad del sistema).

El *Indicador 1*, más allá de las salvedades realizadas a la forma de estimar y verificar el METT, es objetivo y relevante.

Los Indicadores 2 y 3 son relevantes y exigentes.

Como se discutió en este capítulo, al analizar los indicadores de Propósito, se propone aplicar estos indicadores 2 y 3 al Propósito.

Para ello, se proponen modificaciones menores en el indicador 3. El número de productores no es la variable adecuada. Cien (100) productores, en cifras absolutas, sin considerar la cantidad de empresas en cada área protegida y el área de las mismas, resulta un número muy poco expresivo, y es muy sensible a la eventual adhesión de productores “afines” al proyecto, pero escasamente representativos e influyentes. Por ese motivo, se propone uno alternativo que combinando porcentaje de productores que adoptan el plan, y ponderando esa cantidad por el área que explotan. Ese cambio se recoge en la propuesta de indicadores de propósito.

Al pasar estos indicadores al Propósito, se propone agregar indicadores cuya obtención dependa en mayor medida de las acciones del Proyecto, con menor dependencia de la “adopción” por parte de los agentes privados de las propuestas.

El indicador 4, es un adecuado proxy a la eficacia y factibilidad de los modelos de gobernanza implementados. Se propone por tanto mantener los indicadores 1 y 4 originales.

A ellos se agregaría un indicador relacionado a la extracción, documentación y sistematización de lecciones. El proceso de implementación de AP’s en tierras de privados es innovador, ha requerido esfuerzos diversos, y ha tenido respuestas diversas a nivel de agentes locales, y en especial de los propietarios de tierras y otros empresarios. El o los indicadores deberían referirse a la documentación de lecciones en forma pública, su análisis y discusión en ámbitos empresariales y técnicos, y alguna evidencia de que el conocimiento generado es incorporado a las prácticas de funcionarios, técnicos y empresarios.

Adicionalmente, se considera importante desarrollar indicadores directos de monitoreo de lo que está ocurriendo en las áreas, que sirvan a la gerencia para tomar decisiones que conduzcan a una mayor eficacia. El diseño y la alimentación del SISNAP es un gran logro que una vez completado deberá atender esta necesidad.

Existe un informe de consultoría para el diseño del sistema de monitoreo y evaluación, de Cecilia Rossel (2009), en el que se proponen recomendaciones sobre construcción de indicadores para un sistema de información. La lista es exhaustiva, y probablemente no se pueda implementar, y presumiblemente no conformen un verdadero sistema que se incorpore efectivamente a la gestión. Debería realizarse un trabajo adicional de selección por expresividad, economía y factibilidad de relevamiento.

En particular, se entiende que deberían relevarse para su monitoreo permanente, indicadores referidos a las siguientes áreas:

**Estado y Perspectivas de las Áreas Protegidas**

Superficies de APs y de ecosistemas

Monitoreo de amenazas: áreas de cultivos anuales, forestales, otros en áreas de influencia. Precio de la tierra, transacciones inmobiliarias, etc.

Algún dato de estado de especies prioritarias u otros de efectividad de la conservación, de acuerdo al enfoque de planificación para conservación de áreas que se ha promovido desde le proyecto y que se refleja en las Directrices para la Planificación de las Áreas del SNAP.

**Efectividad del manejo**

Utilizando herramientas alternativas al METT

Planes de manejo. Disponibilidad y evaluación externa independiente

Buenas prácticas. Registro periódico de actividades y contrastación con protocolos.

Adopción de medidas del plan de manejo por parte de las empresas privadas

**Financiamiento**

Puntaje de sostenibilidad financiera

Ingreso de las AP por período (trimestre, semestre)

**Concientización**

Mediciones periódicas de opinión. Público en general y agentes especiales.

Algunas evidencias “duras”, como presupuesto asignado, o comportamiento de poderes (ejecutivos nacional y departamentales, legislativo) ante proyectos que representen amenazas para la conservación.

El Sistema de Información del SNAP (SISNAP) actualmente en desarrollo en el ámbito del Proyecto, contempla un amplio rango de mediciones y construcción de indicadores, entre los que se encuentran los propuestos. Se trata de un esfuerzo destinado a dotar al Sistema de una herramienta de información y gestión, más allá del Proyecto. Se entiende no obstante que un sistema de monitoreo debe contar con un conjunto compacto de indicadores, disponibles en tiempo real e incorporados en forma natural y fluida a la gestión por los distintos estamentos de la organización. Dado el grado de avance del sistema en construcción, es previsible que el mismo no esté disponible como un apoyo eficaz a la gestión del Proyecto.

Si bien se realizan comentarios críticos a la calidad y utilidad de algunos de los indicadores definidos, especialmente los de efectos, y su incorporación a la gestión, se destaca el esfuerzo realizado por el proyecto por mantener y reportar información de acuerdo a los compromisos asumidos.

La calificación asignada a este aspecto de la ejecución es **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

**h. La Participación de los Actores:**

Aspectos considerados:

**(i) La producción y difusión de la información generada por el proyecto en esta primera fase**

La producción de materiales de difusión es ampliamente reconocida como uno de los principales logros del proyecto a nivel nacional y con el fin de mejorar la opinión pública sobre las áreas protegidas y el SNAP. Este ha sido el componente con el segundo nivel de inversión presupuestaria para los fondos GEF y el tercero para los fondos totales del Proyecto. La cantidad, variedad y calidad de los materiales son reconocidas en el país.

El enfoque principal de la producción y difusión de materiales ha sido influenciar la opinión pública a nivel nacional. Se alcanzaron niveles de la población en general, algunos niveles políticos y escuelas.

De igual manera, hay personas que opinan que hizo falta alcanzar sectores políticos claves para la toma de decisiones y asignaciones presupuestarias. Igualmente quedó pendiente alcanzar sectores productivos claves que compiten por el uso de la tierra, especialmente ahora que existe presión por cultivos extensivos como la soja. Otro aspecto que queda pendiente es demostrar que la importante inversión que se está haciendo en este material genere impacto positivo sobre la conservación de biodiversidad y las áreas protegidas.

Con base en la información revisada, este componente i. se califica como **Satisfactorio (S)**

**(ii) La participación de usuarios locales y ONGs en la implementación del proyecto y toma de decisiones. Analizando las fortalezas y las debilidades del enfoque adoptado por el proyecto en este tema.**

El Proyecto invirtió muchos esfuerzos en el inicio para involucrar representantes de diferentes sectores de la sociedad uruguaya en su diseño y plan de trabajo. La participación efectiva en etapas avanzadas ha ido variando en intensidad, percibiéndose diferencias en participación de entidades y especialistas por motivos de afinidad técnica/temática u orientación del Proyecto.

Los CAEs son tal vez el mejor ejemplo de esta condición. Fueron concebidos e incluidos en la Ley como importantes espacios de consulta no vinculantes, de apoyo, de democratización del manejo de las áreas piloto. Un rol muy importante e innovador. Sin embargo, debido a problemas de comunicación y de seguimiento, su formación ha sido retrasada. Esta combinación de factores ha contribuido a que exista un nivel de ansiedad, desinformación y hasta animadversión hacia el Proyecto y su personal, en algunos sitios.

Con base en la información revisada, este aspecto ii. se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

**(iii) El establecimiento de alianzas y relaciones de cooperación entre el proyecto y entidades locales, nacionales e internacionales y los efectos que ellas han tenido sobre la implementación del proyecto hasta el momento**.

El Proyecto hizo grandes esfuerzos en su arranque por involucrar y establecer alianzas con diferentes sectores de Uruguay. Igualmente desde el inicio trabajaron para dialogar con algunos gobiernos departamentales. Varias de esas alianzas todavía permanecen relacionadas al proyecto.

El Proyecto pudo haber incrementado sus logros de haber establecido y mantenido relaciones y alianzas con una mayor diversidad de ONGs, de sectores de la academia, el sector productivo e instituciones gubernamentales. También habría sido beneficioso involucrar más instituciones y expertos internacionales.

Con base en la información revisada, este componente iii. se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS)**

**(iv) La participación de instituciones gubernamentales en la implementación del proyecto, el grado de apoyo gubernamental al proyecto.**

Tal y como se ha mencionado en otras secciones de este informe, el Proyecto, en su inicio, involucró a diferentes instituciones de gobierno tanto nacional como regional. Sin embargo, en el tiempo, el número de instituciones que permanece relacionada directamente con el Proyecto parece haberse reducido. Durante la evaluación se encontró falta de integración concreta de estrategias y generación de espacios de trabajo conjunto con instituciones como el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía; también revivir las relaciones y un mayor trabajo conjunto con algunos gobiernos regionales correspondientes, entre otros.

Con base en la información revisada, este componente iv. se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

i. **Planificación Financiera:**

Contabilizando la información financiera suministrada por el Proyecto hasta el mes de mayo de 2011, se verifica que transcurrido el 75% del tiempo total previsto para el proyecto, se había desembolsado USD 2.018.000 de los fondos aportados por la contribución GEF y PNUD (USD 2.550.000), lo que representa el 79%. Si se consideran además los fondos aportados por MVOTMA y FFEM, la ejecución financiera alcanza al 68%. Es decir que el Proyecto ha sido ágil y diligente en la ejecución financiera de los fondos que le han sido asignados.

El siguiente cuadro presenta la información sobre ejecución financiera por cooperante suministrada por el Proyecto, de acuerdo a los registros de PNUD Uruguay. Esta información no considera el financiamiento de la cooperación española, ni los aportes en especie de los distintos financiadores.

Cuadro 2. Información sobre Ejecución Financiera por Cooperante. Junio de 2011

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **FONDO** | **GEF** | **TRAC/PNUD** | **MVOTMA** | **FFEM** | **TOTAL** |
| **PRESUPUESTO** | **2,500,000** | **50,000** | **964,954** | **962,780** | **4,477,734** |
| GASTO 2007 | 68,764 | 1,604 | 0 | 0 | 70,368 |
| GASTO 2008 | 408,219 | 28,873 | 10,848 | 0 | 447,939 |
| GASTO 2009 | 658,250 | 7,480 | 130,225 | 45,941 | 841,896 |
| GASTO 2010 | 728,419 | 5,387 | 200,613 | 235,742 | 1,170,161 |
| GASTO 2011 | 215,645 |  | 197,423 | -597 | 412,471 |
| **TOTAL GASTO** | **2.079.297** | **43.344** | **539.109** | **281.085** | **2.942.835** |
| **Saldo** | 420,703 | 6,656 | 425,845 | 681,695 | 1,534,899 |
| **% EJECUCION** | **83%** | **87%** | **56%** | **29%** | **66%** |

Fuente: PNUD Uruguay

Se aprecia que el ritmo de desembolsos es relativamente homogéneo, salvo en lo que respecta a los aportes de la FFEM. Se ha informado que la situación responde a demoras en el inicio de la ejecución del componente financiado por esta cooperación, en relación al resto del proyecto, y no a problemas en el aporte de la partida por parte del Fondo. Esa menor ejecución financiera no ha retrasado la ejecución del proyecto, sino que supuso un desembolso más acelerado de fondos de GEF, proceso que se revertirá en lo que resta del período de ejecución.

El cuadro que sigue, preparado en el formato suministrado por PNUD, siguiendo lo estipulado en los términos de referencia, presenta la información tal como se la proyectó en el PRODOC, actualizada a junio de 2011. Se aprecian algunas diferencias en los montos totales comprometidos (FFEM y GdU), y se incluyen los fondos de la cooperación española, así como las contrapartes en especie.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Totals** | **IA own** | | **TRAC/PNUD** | | **Government** | | **FFEM** | | **Coop. Española** | | **Otros (\*\*)** | | **Total (\*\*\*)** | |
| **(Type/Source)** | **Financing** | | **Financing** | |  | |  | |  | |  | |  | |
|  | **(US$)** | | **(US$)** | | **(US$)** | | **(US$)** | | **(US$)** | | **(US$)** | | **(US$)** | |
|  | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** | **Planned** | **Actual** |
| GEF/PNUD Grants | 2,500,000 | 2,079,297 | 50,000 | 43,344 |  |  |  |  |  |  |  |  | 2,550,000 | 2,122,641 |
| Cash Cofinancing – UNDP managed |  |  |  |  | 1,420,000 | 539,110 | 1,200,000 | 281,086 |  |  |  |  | 2,620,000 | 820,196 |
| In-kind support |  |  |  |  | 1,050,000 | 874,664 | 600,000 | 50,000 | 749,000 | 749,000 | 64,000 | 6,000 | 2,463,000 | 1,679,664 |
| Cash Cofinancing – Partner Managed |  |  |  |  |  |  |  |  | 170,000 | 170,000 |  |  | 170,000 | 170,000 |
| ***Totals*** | ***2,500,000*** | ***2,079,297*** | ***50,000*** | ***43,344*** | ***2,470,000*** | ***1,413,774*** | ***1,800,000*** | ***331,086*** | ***919,000*** | ***919,000*** | ***64,000*** | ***6,000*** | ***7,803,000*** | ***4,792,501*** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Government In-kind includes cash funds transfers to departamental governments (Treinta y Tres, Rocha and Rivera). 335.000 USD. | | | | | | | | | |  |  |  |  |  |
| (\*\*) Otros hace referencia a fondos movilizados por otras agencias multi y bilaterales de cooperación, ONG's, beneficiarios y otros del sector privado | | | | | | | | | | | |  |  |  |

El monto presupuestado para FFEM según la tabla, surge de la conversión del monto de 740.600 Euros a un tipo de cambio de 1.3 Dólares por Euro, que fue lo que pactó como transferencia al PNUD luego de la adenda al convenio. El aporte presupuestado en PRODOC era de € 1.000.000, lo que al tipo de cambio de U$S 1.2 por € considerado, alcanza a los U$S 1.200.000 que figuran en los cuadros del documento. El convenio prevé que parte del aporte se ejecute directamente a través de la FPNRF. La FPNRF administrará los € 235,100.

El monto comprometido por el GdU incluía U$S 1.370.000 de MVOTMA y 50.000 del MGAP, lo que totaliza los U$S 1.420.000 que figuran en el cuadro. De acuerdo a informes del Proyecto, a los U$S 561.749 que ya aportó el MVOTMA, se sumarían aproximadamente U$S 250.000 durante 2011. No se pudo obtener información sobre aportes en efectivo del MGAP.

Respecto a los fondos de la cooperación española, ya ha sido aportado el total comprometido.

En relación al aporte en especie del Gobierno, las estimaciones del Proyecto lo sitúan en U$S 874.000. Ese monto se compone de aportes del MVOTMA por U$S 487.609 a junio 2011 (incluye combustible, impuesto de valor agregado de consultores, gastos edilicios), y un monto de U$S 52.055 de aportes varios del MGAP, el MINTURD, el MEC, el MDN y el MIEM. Además existe un aporte del MVOTMA a través de las Intendencias a las Áreas Protegidas. Es el caso de las transferencias realizadas entre el año 2007 y 2011, a Rocha, Rivera y Treinta y Tres, lo que totaliza U$S 335.000

En el aporte de “otros” se encuentra el apoyo para el día mundial del medio ambiente realizado por un banco privado y por dos intendencias departamentales.

El análisis de las cifras permite afirmar que desde el punto de vista del cumplimiento de los compromisos de contrapartida, las disponibilidades presupuestarias y los cupos para la ejecución financiera, no han existido problemas. A la vez, surge que la participación de distintos financiadores se ha complementado, y genera un antecedente de valor para desarrollar experiencias similares a la actual, que resultó innovadora en el contexto local.

Otro aspecto relevante los constituye analizar la ejecución financiera de los distintos resultados, y su relación con la calificación otorgada a los logros de cada uno. La siguiente tabla presenta la asignación de fondos para cada resultado, la ejecución verificada hasta el año 2010, y cómo se ha comportado la referida ejecución en relación a la estimación de desembolsos anuales para cada resultado realizada en el PRODOC. Los datos se expresan en Dólares de USA, y responden a lo programado en el PRODOC exclusivamente para los fondos de la Cooperación GEF y PNUD, que son los manejados en la programación anual del Proyecto (POA).

Cuadro 4. Ejecución financiera de los resultados del proyecto. En Dólares estadounidenses al mes de mayo de 2011

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Resultados** | **Desembolsado** | **Total asignado** | **% Ejecutado (1)** | **% respecto a programado (2)** |
| R 1. Los Marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos han sido alcanzados y son operativos | 539,751 | 624,000 | 86% | 111% |
| R 2. El fortalecimiento de capacidades de actores clave contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las AP que lo constituyen | 140,363 | 419,000 | 33% | 45% |
| R 3.El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad en actores clave de la sociedad contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP. | 424,261 | 559,000 | 76% | 106% |
| R 4. Los modelos de gobernanza validados contribuyen a la efectividad de manejo de las AP y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local. | 485,050 | 501,000 | 97% | 127% |
| Gestión del Proyecto. Incluye monitoreo, aprendizaje, retroalimentación adaptativa y evaluación. | 311,749 | 447,000 | 70% | 116% |
| TOTAL | 1,901,174 | 2,550,000 | 75% | 103% |

Fuente: Elaborado en base a información de la Unidad Ejecutora del Proyecto (POA actualizado a mayo 2011)

(1): Es la relación entre lo ejecutado hasta fin de 2010, y el presupuesto total asignado a la ejecución del resultado, considerando los fondos GEF y PNUD

(2): Es una estimación del avance (mayor a 100%) o retraso (menos a 100%) relativo en la ejecución de cada resultado. Para ello se consideró lo ejecutado hasta el momento, en relación a las proyecciones contenidas en el PRODOC de desembolso anual para cada resultado. Como aproximación, se consideró el valor de los tres primeros años proyectados, y el 50% de lo estimado para el cuarto año de proyecto en el PRODOC.

### Los mayores avances se aprecian en la ejecución de los resultados 1 y 4. El resultado 2 es el que presenta menor ejecución presupuestal de fondos GEF y PNUD. La cooperación española destinó U$S 5.800 en efectivo a financiar este componente, Además, el [Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN)](http://www.marm.es/es/ministerio/organizacion/organismos-publicos/organismo-autonomo-parques-nacionales-oapn/) aportó el equivalente a USD 138.250 en el componente capacitación a través del dictado de cursos en los años 2008-2009-2010. Se prevé un aporte para el año 2011 de € 40.000.

El componente 3 recibió U$S 113.000 adicionales de la cooperación española (del total de U$S 170.000 presupuestados y desembolsados en efectivo.

En relación al costo eficiencia de los resultados, el juicio está condicionado por la evaluación de resultados que se realiza en la siguiente sección.

Es notorio que el Proyecto ha realizado un esfuerzo importante en la ejecución, logrando avances significativos en el posicionamiento del tema ante la opinión pública y los decisores, apoyando los esfuerzos de educación ambiental, y ejecutando una cantidad importante de actividades en lo que respecta al fortalecimiento institucional, y a la incorporación de nuevas áreas al sistema.

Las actividades en general han sido ejecutadas y controladas con efectividad, y puede afirmarse que los Resultados 1 y 3, de acuerdo a los indicadores vigentes, se están ejecutando en forma eficiente.

Más allá de la eficiencia en la ejecución de actividades, y la diligencia verificada en la administración de los recursos, problemas de diseño y de implementación, hacen que en algunas áreas los resultados obtenidos en relación a los montos invertidos se encuentren por debajo del promedio.

El caso más comprometido probablemente esté constituido por el Resultado 4, de suma importancia para el logro del propósito del proyecto. La ejecución presupuestal (de los fondos analizados) es cercana al 100%, y se encuentra por encima de las proyecciones de acuerdo al tiempo transcurrido. Es notorio que se ha realizado una cantidad importante de actividades, No obstante, los avances en el resultado esperado son limitados, si se mira a los actuales indicadores del Marco Lógico. En una evaluación final, deberían considerarse probablemente resultados no esperados, como el aprendizaje generado en los costosos procesos de implementación de los planes, pero es muy probable que la meta no se cumpla tal cual se proyectó. Consideraciones sobre los indicadores de este resultado ya han sido realizadas en este documento.

El siguiente cuadro presenta la distribución de desembolsos, según las principales cuentas del Plan de Cuentas del Proyecto. Las cifras permiten apreciar que los servicios de consultoría y gastos asociados representan una proporción relevante del total de gastos del Proyecto hasta el momento, y dentro de ellos, domina claramente la categoría consultores locales de corto plazo.

**Cuadro 5. Distribución de desembolsos del Plan de Cuentas del Proyecto GEF SNAP Uruguay**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Categorías** | **Monto (USD)** | **% sobre total** |
| Consultores internacionales corto plazo | 521 | 0.0% |
| Consultores locales corto plazo | 1606880 | 58.3% |
| Contratos de servicios recursos naturales y medio ambiente | 263125 | 9.5% |
| Contratos de servicios. Servicios sociales | 8760 | 0.3% |
| Viático (per diem) internacionales | 2421 | 0.1% |
| Viático (per diem) locales | 286127 | 10.4% |
| Subtotal servicios consultoría y gastos asociados | 2167834 | 78.6% |
| TOTAL | 2756433 |  |

**Modalidades de la ejecución e Implementación:**

La institución gubernamental responsable por la implementación del Proyecto, DINAMA junto con la dirección del proyecto, han mostrado una eficiente comunicación con el PNUD. Los procedimientos establecidos entre ambas partes se han seguido y el manejo financiero además de la ejecución presupuestaria, como se mencionó anteriormente, ambas han sido satisfactorias.

El contexto político, económico y social actual del país pareciera no ser el mejor sustrato para la sostenibilidad del SNAP. De hecho, en la última negociación de presupuesto gubernamental, la DINAMA obtuvo una asignación presupuestaria menor a la esperada. Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, el creciente valor de la tierra, las políticas gubernamentales dirigidas a aumentar la producción agrícola extensiva, la condición de tenencia de la tierra (en su gran mayoría es tierra privada), la limitada participación de personas e instituciones locales en la toma de decisiones, se presentan como serias amenazas a la sostenibilidad del SNAP. Algunas personas albergan la esperanza que con la actual Rendición de Cuentas se pueda lograr incrementar el presupuesto para el SNAP. Un gran número de las personas entrevistadas coincidieron en que el enfoque centralista del Proyecto en la primera fase debería ser modificado para que tenga énfasis en el nivel local de las áreas protegidas. De esta manera el proyecto ganaría un mayor apoyo de actores locales, mejoraría su comunicación con las personas locales y se aseguraría un avance importante en los procesos y productos del proyecto.

Con respecto al equipo de profesionales del proyecto se invirtió mucho esfuerzo en reclutar un equipo de profesionales de calidad y comprometidos con la misión de las áreas protegidas y el SNAP. Las capacidades de este equipo, en general, han sido demostradas en los diferentes logros que ha alcanzado el proyecto. Estas calidades son reconocidas por varias personas del sector.

Para la continuación del proyecto, sin embargo, se debe valorar de nuevo el tamaño y la estructura del equipo de trabajo. El punto que si es importante retomar es la estructura del equipo del proyecto a la vista de las recomendaciones y las lecciones aprendidas de esta evaluación.

4.3. Progreso en el logro de resultados

**a. Calificación de los avances en el logro de los indicadores de Propósito y Resultados, tal como se presentan en la Matriz de Marco Lógico del Proyecto**

|  |
| --- |
|  |
|  | |  | | --- | | **Propósito (Objetivo)**:  Un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que conserve efectivamente una muestra representativa de la biodiversidad de Uruguay está diseñado y en proceso de implementación | |

En conjunto, el avance hacia el Propósito se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI).**

A pesar de que el proyecto ha desarrollado gran parte de las actividades previstas y ha obtenido muchos de los productos esperados, no hay una “cadena de resultados” que permita esperar que esos productos lleven a los resultados, y éstos sean apropiados y convertidos en Propósito. Algunos problemas de diseño, la evolución del contexto, y la forma de implementar algunas propuestas, en ese orden, son responsables de que el juicio sobre la probabilidad de logro del Propósito, sea menos favorable que el otorgado a la ejecución.

|  |
| --- |
| **Indicador 1. Superficie de los principales ecosistemas representativos ejemplares incluidos en áreas protegidas incorporadas al SNAP.** |
| **Meta: Marinos y costeros (**30.000 Has); **Bosques de quebrada (23.000 Has); Humedales de agua dulce (11.500 Has); Humedales salinos (10.000 Has); Praderas (18.000 Has)** |

De acuerdo a los indicadores diseñados, y a lo reportado en el último POA, la situación es la siguiente:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Hectáreas por**  **Ecosistema** | **Final del**  **Proyecto** | **Plan a**  **10 años** | **Cumplido (último POA)** |
| **Marinos y costeros** | 30.000 | 500.000 | 38.729 |
| **Bosques de quebrada** | 23.000 | 45.000 | 2.870 |
| **Humedales de agua dulce** | 11.500 | 35.000 | 10.206 |
| **Humedales salinos** | 10.000 | 21.000 | 7.461 |
| **Praderas** | 18.000 | 40.000 | 43.724 |

El indicador elegido ya fue discutido en la sección referida a Monitoreo y Evaluación. Más allá de esas críticas, y ateniéndose al Marco Lógico vigente, se lo califica como **Satisfactorio (S)**

El cumplimiento de este indicador se basó en los resultados del análisis de vacíos ecológicos completado recientemente. La necesidad de incrementar la representatividad de estos ecosistemas es muy alta. Grandes esfuerzos se han hecho en esta primera etapa del proyecto para alcanzar y superar las metas propuestas. La selección de los sitios piloto del proyecto para ser inscritos en el SNAP fue intencionalmente dirigida a cumplir con varios, sino la mayoría de las metas propuestas en este indicador.

|  |
| --- |
| **Indicador 2. Nivel de efectividad del manejo de las APs incorporadas al SNAP** |
| **Meta: 50% de todas las ÁPs incorporadas al SNAP tienen puntajes METT dentro del rango de “bueno” y  50 % de las áreas de la muestra que no queden incluidas en el SNAP muestra algún aumento en los puntajes del METT** |

-Se califica el avance en este indicador como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

El proyecto ha sido disciplinado en realizar las evaluaciones de efectividad de manejo de las áreas protegidas de interés con la herramienta METT. Los resultados de las evaluaciones para 2009 no mostraron, en general, mejoras importantes en la efectividad de manejo de las áreas protegidas, especialmente de aquellas incorporadas legalmente en el SNAP, como aparece en la cuadro.

De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Resultado METT** | **Porcentaje de AP’s analizadas por categoría** | |
|  | **Línea de Base (%)** | **Ultimo POA (%)** |
| Pobre | 37 | 25 |
| Regular | 56 | 38 |
| Bueno | 6 | 17 |
| Excelente | - | 0 |

Aunque se adujo entonces que esto se debía a debilidades y limitaciones de la herramienta METT (que de hecho sí existen), entonces esto cuestiona también los resultados de años anteriores y la misma línea de base fijada al inicio del proyecto.

Las limitaciones de la herramienta METT se deben principalmente al hecho que la herramienta está diseñada para medir avances en la implementación del proyecto con un conjunto pequeño de indicadores. La herramienta es considerada de nivel básico y, por lo tanto, es posible que sub-represente los avances y logros del proyecto en las áreas protegidas. Generalmente los países han adoptado, adaptado o desarrollado herramientas de efectividad de manejo de un nivel más detallado para áreas protegidas que realmente mida con indicadores más precisos, los logros y debilidades que enfrenta la gestión del sitio, a la vez que podrían documentar la causalidad de los resultados.

|  |
| --- |
| **Indicador 3. Diversidad de modelos de gobernanza/gestión para el SNAP.** |
| **Meta: Al menos un AP incorporada al SNAP para cada uno de los siguientes modelos de gobernanza:**  **-   Pública**  **-   Privada**  **-   Público-privada**  **-   Pública-ONG**  **En el plan a 10 años del SNAP se plantea la replicación de cada modelo en por lo menos un área específica.** |

 El proyecto ha desarrollado esfuerzos para avanzar hacia esta meta. Existen áreas de gobernanza pública, y hay desarrollos incipientes de las formas público – privada y público – ONG.

En sentido estricto, y ateniéndose a la redacción del indicador y su modo de verificación, el mismo se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI).**

Deben tenerse en cuenta no obstante, las sugerencias de modificación de indicadores en esta área, realizada en el capítulo de monitoreo y evaluación de este informe.

Lo relevante en esta área es que, a pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de gobernanza pública-privada, caracterizado en la junta directiva de la Quebrada de los Cuervos, es el que se encuentra más avanzado. En el caso de los modelos de gobernanza privada, el hecho de que la tenencia de la tierra es primordialmente privada, conlleva a un importante arraigo de las personas locales a su tierra. Esta condición, cuando no se facilitan las condiciones apropiadas, se convierte en un obstáculo a las acciones bien intencionadas de la conservación. Para poder implementar buena gobernanza se hace necesario tomar en cuenta la historia, cultura, tecnología, y las condiciones económicas, entre otras, del contexto local. A la vez, se debe reconocer las complejidades que cada caso presenta.

En el caso de las áreas protegidas de Rocha (y según personas contactadas, también en otras áreas como las Quebradas del Norte), los atrasos con el diseño de planes de manejo y la falta de manejo de la incertidumbre y ansiedad que esos atrasos han generado, han sido dos de las causas que ha impedido desarrollar modelos alternativos de gobernanza, con participación real y reconocida de organizaciones locales y otras instituciones del gobierno. La falta de enfoque de la implementación en el campo es otro factor importante que contribuye a esta condición.

El Proyecto ha realizado avances importantes en conocer y analizar el modelo de Parques Naturales Regionales franceses, especialmente considerando el contexto de áreas protegidas de Uruguay, la tenencia de la tierra en particular.  Se considera apropiado considerar contar con un estudio de caso de un área bajo este modelo de gobernanza para el Uruguay.

Finalmente, se destaca la importancia de sistematizar todas las experiencias en las cuales el Proyecto se ha involucrado de tipos de gobernanza con el fin de capturar las lecciones aprendidas y las decisiones claves que se tomaron durante el proceso para enriquecer futuras experiencias en el país.

|  |
| --- |
| **Indicador 4. Déficit de financiamiento para alcanzar los estándares operativos.** |
| **Meta: Al menos el 80% de las ÁPs del SNAP presentan un déficit de financiamiento menor al 15 para los nuevos estándares operativos, y 40% del conjunto de AP evaluadas durante la fase preparatoria que no se incorporen al SNAP muestra algún descenso en el déficit de financiamiento.** |

 Aunque se pudo confirmar que el proyecto ha realizado esfuerzos a nivel institucional y político, las reducciones significativas en el déficit de financiamiento del SNAP aún están por demostrarse. La oportunidad de negociar el presupuesto anual del próximo quinquenio es una oportunidad real por reducir en alguna medida este déficit. Sin embargo, durante la misión se recibieron opiniones, inclusive de quienes realizaron estudios específicos al respecto, que afirmaron que las condiciones políticas y económicas del país representan un reto difícil para que el SNAP logre un incremento significativo en su presupuesto(o de la DINAMA en general). Esta es una situación que afecta seriamente la sustentabilidad misma del SNAP a corto plazo.

De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Insatisfactorio (I)**

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
| **RESULTADO 1:**  Los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP han sido alcanzados y son operativos |

Calificación: Con base en la información revisada, el Resultado 1 se califica como **Moderadamente Satisfactorio (MS)**

|  |
| --- |
| **Indicador 1. Adecuación de los perfiles del personal y de los procesos institucionales de la institución responsable del SNAP (DINAMA).** |
| **Meta: La DINAMA cuenta con al menos los requerimientos mínimos para desempeñar su rol en el SNAP. Los valores meta para el personal y los procesos serán determinados en el Plan Estratégico del SNAP.** |

Para esta meta se logró confirmar durante la misión y también por medio de la revisión de documentos que se han ofrecido capacitaciones al personal de la División de Áreas Protegidas de la DINAMA.  Adicionalmente, se han conducido estudios para documentar la situación actual del personal de la DINAMA y las recomendaciones para mejorar esa situación.

Sin embargo, tanto la capacitación como los análisis no se consideran aún suficientes para acercarse a la meta. Adicionalmente, durante la misión se encontró animosidad de parte del personal de la DINAMA hacia el proyecto, lo que ha venido a marcar un ambiente difícil para el progreso en esta área. Esto no se debe a acciones del personal del proyecto sino a la intención de autoridades políticas de asignar al proyecto, responsabilidades del personal de áreas protegidas de la DINAMA. Adicionalmente, el proyecto demostró mucha capacidad al desarrollar el Plan de Medio Plazo.

 De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

|  |
| --- |
| **Indicador 2. Nivel de consenso sobre el diseño del SNAP y la estrategia de implementación** |
| **Meta: Hacia finales del año 2 se han definido el diseño y los parámetros generales para el SNAP en el corto plazo (5 años) y están en proceso de aprobación. Hacia el final del Proyecto, el plan de 10 años para el SNAP es aprobado junto con una estrategia para su implementación** |

Grandes esfuerzos ha realizado el proyecto para posicionar el concepto SNAP en la comunidad nacional de Uruguay. Ha realizado consultas, talleres y diálogos con socios claves del SNAP a nivel nacional. El proyecto ha sido diligente en colaborar en organizar y mantener las reuniones de la CNA.

 De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Satisfactorio (S)**

|  |
| --- |
| **Indicador 3. Nivel de coordinación entre actores clave del SNAP.** |
| **Meta: A partir del año uno, la CNA se reúne regularmente y toma decisiones relacionadas al SNAP.** |

El proyecto debe ser reconocido por el éxito obtenido en apoyar la creación de la Comisión Nacional Asesora (CNA), creada por la legislación del SNAP, y por mantener reuniones regulares de este importante espacio de coordinación de los actores claves del SNAP. Existe evidencia de decisiones importantes tomadas por la CNA.

 De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Satisfactorio (S)**

|  |
| --- |
| **Indicador 4. Mejoras en el sistema de financiamiento del SNAP.** |
| **Meta: Aumento del 50% al final del proyecto para cada ítem de la matriz de evaluación de  la sostenibilidad financiera.** |

Tal y como se mencionó en un indicador anterior, la principal expectativa de mejora en los ingresos del SNAP, es por medio del presupuesto estatal del nuevo quinquenio, ya sea del MVOTMA u otros ministerios. El proyecto se ha estado enfocando en esta negociación pero los resultados aún son desconocidos. Sin embargo, es importante reconocer que las probabilidades de obtener suficiente financiamiento por medio del nuevo presupuesto estatal para cumplir la meta establecida parecen ser bajas.

Otra oportunidad que existe para mantener el trabajo y el alcance del proyecto es por medio de una segunda fase del proyecto GEF SNAP con fondos tanto del GEF como del FFEM.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Insatisfactorio (I)**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **RESULTADO 2:** El fortalecimiento de capacidades individuales de actores clave, contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las ÁPs que lo constituyen.   Calificación: Con base en la información revisada, el Resultado 2 se califica como **Moderadamente** **Satisfactorio (MS)** | |

|  |
| --- |
| **Indicador 1. Porcentaje de personal con competencias y habilidades insuficientes para el manejo efectivo de ÁPs.** |
| **Meta: Directivos y técnicos de nivel  superior: Gestión financiera (20%);**  **Monitoreo de recursos naturales y conservación (10%). Técnicos y supervisores: Gestión financiera (25%); Recreación y Turismo (40%). Guardaparques y  otros trabajadores especializados: Recreación y Turismo (30%); Monitoreo de recursos naturales y conservación (0%). Trabajadores de campo: Monitoreo de recursos naturales y conservación (40%); Aplicación y control de la normativa (40%)** |

Las actividades de desarrollo de capacidades del proyecto son evidentes y reconocidas por la mayoría de los socios. El proyecto ha desarrollado un gran número de actividades de capacitación en variados tópicos de gestión de áreas protegidas y ha alcanzado a un gran número de personas en diferentes oficinas relacionadas con el SNAP.

El impacto de estas capacitaciones reflejadas en la gestión de las áreas protegidas aun está por medirse y documentarse en los restantes años del proyecto. No se han realizado las mediciones previstas que permitan reportar avance cuantitativo hacia la meta, probablemente debido a los costos de la herramienta En el capítulo de monitoreo y evaluación se sugieren alternativas para este indicador, que mejoren la relación beneficio/costo actual.

De acuerdo a la información disponible, se califica el indicador como **Moderadamente** **Satisfactorio (S)**

|  |
| --- |
| **Indicador 2. Integración de planificación presupuestal y de negocios en los planes de manejo.** |
| **Meta: Todas las ÁPs donde se desarrollen experiencias demostrativas y 2 ÁPs adicionales desarrollan e implementan planes de negocios directamente vinculados al  presupuesto y los objetivos del plan de manejo.** |

Esta meta no se ha podido avanzar debido a los retrasos en los planes de manejo de las áreas protegidas (piloto y no piloto). Se requieren ajustes importantes en el corto plazo para el cumplimiento de la meta. Sólo un área protegida piloto (Quebrada de los Cuervos) cuenta con plan de manejo que incluye presupuesto y plan de negocios relacionados con el funcionamiento esperado del Área. En el presente año se contará con el Plan de manejo para Cabo Polonio y Farrapos, aunque no con la incorporación del presupuesto. Ninguna de las áreas protegidas se encuentra implementando planes de negocios.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

|  |
| --- |
| **Indicador 3. Número cursos de nivel terciario que incluye módulos específicos sobre ÁPs.** |
| **Meta: 4** |

Esta meta ya fue superada por el proyecto. Resta por demostrar el impacto de estos cursos en la gestión de las áreas y en el avance del SNAP.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Satisfactorio (S)**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Resultado 3:**  El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las APs en actores clave de la sociedad, contribuye a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación y sostenibilidad del SNAP. | |

Las actividades y los productos ejecutados en el marco de este componente han recibido importante reconocimiento general. A la vez, los indicadores establecidos en el marco lógico, salvo uno, muestran buenos niveles de cumplimiento. En función de lo anterior, el cumplimiento del Resultado hasta la fecha se califica como **Satisfactorio (S)**

Al igual que en otros resultados, al analizar el logro de este resultado, debe considerarse lo analizado en el capítulo de Monitoreo y Evaluación, que surge como una constatación de entrevistas realizadas durante la misión, y análisis de datos de la realidad. No existe un indicador que mida la sensibilización y el compromiso de los tomadores de decisiones políticas, presupuestales y empresariales relevantes sobre la conservación. La literatura recomienda algunas variables que pueden relacionarse de manera directa con la sensibilización y el compromiso de estos sectores: presupuesto asignado, responsabilidad ambiental de las empresas y tratamiento de proyectos de inversión importantes. Con base en la información obtenida durante la evaluación relacionada con las variables anteriores, se notó que los grados de compromiso y sensibilización son aún bajos e insuficientes para el desarrollo de los planes y para la sostenibilidad del SNAP.

|  |
| --- |
| **Indicador 1. Importancia atribuida por el público general a los asuntos relacionados al medio ambiente, la biodiversidad y las ÁPs.** |
| **Meta: Los temas indicados como relevantes en la encuesta tienden a aumentar a lo largo del proyecto. Temas de muestra se indican en la tabla bajo Línea de Base. Otros temas serán incluidos en este indicador el en taller de Inicio.** |

El proyecto ha desarrollado un gran número de materiales divulgativos y de comunicación dirigidos a la comunidad de nivel nacional (opinión pública). Los materiales y actividades han sido juzgados por diversas opiniones como de muy elevada calidad, y se les asigna un rol importante en el posicionamiento de la problemática de la conservación a nivel de opinión pública, a pesar de que no se dispone de análisis objetivos que permitan relacionar el material generado, la inversión realizada y la respuesta recibida de la opinión pública Las encuestas aplicadas hasta el momento han medido avances y estancamientos en la opinión pública sobre los temas relacionados con SNAP y de interés para el proyecto. Los esfuerzos de concienciación aún no alcanzan de manera relevante el nivel local de las áreas protegidas piloto.

Por sus resultados sobre la percepción y valoración del proyecto y del tema a nivel de opinión pública, el indicador tendría un nivel de logro **Satisfactorio (S)**

|  |
| --- |
| **Indicador 2. Porcentaje de la población que sabe lo que es un AP.** |
| **Meta: El 70% sabe lo que es un AP y más del 40% tiene una comprensión apropiada del concepto.** |

De acuerdo al último POA, las encuestas indican que el 68% ha escuchado hablar de AP y el 51% comprende con claridad el concepto de AP.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Altamente Satisfactorio (AS)**

|  |
| --- |
| **Indicador 3. Participación del público general en actividades vinculadas a la conservación y ÁPs.** |
| **Meta: El porcentaje de personas involucradas en la conservación y ÁPs muestra una tendencia en aumento durante el desarrollo del proyecto.** |

El  indicador presenta carencias para calificar el grado de avance y la forma de medirlo. Además, no se encontró información que demuestre avance definitivo hacia esta meta.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

|  |
| --- |
| **Indicador 4. Porcentaje de escuelas que participan en programas educativos sobre ÁPs y la conservación de la biodiversidad.** |
| **Meta: Área de influencia del HSL (100%); Área metropolitana (50%); Otras áreas de influencia de las ÁPs (50%)** |

Esta meta se encuentra muy avanzada por el proyecto. Se ha hecho esfuerzos de cubrir representatividad geográfica de las escuelas.  Se debe tener en mente que se trata de porcentaje de escuelas involucradas (actividad) en lugar de los resultados de los programas educativos (impacto). El Proyecto está al tanto de esta situación y está trabajando en la evaluación de impactos.

De acuerdo a la información disponible, se lo califica como **Satisfactorio (S)**

|  |
| --- |
|  |
|  |
|  | |  | | --- | | **Resultado 4: Diferentes modelos de gobernanza probados a través de experiencias** | |

De acuerdo a la información disponible, el Resultado 4 se califica como **Insatisfactorio (I)**

El proyecto, con el apoyo de la cooperación, ha realizado importantes esfuerzos para implantar los modelos de gobernanza propuestos, y validarlos. Desde esa perspectiva, considerando los modelos “probados” como “entregables” del proyecto, el resultado no sería malo. Sin embargo, los indicadores propuestos son exigentes, y tratan de reflejar la eficacia de los modelos, en términos de su adopción. En ese caso, los avances son escasos, lo que es reflejado por los indicadores propuestos.

Dado lo exigente de estos indicadores, y el hecho de que para alcanzarlos se depende de cambios de comportamiento de agentes, se ha propuesto que los mismos se apliquen al Propósito del Proyecto.

En lugar de ellos, se propone incluir para medir avances en este resultado, indicadores referidos a la extracción, documentación y sistematización de lecciones aprendidas. El esfuerzo realizado y las dificultades encontradas, deberán permitir extraer y sistematizar importantes lecciones, lo que constituye un aporte de gran valor. Ese aporte sólo será efectivo si el proceso cumple con los requisitos de sistematización que intentan reflejarse en los indicadores sugeridos en el capítulo de monitoreo y evaluación,

A pesar de los cambios sugeridos, y hasta tanto ellos no sean incorporados formalmente, la evaluación califica el logro de los actuales indicadores.

|  |
| --- |
| **Indicador 1. Nivel de efectividad en el manejo de aquellas ÁPs donde se implementan experiencias demostrativas contribuyen a la efectividad de manejo de las ÁPs y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.** |
| **Meta: Por lo menos los siguientes puntajes usando el METT adaptado.**  **-   Lunarejo: 37% (regular)**  **-   Farrapos: 58% (bueno)**  **-   Laguna de Rocha: 58% (bueno)**  **-  Cerro Verde: 58% (bueno)** |  |

Los resultados de las evaluaciones de efectividad de manejo de los sitios mencionados en la meta, utilizando la herramienta METT han mostrado variaciones positivas y negativas en las diferentes mediciones que ha aplicado el proyecto, pero en promedio el avance es muy reducido. Dadas las limitaciones de la herramienta METT, no es posible detallar a profundidad cuales son los puntos (indicadores) en los que se presentan las variaciones más importantes. Adicionalmente, las justificaciones que el proyecto presenta ante las variaciones de los resultados de las mediciones de efectividad de manejo, cuestionan los resultados de efectividad de manejo de las áreas protegidas obtenidos durante todo el proyecto.

De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Moderadamente Insatisfactorio (MI)**

|  |
| --- |
| **Indicador 2. Número de hectáreas bajo planes de manejo y planes operativos anuales que han sido oficialmente aprobadas y que definen el uso sostenible y medidas de conservación en tierras privadas.** |
| **Meta: Por lo menos 20.000 hectáreas de tierras privadas en ÁPs están bajo planes de manejo que definen un uso sostenible y medidas concretas de conservación.** |

 El proyecto ha hecho esfuerzos para cumplir con el compromiso de los planes de manejo. Sin embargo, varios de estos planes aún no se han completado y esta condición impide que se avance en esta meta. Los planes de manejo son herramientas claves en la gestión de áreas protegidas y contar con ellos es de suma urgencia para el proyecto.

La información reportada en el último POA no hace referencia estrictamente al indicador. De acuerdo a la información provista por el Proyecto, la situación actual parece ser así: en proceso de aprobación oficial: Quebrada de los Cuervos; con plan de manejo en proceso de elaboración: Farrapos y Cabo Polonio; planes a iniciarse este año 2011 y principios del año 2012: Laguna de Rocha, Lunarejo y Cerro Verde. De igual manera se prevé comenzar un proceso de elaboración del plan de manejo de Laureles - Cañas.

Se concluye que el cumplimiento es muy reducido, y la expectativa de alcanzar la meta en el plazo previsto, o lograr avances significativos, es reducida.

De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Insatisfactorio (I)**

|  |
| --- |
| **Indicador 3. Número de productores empleando usos sostenibles en ÁPs (categoría V y VI) de acuerdo con los planes de manejo.** |
| **Meta: Por lo menos 100.** |

 Para esta meta el proyecto reporta actividades no relacionadas entre si que muestran señales de avance. Sin embargo, no se logró obtener información que mostrara que ha habido avances significativos. De hecho, durante la misión se encontró gente que han tenido experiencias negativas con el proyecto, por ejemplo en Laguna de Rocha, y que ahora muestran una actitud de rechazo y confrontación hacia el proyecto. Finalmente sería importante mostrar las relaciones de la introducción y adopción de prácticas productivas sostenibles con la condición de la biodiversidad del lugar.

Tal como se analizó en el capítulo de monitoreo y evaluación, se trata de un indicador muy bien orientado, y que expresa una característica sumamente relevante, dadas la realidad de las áreas protegidas en el país. No obstante, se entiende que debe ser reemplazado el número absoluto de productores por otras medidas, que combinen proporción de productores en relación al total, y porcentaje de sus tierras privadas que se encuentran bajo usos sostenibles.

Dadas las consideraciones realizadas, y el porcentaje de avance reportado, aún siendo insuficiente y limitado el indicador, se califica el indicador como **Insatisfactorio (I)**

|  |
| --- |
| **Indicador 4. Número de ÁPs no piloto que se encuentran replicando los modelos desarrollados y evaluados en las áreas demostrativas.** |
| **Meta: Por lo menos 4.** |

Se encontraron sólo indicaciones indirectas sobre los avances hacia esta meta. Adicionalmente, varios de los procesos en las áreas piloto aún no han concluido ya que están retrasados y esto dificultad la replicación en otras áreas que no son del proyecto. De igual manera se considera importante revisar el indicador para definir si está enfocado y si agrega valor al Proyecto.

De acuerdo a la información disponible, el indicador se califica como **Insatisfactorio (I)**

**b Sostenibilidad:**

**Recursos Financieros:** ¿Hay algún riesgo financiero que podría afectar la sostenibilidad de la iniciativa? ¿Cuál es la probabilidad que no existan recursos financieros para sostener los resultados del proyecto una vez que el apoyo del FMAM haya finalizado? (los recursos pueden ser de variadas fuentes como: sector público y privado, actividades generadoras de recursos, y tendencias que indican que en un futuro podría existir financiamiento adecuado para sostener los resultados del proyecto).

La información que se recibió durante la misión demostró que existen importantes retos financieros para que el SNAP, y la DINAMA, reciban suficiente financiamiento del estado. De igual manera, en el momento actual, se vislumbra que el apoyo político actual representa un frente difícil de superar para aprobar la integración del SNAP en alguna estructura estatal.

Esta condición compromete la sostenibilidad del proyecto después que termine.

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Moderadamente Improbable (MI)**

**Socio-Política:** ¿Hay algún riesgo social o político que pueda perjudicar la continuidad de los resultados del proyecto? ¿Hay algún riesgo que el apropiamiento de los actores sea insuficiente para asegurar la continuidad de los beneficios y resultados del proyecto? ¿Se muestran los actores clave del proyecto interesados en que los beneficios del mismo continúen? ¿Se ha logrado concienciar al público y actores para que continúen apoyando el objetivo del proyecto en el largo plazo?

Como se mencionó antes, el SNAP cuenta con apoyo político limitado para respaldar su continuación. Esta es una realidad que se confirmó recientemente con las asignaciones presupuestarias del estado, en las cuales la DINAMA recibió menos de lo esperado. Con respecto a actores claves, la limitada relación del Proyecto a un grupo de instituciones y personas, ha hecho que el apoyo se perciba como disperso. Los esfuerzos de divulgación y concienciación no han asegurado un apoyo político o social sólido que pueda influenciar la toma de decisiones.

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Moderadamente Improbable (I)**

**Marco institucional y gobernabilidad:** ¿Ejerce el marco institucional y la gobernabilidad algún riesgo para la permanencia de los beneficios del proyecto? También se debe considerar si los sistemas para la rendición de cuentas y transparencia, así como la capacidad (expertise) son adecuados y están disponibles para continuar con la iniciativa.

Existen condiciones para rendición de cuentas y transparencia en la institución gubernamental. Las condiciones dentro del marco institucional son limitadas, aparte de la Ley de Áreas Protegidas, y la gobernabilidad que garanticen la sostenibilidad del SNAP una vez finalizado el Proyecto. Tampoco existe suficiente capacidad en la DINAMA para incorporar el SNAP y mantener y consolidar los logros del Proyecto. El equipo del proyecto cuenta con importante expertise en los temas del proyecto. Sin embargo, no se encontró evidencia que demostrara que la DINAMA pudiera, en el corto plazo, colocar a los técnicos del proyecto en su nómina o de mantener el volumen de inversión en los procesos desarrollados por el proyecto.

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Improbable (I)**

**Ambiental:** ¿Hay algún riego ambiental o actividades en el área del proyecto que puedan disminuir el futuro flujo de los beneficios ambientales del proyecto? La evaluación debe evaluar si algunas actividades del proyecto pueden ejercen algún tipo de amenaza a la sostenibilidad de los resultados finales del proyecto. Por ejemplo, la construcción de una represa en un área protegida podría inundar una amplia zona y por tanto neutralizar los beneficios a la biodiversidad lograda por el proyecto.

La política desarrollista que ha demostrado el actual gobierno nacional es un serio riesgo para la sostenibilidad ambiental de los logros del Proyecto. Son de particular interés la minería y la agricultura extensiva como la soja. Los riesgos representados por estas actividades y el respaldo político y económico del estado, sumado a la falta de acceso del Proyecto a estos sectores, comprometen de manera importante los logros del Proyecto.

De igual importancia es la situación de la tenencia de la tierra privada en la mayoría del país. Esa condición, la inadecuada definición y divulgación de las reglas del juego por parte de la DINAMA y el Proyecto como su apoyo, presentan retos importantes para la sostenibilidad ambiental de las áreas protegidas que han sido incorporadas al SNAP.

Con base en la información revisada, este componente se califica como **Moderadamente Improbable (MI)**

# 5. Conclusiones y recomendaciones

Con base en el análisis realizado, se concluye sobre una serie de aspectos positivos y fortalezas que deben reafirmarse y sobre los cuales deben sustentarse los pasos futuros a seguir:

* El Proyecto, en poco tiempo, ha logrado cumplir un papel destacado en la trayectoria de las áreas protegidas en el país y en la introducción del concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se puede hablar de un antes y un después del Proyecto para la implementación del SNAP; para que las áreas protegidas llegaran a reconocerse como sitios de conservación de biodiversidad; y para empezar a construir un mosaico de representatividad ecológica para el país.
* El Proyecto ha estado dispuesto para ejecutar lo acordado. Seleccionó y organizó un equipo técnico solvente y comprometido, que logró el reconocimiento a diferentes niveles.
* A nivel del MVOTMA y el apoyo del PNUD, el Proyecto logró niveles de eficacia aceptables en el desarrollo de las actividades planeadas, y para bien o para mal, logró ser visualizado como la instancia para la conservación de la biodiversidad, y la promoción de áreas protegidas a nivel nacional.
* Con base en las fortalezas ya anotadas, un adecuado planeamiento, y con liderazgo, el Proyecto logró, en plazos relativamente reducidos, incluir un número importante de áreas protegidas en el sistema, superando dificultades y algunas actitudes hostiles, a pesar de lo cual, logró avanzar hasta ciertos límites.
* La multiplicidad de actores, cooperantes y contratantes, que en ocasiones tiene efectos paralizantes, ha sido manejada de manera aceptable.

Como síntesis de estas fortalezas, resulta claro que el Proyecto ha ejecutado las actividades planeadas con compromiso, y que incluso ha debido asumir responsabilidades no previstas y lo ha hecho con capacidad de adaptación.

A pesar de este juicio favorable sobre la ejecución, la evaluación concluye que el Proyecto tendrá dificultades para alcanzar en la magnitud y plazos previstos, sus objetivos de mayor jerarquía (Propósito y Fin).

Esta aparente contradicción puede explicarse por una serie de factores. Por una parte, no se visualiza un desarrollo de relaciones causa efecto (una “cadena de resultados”) que permita esperar en forma fundada que esos productos lleven a los resultados, y éstos sean apropiados y convertidos en Efectos e Impactos. Tampoco se afirma que los razonamientos y evidencias manejadas sean erróneos. Simplemente no aparecen como suficientes y adecuadamente respaldados. Esto se refleja en la calidad y expresividad de los indicadores usados y su aplicación en la gestión y la toma de decisiones.

Por otra parte se han comentado en este informe carencias de diseño y de ejecución, entre los que se señalan:

* El desarrollo de áreas protegidas en tierras de propiedad privada, ha enfrentado dificultades. A pesar de las acciones desarrolladas junto a gremiales del sector, se entiende que los agentes relevantes (a efectos de las decisiones en las áreas), tienen aún comunicación insuficiente con el proyecto y el sistema, restando aún mucho por mejorar en el establecimiento de relaciones de confianza.
* El proyecto, a partir de decisiones durante la implementación, se constituyó en una estructura relevante y visible en la ejecución de políticas públicas en materia de diversidad. Las necesidades de la conducción política, y las propias debilidades y restricciones de la DINAMA, jugaron un rol decisivo en esa decisión. Como resultado, se debilitó la apropiación por parte de la DINAMA, y el Proyecto asumió tareas de liderazgo y representación, y aún de ejecución de políticas que lo constituyeron en referente, a pesar de tratarse de una entidad ad hoc, sin inserción permanente en la estructura del Ministerio. Esto también dificultó la capacidad de establecer alianzas políticas dentro y fuera del Gobierno, lo que colaboró con el relativo aislamiento del Proyecto frente a otros decisores de políticas macroeconómicas o sectoriales. Adicionalmente, el dedicarse a tareas correspondientes a la entidad oficial contribuyó a que el Proyecto se desenfocara en diferentes circunstancias.
* Un tema relevante, es el referido a cierto aislamiento, y “radicalización”, al menos aparente de las propuestas y el accionar de Proyecto. Se trata de un tema de interpretación compleja. En la misión se constató que a nivel directivo y gerencial, el Proyecto no puede recibir el calificativo de “radical”, ni permite inferir dificultades de relacionamiento con el medio. Sin embargo, la percepción recogida por la misión en algunos lugares, a partir de un amplio espectro de opiniones (que incluyen algunas francamente opuestas pero también otras “amigables”), es la de que el Proyecto no logra despegarse de esa imagen “radical”, opuesta al “progreso” técnico, al agro-negocio, a las nuevas inversiones, etc. A nivel local (en las zonas de áreas protegidas relevadas en forma directa o indirecta), se reportan actitudes que en general van más allá de las definiciones generales del Proyecto y aún de las directrices de los planes de manejo (cuando éstos existen). Esta actitud en algunos casos está representada por el personal que opera a nivel descentralizado, pero también por organizaciones afines, u otros, que en muchos casos ni siquiera pertenecen al Proyecto, pero que, al parecer inevitablemente, son identificados con él. Un caso especial es el representado por los guardaparques. La formación recibida por estos agentes, parece más adecuada al desarrollo de tareas de cuidado de áreas públicas, del estilo de “policía ambiental”. Esa formación, junto a actitudes de tipo corporativo no directamente relacionadas a las directivas del Proyecto, hacen que los mismos no contribuyan a la generación de relaciones de confianza y cooperación con el sector privado local.
* Esto genera oposición de parte de los grupos eventualmente “perjudicados”, aún cuando las propuestas finales que el Sistema promueva aún no se conozcan con certeza. Los problemas de claridad, precisión y justificación de algunos mensajes, llegan a cuestionar el sustento técnico científico y las intenciones de ciertas propuestas. A la vez, estas situaciones de confrontación de posiciones y expectativas comienzan a producirse bastante antes de que los planes de manejo, que en general además se han atrasado, comuniquen sus propuestas finales.
* La situación política, la discusión en torno a la economía del país y las directrices de desarrollo, junto a dificultades de inserción política del Proyecto y la DINAMA, generan riesgos a la sostenibilidad del SNAP al final del proyecto. Estas situaciones sin ninguna duda demandan un mejor manejo por parte del Proyecto, en estrecha coordinación con la autoridad del SNAP y MVOTMA/DINAMA.

Recomendaciones para la Segunda Parte del Proyecto

**Visión / Propósito**

a. Finalizar el análisis de vacíos ecológicos de tal forma que deje de ser un estudio técnico y sea una estrategia nacional de representatividad transparente, socializada y aprobada, que incorpore una estrategia de “llenado” de esos vacíos ecológicos. Producto de esta estrategia deben surgir metas nacionales (y para el proyecto) de representatividad mejor detalladas y que combinen cobertura geográfica con territorio efectivamente manejado. Al definir esas metas, deberán tenerse en cuenta las posibilidades reales de expandir el sistema bajo la actual modalidad. La dirección del Proyecto deberá buscar las alianzas necesarias para lograr que la propuesta final sea un instrumento de política de promoción de la diversidad, que como toda política deberá contemplar más dimensiones que las aportadas por los especialistas temáticos.

Se recomienda seguir las directrices de la publicación:

N. Dudley and J. Courrau. 2008. “Filling the gaps in protected area networks: A quick guide for protected area practitioners.” Quick Guide Series ed. J. Ervin. Arlington, VA: The Nature Conservancy. 25 pp.

Esta publicación se encuentra disponible en: <http://conserveonline.org/workspaces/patools/documents/filling-the-gaps/view.html>

Se recomienda involucrar especialistas en los diferentes tipos de ecosistemas. Igualmente se recomienda también enfocarse en preparar una política y un proceso de llenado de vacíos ecológicos para alcanzar las metas de representatividad de Uruguay.

b. En relación a las evaluaciones de efectividad de manejo, se recomienda al Proyecto adoptar, adaptar o desarrollar una nueva herramienta que permita realizar mediciones más detalladas con relaciones de causalidad más claras. Adicionalmente, esta nueva herramienta quedaría de una vez instaurada en el país para después del final del proyecto. La herramienta METT, que actualmente se utiliza en el proyecto, tiene limitaciones importantes que inclusive limitan la medición de todos los logros del proyecto. Queda claro que la aplicación de METT es una obligación que el Proyecto debe cumplir, sin embargo, dadas sus limitaciones, se recomienda iniciar un proceso de desfase para el METT y la introducción gradual de una nueva y mejor herramienta.

Se recomienda que la nueva herramienta esté basada en las directrices proveídas en el documento de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas:

Hockings, M., Stolton, S., Leverington, F., Dudley, N. and Courrau, J. (2006). Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas. 2nd edition. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xiv + 105 pp.

Esta publicación se encuentra disponible en:

<http://iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_puball/wcpa_bpg/?375/Evaluating-Effectiveness-A-framework-for-assessing-management-of-Protected-areas-2nd-Edition>

Igualmente se recomienda revisar las principales herramientas existentes en el mundo en el sitio <http://www.wdpa.org/ME/tools.aspx>

c. El proceso seguido hasta ahora para el desarrollo de los planes de manejo de los sitios piloto debe ser mejorado con el fin que pasen a ser instrumentos técnicos de encuentro, de alianzas, de acuerdos dado el esquema de tenencia de la tierra dominantemente privado. Además para que consideren el tiempo real que toman los procesos en el país. Si se espera que estos planes contribuyan a la construcción del SNAP y el manejo de los sitios, se deben buscar arreglos que tengan mejor factibilidad que los actuales.

Además del contenido de estos planes, es importante la forma en que se gestiona el proceso previo a su formulación y durante la misma. Aún cuando algunas situaciones son difíciles de revertir, el proyecto debería intentar:

* Que los planes de manejo de los sitios sean completados en un plazo razonable que ayude a eliminar y evitar ansiedad en el nivel local. En nuevas licitaciones que se realicen, se recomienda ampliar el monto de las mismas y la exigencia de ciertas especificaciones, para ayudar a mejorar la atracción de capacidades y abordajes diferentes a las disponibles en el país.
* Realizar un esfuerzo por marcar una fuerte presencia en las áreas protegidas, asumir la representación de la opinión del Proyecto en forma directa por parte de los niveles gerenciales del mismo y las entidades directamente asociadas en la gestión (IIDD), y actuar en consecuencia.
* Promover una intervención, en planes de manejo finalizados o en proceso, destinada a la validación de los mismos. Esta validación puede darse por la incorporación a los equipos de formulación de los planes, o su participación en la discusión y aprobación de los mismos, de técnicos o entidades que representen adecuadamente la visión de las empresas que desarrollan actividades en las referidas áreas. [[2]](#footnote-2)

d. Se recomienda realizar una revisión al equipo del proyecto y las tareas que están pendientes de completar hasta el final del proyecto. Es importante considerar para esta revisión que se recomienda un énfasis en el nivel de sitio en lugar del central. Esto implica un menor número de personal en Montevideo y más presencia en el campo. Esta presencia en el campo se recomienda involucrar a otras instancias que puedan apoyar con personal de las áreas protegidas, inclusive con fondos propios.

También implica cambiar el enfoque de la concienciación de estrategias de opinión pública a programas enfocados y específicos en los sitios, ya sea bajo el formato de educación ambiental, interpretación ambiental o algo similar. Se recomienda considerar el desarrollo de capacidades con la participación de socios claves del SNAP como la academia, ONGs y centros de investigación.

e. Se recomienda que el enfoque de gestión que se promueva en los sitios piloto sea de acuerdo al contexto y la realidad del país. En otras palabras, se recomienda promover el uso de las categorías V y VI de la UICN de forma clara y contundente. En algunos casos se comprobó que no hay consistencia entre lo propuesto por el Proyecto y lo que se está transmitiendo en el campo. Se recomienda desarrollar información específica para Uruguay sobre qué son estas categorías de manejo y qué implicaciones tienen para propietarios, productores, gobiernos locales, etc. Esta información se recomienda que se transmita a los grupos de interés locales a la mayor brevedad. Se recomienda que el personal del proyecto, en especial el personal de campo, se capacite en estos temas.

Se recomienda utilizar publicaciones claves de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas:

Phillips, Adrian, (2002). Directrices de manejo para las áreas protegidas de la categoría V de la UICN: Paisajes terrestres y marinos protegidos. UICN Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. xv + 122 pp.

<http://iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_puball/wcpa_bpg/?377/Management-Guidelines-for-IUCN-Category-V-Protected-Areas-Protected-LandscapesSeascapes>

Dudley, N. (Editor) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.

<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf>

f. Se recomienda que una parte importante del énfasis en los sitios de la siguiente etapa del proyecto es concretar los modelos de gobernanza que son factibles de establecer en el tiempo restante del proyecto. Adicionalmente se recomienda sistematizar las lecciones aprendidas de todas las iniciativas realizadas para modelos de gobernanza en las diferentes áreas protegidas que son parte del SNAP.

g. Con el apoyo de la Cooperación Francesa, se recomienda valorar el modelo de Parques Naturales Regionales franceses como una alternativa temporal o complementaria para el establecimiento de áreas protegidas tal y como están descritos en la Ley de Áreas Protegidas, o como modelo de gobernanza transitorio. Este es un modelo que está siendo promovido por el FFEM en varios países de Sur América.

h. Se recomienda revisar los términos de referencia de los coordinadores de sitios piloto para asegurar que se identifican los puntos débiles del manejo reflejadas en las evaluaciones de efectividad de manejo, desarrollar planes operativos (en función de los planes de manejo si se tuvieran), enfocados en tales debilidades, organizar las inversiones requeridas para cumplir el plan y contar con las capacidades para implementar.

i. Como se desarrolla en el documento, varios de los indicadores de propósito del Marco Lógico, corresponden más bien a productos. Por esto se recomienda, aún en las mismas áreas de interés, buscar indicadores que reflejen efectos o impacto, o indicios de que éstos comienzan a obtenerse. Por otra parte, deberían generarse indicadores que permitieran aproximarse a la efectividad de las áreas protegidas en la generación de los efectos buscados, incluyendo herramientas de efectividad más adecuadas que el METT, evaluaciones externas independientes, complementos con la percepción de la población, expertos, etc.

j. Se recomienda revisar los indicadores con el fin que midan realmente acciones, comportamientos, nuevas destrezas en las personas y grupos que son expuestos a las actividades de concienciación. Dichas actividades de concienciación deben enfocarse a generar impacto de conservación. En particular, debe pensarse en indicadores que midan cambios en la actitud de decisores relevantes para el avance del Proyecto, tales como la asignación presupuestal al sistema, consideración de aspectos vinculados a la conservación en el análisis de propuestas de inversión, entre otros.

k. Se recomienda un mejoramiento del Marco Lógico, utilizando el razonamiento de “cadenas de resultados”. Esto es, cómo las acciones conducen a productos, explicitar la forma en que éstos conducirían a resultados, y en particular, cómo esos productos serán usados por los beneficiarios para ser transformados en Efectos, que es, en lo sustancial, el análisis de la hipótesis del proyecto.

Adicionalmente se debe proceder a poner en funcionamiento el nuevo sistema de información en proceso de diseño, alineado con la lógica de cadena de resultados, de manera que constituya un efectivo apoyo a la gestión y la toma de decisiones.

l. Se recomienda no incorporar más áreas protegidas al SNAP mientras las áreas ya incorporadas cuentan con productos claves que están retrasados y el proceso de incorporación es revisado y mejorado en aspectos de comunicación y participación.

m. Se recomienda realizar los esfuerzos necesarios para asegurar un nuevo proyecto GEF que venga a complementar los alcances del Proyecto SNAP.

n. De igual manera, se recomienda aprovechar la restructuración del MOTVMA para invertir esfuerzos en buscar elevar el nivel jerárquico de la División de Áreas Protegidas a una dirección nacional. El actual nivel jerárquico actual (División) no garantiza que el SNAP llegue a alcanzar acceso al nivel político nacional.

ñ. Se recomienda continuar el trabajo exitoso con la Comisión Nacional Asesora (CNA) y aprovecharla para hacer una realidad las recomendaciones anteriores.

o. Las dependencias ministeriales han demostrado severas restricciones para operar con la agilidad requerida, para aplicar una implementación orientada a resultados, con la flexibilidad y capacidad de adaptación necesaria. Es posible que se requiera una nueva institucionalidad, en el ámbito público pero ajustada a derecho privado, dejando para los ministerios la definición de los criterios, las políticas y las decisiones de qué áreas ingresar, cómo y cuándo, y el control del cumplimiento de los planes de manejo aprobados y la gestión nacional y local descentralizada llevarla a una nueva institucionalidad.

# 6. Lecciones aprendidas

Las siguientes lecciones aprendidas incluyen una combinación de insumos de los evaluadores y una muestra de las personas entrevistadas durante la misión.

**¿Hay algo que valga la pena mencionar que sea especial o crítico que aprendimos durante la implementación del proyecto este año que sea importante compartir con otros proyectos para que ellos puedan evitar este error o utilizar esta oportunidad?**

a. Con el fin de avanzar un proyecto nacional de áreas protegidas en Uruguay se hace necesario establecer claramente los procesos, coordinaciones y metas con actores claves tales como la institución contraparte gubernamental de áreas protegidas, otras instituciones gubernamentales claves, el sector productivo, autoridades regionales y locales.

b. La creación de un sistema nacional de áreas protegidas en un país que presenta un contexto de tenencia de la tierra principalmente privado requiere institucionalidad, estrategias y destrezas particulares para lograr el éxito.

c. La coordinación a nivel nacional, departamental y local es fundamental para el éxito de un proyecto de un sistema nacional de áreas protegidas. Este trabajo es permanente y requiere mucho esfuerzo, especialmente considerando cambios en las autoridades gubernamentales de los tres niveles.

d. La participación de personas locales en los procesos de selección, inscripción y manejo de áreas protegidas es fundamental para que un proyecto avance hacia sus metas. La constante comunicación periódica en ambas vías (local – nacional y viceversa) es fundamental para mantener la consistencia en los mensajes y las acciones.

e. Contar con personal operativo en el nivel local es muy importante para asegurar que las acciones se llevan a cabo en ese nivel y se mantiene una relación constante con los grupos de interés locales. Este personal debe contar con las capacidades necesarias para realizar su trabajo (institucionales, equipo, financieras y humanas)

f. Los procesos de inscripción de áreas protegidas en un sistema nacional debe ser parte de procesos transparentes en los cuales prive los logros de la conservación.

g. El monitoreo y la evaluación de la implementación de un proyecto de áreas protegidas debe contar con un razonamiento de cadenas de resultados que, de manera explícita, detalle la relación de las acciones propuestas con los resultados y los impactos.

h. Los indicadores utilizados para medir el avance del proyecto deben estar enfocados a los resultados e impactos del proyecto.

i. Los términos de referencia y procesos de desarrollo de planes de manejo de áreas protegidas en Uruguay deben considerar el tiempo necesario para completarlos considerando el contexto de cada sitio.

j. Cuando se inicia el diseño de un proyecto que establecerá un sistema nacional de áreas protegidas es fundamental incorporar actividades de incidencia dirigidas a desarrollar el apoyo de las autoridades responsables del apoyo político y las asignaciones presupuestarias, de tal forma que puedan ayudar a asegurar financiamiento estatal para el sistema. De igual forma se deben incorporar mecanismos factibles de generación de ingresos propios para el sistema.

**¿Qué haría distinto si empezara el proyecto de nuevo?**

a. Al llegar a trabajar a un sitio (área protegida), reconocer las contribuciones y el potencial de otros en el lugar y establecer alianzas y colaboraciones para el manejo del lugar.

b. Desde el inicio, contar con el respaldo y la confianza del personal gubernamental responsable de las áreas protegidas.

c. Todo proyecto que persigue trabajar en temas de biodiversidad en un territorio donde el 95% de la tierra es privada es fundamental contar con instancias locales de coordinación que deben ser apoyadas y que deben contar con los espacios para contribuir a la implementación del proyecto.

d. Los planes de manejo de un área protegida deben ser completados inmediatamente después de inscribir el área en el sistema nacional y en un plazo razonable para evitar comprometer la credibilidad al nivel regional y local.

e. Los CAEs deben ser instancias que deben ser establecidas en un tiempo razonable; además, deben ser apoyadas en el largo plazo.

f. Asegurar que los mensajes del Proyecto son consistentes a nivel nacional, regional y local.

g. Respuesta rápida a situaciones de conflicto a nivel regional y local de tal forma que los mismos no se extiendan en el tiempo y generen ansiedad y oposición al proyecto.

**¿Cómo contribuye este proyecto a la transferencia de tecnología?**

a. El Proyecto ha realizado un gran número de actividades de desarrollos de capacidades, de divulgación con varias instituciones y a varios niveles (nacional, regional, local). Esta es una forma válida de transferir capacidades y tecnología.

b. El Proyecto se encuentra desarrollando un sistema de gestión de información automatizado y que eventualmente será alimentado con toda la información producida, manejada y revisada por el Proyecto. Esta es una contribución importante de información y tecnología que será transferida a la DINAMA.

# 7. Anexos al reporte de evaluación

ANEXO 1: Términos de referencia de la evaluación

**PROYECTO**

**FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**

**DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DE URUGUAY**

**Proyecto URU/06/G34**

**TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO** **CONSULTOR INTERNACIONAL EXPERTO EN EVALUACION DE PROYECTOS**

**Montevideo, Setiembre 2010**

**1. INTRODUCCIÓN**

*1.1 Objetivos del proyecto y su contexto*

Como parte de las políticas de conservación de la biodiversidad, Uruguay promulgó en el año 2000 la Ley 17.234 que declara de interés general la creación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas1 (SNAP). La ley busca armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger y proporcionar un enfoque integrado que permita conciliar la conservación con otras actividades humanas. En 2005 se aprueba el decreto 52/005 que la reglamenta y, desde entonces, instituciones públicas nacionales y departamentales, sociedad civil y privados vienen dando los primeros pasos en su concepción y construcción.

1 La ley 17.234 define al 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, aún cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.

Para asistir al Gobierno de Uruguay en esta tarea imprescindible para el logro de los objetivos nacionales y de los compromisos internacionales de conservación de la biodiversidad, se solicitó el apoyo financiero a la comunidad internacional. Así surge el **Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (Proyecto SNAP)**, el cual busca contribuir a la superación de obstáculos para el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que conserve de manera efectiva una muestra representativa de la biodiversidad del país, contribuyendo a los objetivos de desarrollo nacional y a los compromisos de conservación a nivel internacional.

El proyecto, que comenzó a implementarse en el año 2007, es liderado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y reúne aportes del Gobierno nacional, contribuciones de la cooperación internacional multilateral a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); contribuciones de la cooperación bilateral (España y Francia) y aportes de gobiernos departamentales, otras instituciones públicas y organizaciones privadas y sociales. La cooperación del FMAM y del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial se ejecuta con el PNUD como agencia de implementación. La presente Evaluación Intermedia debe considerar los requerimientos correspondientes a ambos organismos de cooperación.

El Proyecto SNAP pretende contribuir con los esfuerzos de conservación de biodiversidad de importancia nacional y global al fortalecer y/o desarrollar las capacidades sistémicas, institucionales e individuales necesarias para implementar un SNAP sostenible a mediano y largo plazo. Justamente, fue diseñado en busca de este objetivo, en el marco de un proceso caracterizado por la participación de una importante diversidad de actores y articulando cuatro resultados estrechamente interrelacionados:

**Resultado 1:** Los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyan al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP han sido alcanzados y son operativos.

**Resultado 2:** El fortalecimiento de capacidades individuales de actores clave contribuye a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las áreas protegidas que lo constituyen.

**Resultado 3:** El aumento en los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las áreas protegidas en actores clave de la sociedad contribuye a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación del SNAP.

**Resultado 4:** Diferentes modelos de gobernanza probados a través de experiencias demostrativas contribuyen a la efectividad de manejo de las áreas protegidas y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.

El logro de estos resultados está asociado a la concreción de diferentes productos, articulando componentes de diseño y planificación, que implican definiciones a aplicar y ejecutar durante su horizonte temporal (cinco años) y más allá de la finalización del proyecto.

Al finalizar el proyecto, Uruguay habrá comenzado a implementar un SNAP adecuado a las capacidades de financiamiento, institucionales e individuales que se crearán o fortalecerán durante su ejecución y habrá diseñado un Plan Estratégico que permitirá orientar su desarrollo ulterior.

*1.2 La política de monitoreo y evaluación de PNUD/FMAM*

La política de monitoreo y evaluación (M&E) para los proyectos del PNUD/FMAM tiene cuatro objetivos:

Monitorear y evaluar resultados e impactos;

Proporcionar elementos para la toma de decisiones y la realización de enmiendas y mejoras necesarias;

Promover la rendición de cuentas en el uso de los recursos;

Documentar, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas.

Para asegurar la efectividad del M&E de los proyectos, se utiliza un conjunto de herramientas aplicables en forma continua durante la vida del proyecto, por ejemplo: monitoreo periódico de indicadores; evaluaciones de medio término; informes de auditorías y evaluaciones finales.

De acuerdo con las políticas y procedimientos del PNUD/FMAM para el M&E, todo proyecto financiado por el FMAM debe realizar una evaluación de medio término y otra final al terminar su implementación. Las evaluaciones de medio término tienen por objeto evaluar el progreso de los proyectos hacia los objetivos e identificar recomendaciones para mejorar este progreso en la segunda parte de su ejecución.

**2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

La evaluación de medio término tiene como fin proporcionar una revisión del progreso de la implementación del proyecto, identificar problemas potenciales en el diseño del proyecto, revisar los logros del proyecto en la concreción de sus productos y determinar el progreso hacia el logro del objetivo y los resultados esperados del proyecto.

Esta evaluación es importante para identificar barreras y obstáculos en la ejecución realizada hasta el momento, pero también lecciones aprendidas y potencialidades. Esto será un insumo clave para mejorar, reorientar o fortalecer aspectos de la implementación hacia la finalización del proyecto.

En este contexto el propósito de la presente consultoría es evaluar el cumplimiento de los objetivos y productos del proyecto, en la mitad del periodo de ejecución, en relación con el Plan Detallado de Trabajo y los respectivos Planes de Trabajo Anuales aprobados por el PNUD.

Las evaluaciones de medio término tienen además, los siguientes propósitos complementarios:

Promover la rendición de cuentas y la transparencia, al evaluar y revelar el progreso en el cumplimiento y logros del proyecto

Identificar las principales lecciones aprendidas que se pueden diseminar entre proyectos relevantes del FMAM y que puedan ayudar a mejorar la selección, diseño e implementación de futuras iniciativas del PNUD/FMAM

Entregar retroalimentación y observaciones respecto a cuestiones clave recurrentes en el portafolio que requieran atención y acerca de las mejoras de cuestiones clave.

**3. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO**

*3.1 Aspectos generales*

Las evaluaciones de medio término evaluarán, como mínimo, el progreso hacia el logro de productos y resultados. En este sentido, la evaluación debe determinar la medida en la cual los resultados del proyecto están siendo alcanzados, o se espera que se alcancen, y evaluar si el proyecto ha llevado, hasta el momento, a cualquier otra consecuencia positiva o negativa.

A la vez que se evalúa el avance de un proyecto, las evaluaciones de medio término buscan identificar potencialidades y deficiencias en el proceso de lograr el objetivo del proyecto como está establecido en el documento del proyecto y también indicar si hubo algún cambio y si estos cambios fueron aprobados y alcanzados, así como sugerir cambios si éstos no han tenido lugar.

En términos generales, la evaluación de medio término debe tratar los siguientes aspectos y preguntas relacionados con el proyecto:

**Diseño del proyecto:** ¿Qué tan vigente y válido es el diseño del proyecto desde su elaboración original, y se puede identificar su contribución o no al alcance de los objetivos establecidos? Con las experiencias adquiridas hasta la fecha y en vista de la situación actual de capacidades de las instituciones y el proceso de creación de una nueva institucionalidad ambiental en el país, ¿Se debería ajustar o modificar de alguna manera la estrategia del proyecto?

**Impacto:** ¿El proyecto está haciendo un progreso satisfactorio hacia el impacto previsto? ¿Cómo han evolucionado los principales indicadores?

**Indicadores:** ¿Los indicadores identificados son válidos o deben ser modificados? ¿Qué comentarios o sugerencias pueden hacerse para la modificación, en caso que aplique? ¿Los indicadores reflejan el conjunto completo de los objetivos del proyecto y cambian el énfasis del proyecto de alguna manera? ¿Se han tomado medidas de línea base a nivel de las áreas donde se desarrollan experiencias demostrativas? Si no, ¿cómo se puede establecer para mejorar la mensurabilidad del impacto del proyecto?

**Implementación y ejecución:** ¿Están operando de manera eficiente y efectiva las modalidades de implementación y ejecución del proyecto? ¿Existe una división clara de roles y responsabilidades entre todos los actores del proyecto? ¿Hay una comunicación efectiva entre todos los grupos participantes? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades? ¿Cómo pueden mejorar las modalidades de implementación y ejecución? ¿Han sido los costos de administración razonables? ¿Cómo se desarrolló la entrega de los aportes de cofinanciamiento (respecto del cronograma de entrega, montos, tasa de cambio, etc.- especial énfasis debe ser dado a este tema)?

**Correcciones:** Mientras que el proyecto entra en su fase final, ¿qué clase de correcciones/ajustes se deben hacer para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos?

**Lecciones aprendidas:** Por ejemplo, ¿cómo se pudo haber logrado alcanzar más eficientemente y efectivamente los impactos/resultados? ¿Qué particularmente ha funcionado bien y puede ser considerado como “mejor práctica”? ¿Qué no se debería haber hecho porque tuvo un impacto pequeño o negativo sobre el objetivo general?

La evaluación debe examinar y evaluar apropiadamente las perspectivas de varias partes interesadas2. En la mayoría de los casos, una evaluación de medio término incluye visitas al campo para constatar el progreso en el logro de los objetivos y productos del proyecto y entrevistas a las partes interesadas que sean clave a nivel nacional y local, donde corresponda. También analiza el uso de recursos FMAM y co-financiamiento en el contexto más amplio del país.

2 En el Anexo 4 se incluye un listado preliminar de los principales actores a involucrar en la evaluación

**Evaluación del progreso hacia el logro de los resultados del proyecto**

Si el proyecto no estableció una línea base (condiciones iníciales), el evaluador en conjunto con el equipo de proyecto debe calcular las condiciones iniciales (línea base) para que los logros y resultados puedan ser identificados apropiadamente. Como en la mayoría de los proyectos FMAM se puede esperar el logro de los resultados antes del cierre del proyecto, la evaluación del progreso hacia el logro de los resultados debe ser una prioridad. Los resultados son el efecto, a corto o mediano plazo, probable o alcanzado de los productos de una intervención. Ejemplos de resultados pueden incluir, entre otros, el fortalecimiento de capacidades institucionales, un aumento en los niveles de conciencia pública (cuando conduzca cambios de comportamiento), y transformación de marcos de políticas y mercados. Como parte de la evaluación el equipo evaluador tendrá que cuantificar los resultados del proyecto utilizando indicadores y Herramientas de Seguimiento (Tracking Tools) relevantes3.

3 Para proyectos FMAM 3 enmarcados en la prioridad estratégica 1, se requiere la utilización de la herramienta conocida como METT (Management Effectiveness Tracking Tool, versión 2005).

Para determinar el nivel de logros de los resultados actuales del proyecto y constituir una base de reflexión para una mejor orientación de ciertos aspectos del proyecto, los siguientes tres criterios deberán ser evaluados:

**Relevancia:** ¿Son los resultados del proyecto consistentes con las áreas focales/estrategias del programa operacional y prioridades de país? Los evaluadores deben medir también la medida en la cual los resultados especificados en el documento del proyecto son realmente resultados y no productos o insumos.

**Efectividad:** La probabilidad de lograr los objetivos planteados. ¿Son los resultados del proyecto a medio término proporcionales a los resultados esperados (como están descritos en el documento de proyecto) y a los problemas que el proyecto pretendía abordar? En caso de que los resultados originales o modificados sean solo productos/insumos, entonces los evaluadores deberán medir si hubo algún avance hacia el logro de resultado real del proyecto, y si lo hubo, entonces, si los mismos son proporcionales con las expectativas realistas de estos proyectos.

**Eficiencia:** La medida en la cual los resultados están siendo alcanzados con los recursos más económicos posibles (también llamado efectividad de costos o eficacia). ¿Está siendo el proyecto costo efectivo? ¿Está siendo el proyecto la opción de menor costo? ¿La implementación del proyecto está retrasada, y si lo está, afecta esto la efectividad de costo? Cuando sea posible, el evaluador debe comparar también la relación costo-tiempo vs resultados del proyecto con otros proyectos similares.

La evaluación de relevancia, efectividad y eficiencia debe ser tan objetiva como sea posible e incluir suficiente y convincente evidencia empírica. Idealmente el sistema de monitoreo del proyecto debe entregar información cuantificable que conduzca a una evaluación robusta de la efectividad y eficiencia del proyecto.

Además de un análisis descriptivo, la evaluación debe calificar al proyecto utilizando las siguientes categorías:

**Altamente Satisfactorio (AS):** El proyecto no está teniendo deficiencias en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad o eficiencia.

**Satisfactorio (S):** El proyecto está teniendo deficiencias menores en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad o eficiencia.

**Moderadamente Satisfactorio (MS):** El proyecto está teniendo deficiencias moderados en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad o eficiencia.

**Moderadamente Insatisfactorio (MI):** El proyecto está teniendo deficiencias significativas en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia.

**Insatisfactorio (I):** El proyecto está teniendo deficiencias mayores en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia.

**Altamente Insatisfactorio (AI):** El proyecto está teniendo deficiencias severas en el logro de sus objetivos, en términos de relevancia, efectividad y eficiencia.

A**proximación hacia la sostenibilidad de los resultados del proyecto**

Aunque no se pretende evaluar “probabilidad de sostenibilidad de resultados al finalizar el proyecto, y proveer una clasificación para esto”, sí se espera que la evaluación ofrezca pistas para analizar el horizonte de sostenibilidad hacia el final del proyecto. Para ello, se deberá prestar atención especial al análisis de los riesgos que probablemente afecten la persistencia de los resultados del proyecto, sobre todo en la segunda fase de implementación.

**Rol catalizador**

La evaluación también describirá cualquier efecto catalítico o de replicación del proyecto que sea posible identificar en esta etapa de ejecución del proyecto. Si no se identifica ningún efecto, la evaluación describirá las acciones catalíticas o de replicación que el proyecto ha realizado hasta el momento.

**Evaluación de los sistemas de monitoreo y evaluación**

La evaluación valorará si el proyecto está cumpliendo con los requerimientos del diseño de proyecto de Monitoreo y Evaluación (M&E) y la aplicación del plan de M&E del proyecto. Específicamente, se trata de analizar la pertinencia, viabilidad, precisión, desagregación y consistencia temporal de los indicadores, y de evaluar la pertinencia, viabilidad y aplicación de los instrumentos previstos en el sistema de monitoreo y evaluación. Los proyectos FMAM tienen que presupuestar adecuadamente para la ejecución del plan de M&E, y proveer recursos adecuados para la implementación del plan de M&E. También se espera que los administradores de proyecto utilicen la información generada por el sistema de M&E durante la implementación del proyecto para mejorar y adaptar el proyecto. Debido a la larga duración de muchos proyectos FMAM, también se exhorta a los proyectos a incluir planes de monitoreo a largo plazo para medir resultados (como resultados medio ambientales) después del término del proyecto. Se espera que el reporte incluya evaluaciones separadas de los logros y deficiencias de estos dos tipos de sistemas de M&E.

*3.2. Temas específicos*

En el análisis de los aspectos mencionados, para la evaluación de medio término es especialmente importante considerar los siguientes temas:

La evaluación debe revisar exhaustivamente el avance de la implementación de las cuatro aéreas protegidas que son modelos piloto de gobernabilidad. Se debe evaluar si dichos pilotos puedan ser completados para el final de proyecto, y hacer recomendaciones de cómo se puede acelerar el avance y/o ser complementado por experiencias existentes en otras áreas protegidas. Se debe considerar que la meta principal de los pilotos es promover la rentabilidad y el enfoque operativo de la gobernabilidad de áreas protegidas que pueden ser incorporados y replicados a través del plan del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para los próximos 10 años.

**Dimensión institucional:** niveles de consenso alcanzados en la gestión del proyecto y en torno a la construcción del SNAP, rendimiento de espacios de coordinación, transformación institucional de DINAMA.

**Áreas:** efectividad de manejo (METT) – en base a información recolectada por el proyecto durante 2009-, implantación de procesos participativos en áreas, existencia y probabilidad de desarrollo de productores con usos sostenibles

**Actores:** percepciones sobre el SNAP en actores claves, especialmente en comunidades locales y zonas de influencia de áreas

**Buenas prácticas y lecciones aprendidas:** Evaluación de procesos en áreas protegidas y a nivel central e identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas en ambos niveles

Dado que el proyecto se encuentra en la mitad de su ejecución, es fundamental que la evaluación de medio término provea una mirada externa sobre el progreso del proyecto en el logro de resultados haciendo especial foco en estos temas, identificando fortalezas y debilidades, que permitan reforzar los aspectos que estén funcionando bien e introducir correctivos en aquellos que sean evaluados en forma negativa.

**4. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN**

El consultor Internacional contratado para la evaluación apoyará a la Oficina del PNUD Uruguay en proporcionar una evaluación independiente y profunda del proyecto. A continuación se presentan herramientas que deberá emplear en la preparación de su informe, teniendo en cuenta que éstas podrán ser complementadas con otros insumos según criterio del equipo evaluador, una vez sean aprobadas por la Oficina del PNUD Uruguay.

El equipo evaluador trabajará en colaboración con el personal de la Oficina del PNUD Uruguay y el equipo de proyecto, para evaluar la ejecución del proyecto.

La evaluación se llevará a cabo de manera participativa, a través de una combinación de procesos, entre ellos:

**A. Revisión de documentos**

Las principales fuentes para la evaluación de medio término son:

Documento de Proyecto “URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay”

Plan Detallado de Trabajo original del proyecto

Planes Operativos Anuales del Proyecto (2008, 2009 y 2010)

Informes Anuales del Proyecto al PNUD (2008, 2009)

Annual Performance Report (APR)/Project Implementation Review (PIR) 2009 PIMS 3173

QORs

Documentación pertinente y relevante que esté disponible en relación con el proyecto, sus actividades, resultados y productos.

Documentos vinculados al sistema de M&E del Proyecto

Otras fuentes relevantes de información que incluyen la política de evaluación del PNUD y el FMAM

Minutas y decisiones del comité directivo

Todos los documentos serán entregados al equipo evaluador por la Oficina del PNUD Uruguay y por el Equipo del Proyecto. El equipo del proyecto y la Oficina del PNUD Uruguay prepararán una nota de cada documento que describa la importancia relativa del mismo y las secciones claves donde el evaluador debe poner especial atención.

**B. Entrevistas**

El equipo evaluador llevará a cabo, como mínimo, entrevistas en profundidad con los principales referentes o autoridades de los actores señalados en el Anexo .

**C. Visitas de campo**

Se deben realizar visitas de campo a una muestra de los sitios que son experiencias demostrativas en el proyecto.

**D. Entrevistas semi-estructuradas**

El equipo podrá desarrollar un proceso para llevar a cabo entrevistas semi-estructuradas para asegurar que todos los temas sean cubiertos y se pueda obtener información confiable y representativa de los actores mencionados, más allá de los referentes principales a cubrir con las entrevistas en profundidad.

**E. Focus groups o talleres de discusión**

Además, podrán llevarse a cabo discusiones en grupo (focus groups) con los beneficiarios del proyecto en una selección de áreas protegidas y zonas de influencia del proyecto.

**Importante:** Una vez iniciada la evaluación, el consultor y el resto del equipo evaluador deberán elevar al equipo de contraparte una propuesta de metodología, que incluya la definición de actores, sitios e instrumentos de relevamiento a utilizar. La metodología final deberá ser acordada con el equipo de contraparte y aprobada por la Oficina de País.

**5. JUSTIFICACION DE LA CONSULTORÍA**

Como se explicitó en los puntos anteriores, el Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP de Uruguay (URU/06/G34) requiere implementar la Evaluación de Medio Término.

En este contexto, el Proyecto considera necesaria la contratación de un técnico especialista en el área de evaluación de proyectos que tenga bajo su responsabilidad la dirección de la Evaluación de Medio Término del Proyecto. Este profesional deberá ser capaz de desempeñarse eficiente y eficazmente en todas las actividades implicadas en el proceso de la evaluación, conduciendo los aspectos metodológicos de la misma, dirigiendo a otros técnicos contratados para participar en la evaluación y elaborando los informes, las conclusiones y recomendaciones que de ella se desprendan.

**6. PERFIL REQUERIDO PARA EL CARGO**

i. Profesional universitario con especialización y experiencia probada (más de 10 años) en monitoreo y evaluación de programas/proyectos complejos (manejo del enfoque de marco lógico y otros enfoques de planificación estratégica; métodos y enfoques de M&E, tanto cuantitativos como cualitativos y participativos; planificación, diseño e implementación de sistemas de M&E; capacitación en desarrollo e implementación de M&E).

ii. Dominio de la metodología de marco lógico.

iii. Experiencia en análisis institucional y de actores

iv. Conocimiento de la problemática asociada a la conservación de la biodiversidad y el ambiente. Preferiblemente con conocimiento sobre Sistemas de áreas protegidas.

v. Experiencia en evaluación de proyectos vinculados a la temática de la biodiversidad y/o el medio ambiente.

vi. Capacidades para el trabajo en equipos multidisciplinarios y la relación con un amplio espectro de actores sociales.

vii. Se dará preferencia a consultores con conocimientos de los procedimientos vinculados a la gestión y seguimiento de Proyectos PNUD-FMAM.

viii. Excelentes habilidades analíticas y de redacción.

ix. Excelente dominio tanto oral como escrito del inglés y español.

Los evaluadores deben ser independientes de los procesos de generación de políticas y del manejo de la asistencia. Por lo tanto, las postulaciones de evaluadores que hayan tenido cualquier participación directa con la elaboración o implementación del proyecto, no serán consideradas. Cualquier asociación anterior con el proyecto, con las contrapartes relevantes del gobierno, la Oficinas del PNUD Uruguay u otros actores debe ser mencionada en la postulación.

Si el/la evaluador/a seleccionado/a, no hubiese mencionado estos vínculos, esto será motivo de finalización inmediata del contrato. En tales circunstancias, los informes y otra documentación producida por el evaluador serán retenidos por el PNUD.

NOTA: El consultor puede ser nacional (con experiencia internacional) o internacional.

**7. ARREGLOS PARA IMPLEMENTAR LA EVALUACIÓN**

**7.1. Arreglos de gestión**

La evaluación ha sido solicitada por el PNUD, liderada por la Oficina del PNUD Uruguay, como Agencia de Implementación del proyecto. La Oficina del PNUD Uruguay tiene la responsabilidad general de la coordinación y los arreglos logísticos de la evaluación, así como también de darle apoyo necesario al equipo evaluador (viaje, alojamiento, espacio de trabajo, comunicaciones, etc.) junto con la oportuna entrega de viáticos y pagos del contrato. La Oficina del PNUD Uruguay organizará la misión al sitio (arreglos de viaje, reuniones con actores clave y beneficiarios, entrevistas y visitas de campo). El equipo de evaluación recibirá un breve resumen oral de la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM, a través de una tele-conferencia, al inicio de su misión. Se espera que el equipo entregue también un resumen oral de los resultados y conclusiones preliminares de la misión de evaluación a la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM. En caso de ser necesario otras discusiones con la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM respecto a la misión y el proyecto se pueden coordinar mientras la evaluación se lleva a cabo.

Modalidades de pago y especificaciones: Los evaluadores serán contratados directamente con dinero del presupuesto del proyecto. El pago será de 50% al momento de la entrega del primer borrador a la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM y equipo del proyecto. El restante 50% será pagado una vez que el reporte final haya sido finalizado y aprobado por la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM. La calidad del reporte final será evaluada por la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM. Si la calidad no cumple con los estándares o requisitos del PNUD-FMAM, se solicitará a los evaluadores que reescriban o revisen (según sea necesario) el documento antes del pago de la última cuota.

Estos términos de referencia son basados en las políticas y procedimientos del PNUD-FMAM y han sido consensuados, al igual que la agenda de la misión, entre la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM y el equipo del proyecto. El reporte final debe haber sido aceptado y aprobado por el PNUD antes de ser utilizado de manera pública. Para esto, la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM deberán de manera formal aprobar el reporte (ver Anexo 5).

**8. OBJETIVO DE LA CONSULTORIA**

El consultor será responsable de dirigir la Evaluación de Medio Término. Esto requiere de conocimientos metodológicos de evaluación de proyectos y de una estrecha coordinación y comunicación con el otro consultor externo contratado para la evaluación así como con la coordinación del proyecto, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), el Comité de Seguimiento, el responsable de M&E y representantes de los principales actores vinculados con el SNAP.

Se espera contar con una evaluación de calidad que permita tener una medición del avance en el logro de los resultados esperados así como recomendaciones y sugerencias para mejorar la implementación con el propósito de alcanzar los objetivos del proyecto de la forma más eficaz y eficiente posible.

**9. ACTIVIDADES**

Para alcanzar este objetivo el consultor deberá:

1. Mantener comunicación y contacto permanente con el personal de la Oficina del PNUD Uruguay, la Oficina Regional PNUD/FMAM de Panamá y el equipo de proyecto, para evaluar la ejecución del proyecto.

2. Dirigir y coordinar el trabajo del resto del equipo evaluador.

3. Realizar el análisis general de los documentos vinculados al Proyecto (incluidos en el Anexo 2). Se deberá realizar un análisis en profundidad de una selección de los más relevantes.

4. Revisar la metodología propuesta en los Términos de Referencia y proponer ajustes a la misma los cuales serán acordados con el personal de la Oficina del PNUD Uruguay, la Oficina Regional PNUD/FMAM de Panamá y el equipo de proyecto .

5. Asesorar a la coordinación en el diseño e implementación de instrumentos para el mejor M&E del Proyecto.

6. Realizar las entrevistas a los actores considerados clave, lo cual será definido de común acuerdo con el personal de la Oficina del PNUD Uruguay, la Oficina Regional PNUD/FMAM de Panamá y el equipo de proyecto, y supervisar la realización de las restantes entrevistas.

7. Realizar al menos una visita de campo y supervisar las visitas de campo que realicen el resto de los evaluadores.

8. Proponer aportes y/o cambios a la construcción de indicadores de M&E y/o a los instrumentos de relevamiento utilizados.

9. Realizar un diagnóstico del desempeño del Proyecto en lo que refiere a su implementación y al avance en el logro de sus objetivos.

10. Redacción de Informes Intermedios y del Reporte Final de la evaluación de Medio Término, incluyendo diagnóstico, resultados, conclusiones y recomendaciones.

**10. PRINCIPALES TAREAS Y DEDICACION**

La consultoría consiste en 26 jornadas repartida durante un periodo de 60 días de acuerdo al siguiente plan:

Preparación para el trabajo de campo: (4 jornadas, incluye tiempo de viaje)

Conseguir la documentación del proyecto y otro material que tenga información del proyecto (PIRs, reportes de TPR, evaluación de medio término y otras evaluaciones, etc.);

Familiarizarse con la situación de desarrollo general del país (a través de revisar los CCA, UNDAF y otros reportes del país).

Preparar la misión de manera detallada, incluyendo metodología, en cooperación con la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM y el equipo del proyecto.

Tener una teleconferencia con el Asesor Regional del PNUD-FMAM

Misión: (10 jornadas)

Reunión con el equipo de la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM

Reuniones con actores nacionales relevantes

Revisión conjunta de todo el material disponible del proyecto, con especial atención en los resultados y productos del proyecto

Visita al sitio del proyecto

- Observación y revisión de las actividades finalizadas y en curso (creación de capacidades, concientización / educación, actividades de demostración de uso sostenible, desarrollo comunitario, etc.)

- Entrevistas con beneficiarios y actores clave, incluyendo representantes de la autoridad local, autoridad local ambiental, comunidades, etc.

Reporte Borrador (7 jornadas): este debe ser entregado en un plazo no mayor a las dos semanas de finalizada la misión.

**-** Entrevistas finales / validación con la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM y equipo del proyecto

**-** Borrador del proyecto en el formato adecuado

**-** Revisión telefónica de las conclusiones finales con la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM

**-** Finalizar el reporte final y entregarlo para comentarios. Las partes entregarán comentarios en un plazo no mayor a un mes.

Reporte Final (5 jornadas)

**-** Entrega final del reporte de evaluación incluyendo los comentarios y sugerencias del consultor internacional, la Oficina del PNUD Uruguay, la Oficina Regional PNUD-FMAM y equipo del proyecto

Antes de que la misión de evaluación haya concluido, el consultor deberá realizar una **presentación oral de las principales conclusiones de la evaluación** en la Oficina del PNUD Uruguay. Esto permitirá verificar, validar y aclarar las conclusiones de la evaluación.

**11. PRODUCTOS Y PLAZOS**

La duración total de la evaluación será de **60** días:

1. Un Plan de Trabajo aprobado a los 15 días laborales de iniciada la consultoría. Dicho Plan debe incluir una propuesta detallada de la Metodología, el proceso de la evaluación, su cronograma y la asignación de responsabilidades de cada punto del proceso entre el consultor internacional y el nacional

2. Informe Preliminar a los 45 días laborales de iniciada la consultoría. Debe presentar los resultados preliminares de la evaluación habiéndose completado al análisis documental y el trabajo de campo.

3. El **Reporte de la Evaluación,** a los 60 días de iniciada la consultoría. Este Informe Final deberá seguir una pauta similar al ejemplo presentado en el Anexo 1. Este reporte debe ser enviado electrónicamente a la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM en Panamá y al equipo del proyecto, en el plazo establecido en el contrato. Las partes revisarán el documento y entregarán observaciones y/o comentarios al Consultor Internacional en un plazo no mayor a 1 mes luego de entregado el reporte. El evaluador considerará los comentarios para incluirlos en un reporte final que debe ser entregado a más tardar 1 semana luego de entregados los comentarios. En caso que haya discrepancias entre las impresiones y conclusiones del equipo evaluador y las partes mencionadas arriba se debe incluir un anexo al final del documento explicando estas discrepancias. La Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM firmarán un formulario final de aprobación del documento que será adjuntado al reporte final (ver Anexo 5).

**Consideraciones generales del reporte:**

Formato: Times New Roman – 11; espaciado simple; tabla de contenido automatizada; número de páginas (centrado abajo); se sugiere el uso de gráficos y fotografías, cuando sea relevante

Largo: Máximo 50 páginas en total, excluyendo anexos

Términos de referencia para evaluación de medio término. Consultor Internacional – Proyecto SNAP Uruguay *13*

**ANEXOS**

**Anexo 1: Estructura y contenidos tentativos de Reporte de Evaluación de Medio Término**

**Anexo 2: Lista de documentos a revisar por los evaluadores**

**Anexo 3. Explicación de la Terminología de FMAM**

**Anexo 4: Listado de actores**

**Anexo 5: Tabla de Respuestas de Gestión**

**Anexo 6: Formulario de revisión y aprobación**

**ANEXO 1: Estructura y contenidos tentativos de Reporte de Evaluación de Medio Término**

**1. Resumen ejecutivo**

Breve descripción del proyecto

Contexto y propósito de la evaluación

Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

Tabla que resuma las calificaciones obtenidas en esta evaluación

**2. Introducción**

Propósito de la evaluación

Cuestiones claves tratadas

Metodología de la evaluación

Estructura de la evaluación

**3. El proyecto y su contexto de desarrollo**

Comienzo, duración del proyecto y fase de la implementación en que se encuentra

Problemas que el proyecto pretende abordar

Objetivos inmediatos y de desarrollo del proyecto

Actores

Resultados esperados

**4. Resultados:** los contenidos de esta sección se detallan a continuación:

Adicional a la evaluación de efectividad y eficiencia descrita arriba se debe entregar un análisis descriptivo. Todos los criterios marcados con **(\*)** deben ser calificados utilizando las siguientes divisiones de categorías: Altamente Satisfactorio (AS), Satisfactorio (S), Moderadamente Satisfactorio (MS), Moderadamente Insatisfactorio (MI), Insatisfactorio (I), Altamente Insatisfactorio (AS). Favor ver Anexo 3 para la explicación de la terminología FMAM.

*a. Formulación del proyecto*

La sección debe comenzar describiendo el contexto del problema que el proyecto está tratando. Debe describir qué tan eficientes fueron el diseño y como se conceptualizó el proyecto para enfrentar la problemática, haciendo énfasis en la consistencia y lógica de la estrategia del proyecto y su marco lógico. Esta sección debe responder preguntas como *¿qué tan bien formulado estuvo el proyecto? ¿Las modificaciones que se hicieron durante su ejecución, resultaron en mejores productos y (potencialmente) mayores impactos?* Esta sección de incluir lo siguiente:

Conceptualización/diseño **(\*)**: Esta sección debe evaluar el enfoque utilizado en el diseño y entregar una apreciación de qué tan apropiadamente se conceptualizó el problema y si la estrategia de intervención seleccionada fue la mejor opción para abordar las barreras en el área del proyecto. Debe además incluir una evaluación del marco lógico y si los diversos componentes y actividades propuestas para lograr el objetivo fueron apropiados, viables y respondían al entorno institucional, legal y regulatorio del proyecto. También debe evaluar los indicadores definidos para guiar la implementación y la medición de logros y determinar si las lecciones aprendidas de otros proyectos relevantes (en la misma área focal) se incorporaron al diseño del proyecto, tomando como insumo, entre otros, los análisis realizados por el propio proyecto. La apropiación nacional: Se debe evaluar si la idea inicial del proyecto se originó en planes de desarrollo locales, nacionales o sectoriales y si el proyecto responde a los intereses nacionales en cuanto al medio ambiente y el desarrollo.

Participación de actores en el diseño **(\*):** Se debe evaluar si existió diseminación de información, consulta y participación de actores en el diseño del proyecto.

Replicabilidad: Determinar la manera en que las lecciones y las experiencias generadas por el proyecto fueron o pueden ser replicadas o ampliadas en el diseño e implementación de otros proyectos (esto también se relaciona a las prácticas llevadas a cabo durante la implementación).

Otros aspectos: Evaluar en la revisión del enfoque de formulación del proyecto la ventaja comparativa del PNUD como agencia de implementación del proyecto; la consideración de vínculos entre proyectos y otras intervenciones dentro del sector y la definición de los arreglos claros y apropiados de la gerencia en la etapa del diseño.

*b. Implementación del Proyecto*

**Enfoque de Implementación (\*):** Independientemente de si el proyecto ha sido diseñado correctamente, la próxima pregunta que debe hacerse es *¿está siendo bien implementado el proyecto?* Entre otros, se deben evaluar los siguientes aspectos:

(i) El uso del marco lógico como herramienta de gestión durante la implementación realizada hasta el momento y todos los cambios realizados en él como respuesta a condiciones cambiantes y/o a retroalimentación de las actividades de monitoreo y evaluación.

(ii) Otros elementos que evidencien que existió manejo adaptativo, tales como el desarrollo sistemático de planes de trabajo amplios y realistas y/o cambios en arreglos de gestión para mejorar la implementación.

(iii) El establecimiento y uso de tecnologías electrónicas de información para apoyar la implementación, la participación y el monitoreo, así como otras actividades del proyecto.

(iv) Las relaciones operativas entre las instituciones participantes y otros y cómo estas relaciones han contribuido a una efectiva implementación y al logro de los objetivos del proyecto.

(v) Capacidades técnicas asociadas con el proyecto y su rol en el desarrollo, el manejo y los logros del proyecto.

**Monitoreo y Evaluación (M&E) (\*):** Incluir una evaluación sobre si ha existido una supervisión periódica y adecuada de las actividades durante la implementación con el fin de establecer si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados han avanzado de acuerdo a lo planificado. Si ha habido evaluaciones formales, evaluar si se han tomado acciones respecto a los resultados y conclusiones de éstas. Para evaluar esto se propone que los evaluadores utilicen los siguientes criterios: i) evaluar si ha existido hasta el momento un sistema de M&E apropiado que ha permitido hacer seguimiento al progreso hacia el logro de los resultados y objetivo del proyecto. ii) evaluar si se han utilizado herramientas de M&E adecuadas como por ejemplo línea base, indicadores prácticos y claros, análisis de datos, estudios para evaluar los resultados esperados para ciertas etapas del proyecto (resultados o indicadores de progreso). iii) evaluar si existieron los recursos y las capacidades para llevar a cabo el monitoreo de manera adecuada y si el sistema de M&E fue utilizado para el manejo/administración adaptativa del proyecto.

**La Participación de los Actores (\*):** Esto debe incluir una evaluación de los mecanismos para la difusión de la información sobre la implementación del proyecto en esta primera fase y el grado de participación de los actores en la gerencia, enfatizando los siguientes aspectos:

(i) La producción y difusión de la información generada por el proyecto en esta primera fase

(ii) La participación de usuarios locales y ONGs en la implementación del proyecto y toma de decisiones. Analizando las fortalezas y las debilidades del enfoque adoptado por el proyecto en este tema.

(iii) El establecimiento de alianzas y relaciones de cooperación entre el proyecto y entidades locales, nacionales e internacionales y los efectos que ellas han tenido sobre la implementación del proyecto hasta el momento.

(iv) La participación de instituciones gubernamentales en la implementación del proyecto, el grado de apoyo gubernamental al proyecto.

**Planificación Financiera:** Se debe incluir un análisis de:

(i) Los costos reales del proyecto por objetivo, resultados y actividades.

(ii) El costo-eficiencia de los resultados. ¿Está siendo el proyecto costo-eficiente?

(iii) El manejo financiero (incluyendo aspectos de desembolsos)

(iv) El co-financiamiento (ver el Anexo 3 para indicaciones sobre el informe de co-financiamiento. Esta tabla debe ser completada y entregada en el documento de evaluación).

**Modalidades de la ejecución e Implementación:** Esto debe considerar la eficacia de la contraparte del PNUD y de la participación de la Unidad de Coordinación del proyecto en la selección, el reclutamiento, la asignación de expertos, consultores y miembros nacionales del personal de las contrapartes y en la definición de tareas y responsabilidades. La cantidad, calidad y puntualidad de los ingresos (insumos) para el proyecto con respecto a las responsabilidades de ejecución. Promulgación de legislación y disposiciones presupuestarias y grado en que éstos pudieran estar afectando la puesta en práctica y la sostenibilidad del proyecto. La calidad y puntualidad de los aportes del PNUD y del Gobierno, de ser el caso, de otras contrapartes responsables de proporcionar recursos al proyecto y el grado en que esto ha afectado la implementación del proyecto. Esta sección debe buscar responder a las siguientes preguntas: *¿Operó de manera eficiente y efectiva la modalidad de implementación y ejecución del proyecto en esta primera fase? ¿Ocurrió una comunicación efectiva con actores críticos para la respuesta a las necesidades de la implementación? ¿Fueron razonables los costos de administración?*

*c. Progreso en el logro de resultados*

Logro de productos/resultados y objetivos **(\*):** Esta evaluación de medio término busca determinar el progreso en el logro del objetivo y resultado del proyecto hasta el momento. Para esto es importante determinar los logros y fracasos del proyecto –que es posible identificar en esta etapa- en alcanzar su objetivo y resultados. Si el proyecto no estableció una línea base (condición inicial), los evaluadores, junto con el equipo del proyecto, deben intentar determinarla con el uso de metodologías especiales para poder establecer correctamente logros, resultados e impactos. Este análisis se debe llevar a cabo en base a los indicadores específicos del proyecto.

Esta sección debe además revisar los siguientes aspectos:

**Sostenibilidad:** Este análisis se debe hacer en base a las siguientes cuatro dimensiones de sostenibilidad. Además estas dimensiones deben ser calificadas con las categorías que se describen en el pie de página4:

4 Probable (P): No hay riesgos que afecten esta dimensión de sostenibilidad

Moderadamente probable (MP): hay riesgos moderados que pueden afectar esta dimensión de sostenibilidad. Moderadamente Improbable (MI): Hay riesgos significativos que afectan esta dimensión de sostenibilidad

Improbable (I): Hay riesgos severos que afectan esta dimensión de sostenibilidad.

**-** Recursos Financieros: ¿Hay algún riesgo financiero que podría afectar la sostenibilidad de la iniciativa? ¿Cuál es la probabilidad que no existan recursos financieros para sostener los resultados del proyecto una vez que el apoyo del FMAM haya finalizado? (los recursos pueden ser de variadas fuentes como: sector público y privado, actividades generadoras de recursos, y tendencias que indican que en un futuro podría existir financiamiento adecuado para sostener los resultados del proyecto).

**-** Socio-Política: ¿Hay algún riesgo social o político que pueda perjudicar la continuidad de los resultados del proyecto? ¿Hay algún riesgo que el apropiamiento de los actores sea insuficiente para asegurar la continuidad de los beneficios y resultados del proyecto? ¿Se muestran los actores clave del proyecto interesados en que los beneficios del mismo continúen? ¿Se ha logrado concienciar al público y actores para que continúen apoyando el objetivo del proyecto en el largo plazo?

**-** Marco institucional y gobernabilidad: ¿Ejerce el marco institucional y la gobernabilidad algún riesgo para la permanencia de los beneficios del proyecto? También se debe considerar si los sistemas para la rendición de cuentas y transparencia, así como la capacidad (expertise) son adecuados y están disponibles para continuar con la iniciativa.

**-** Ambiental: ¿Hay algún riego ambiental o actividades en el área del proyecto que puedan disminuir el futuro flujo de los beneficios ambientales del proyecto? La evaluación debe evaluar si algunas actividades del proyecto pueden ejercen algún tipo de amenaza a la sostenibilidad de los resultados finales del proyecto. Por ejemplo, la construcción de una represa en un área protegida podría inundar una amplia zona y por tanto neutralizar los beneficios a la biodiversidad lograda por el proyecto.

**Contribución a mejorar las habilidades de personal nacional/local.**

**5. Conclusiones y recomendaciones**

Esta sección debe entregar los principales puntos o conclusiones de la evaluación y entregar recomendaciones específicas. Las recomendaciones deben ser específicas indicando hacia quién/quienes van dirigidas. Favor completar las columnas relevantes de la tabla del Anexo 4 con las principales recomendaciones. Esta sección debe contener:

Comentarios finales o síntesis respecto a la relevancia, efectividad, eficiencia, progreso hacia logro de resultados y pistas para prever la sostenibilidad del proyecto;

Comentarios finales respecto al progreso en el logro de los resultados y objetivo del proyecto;

Acciones correctivas para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del proyecto;

Acciones de seguimiento para reforzar los beneficios iniciales del proyecto;

Propuestas para futuras directrices que refuercen el logro de los objetivos principales del proyecto.

**6. Lecciones aprendidas**

Los evaluadores deberán presentar lecciones y recomendaciones en todos los aspectos del proyecto que consideren relevante. Se le solicita a los evaluadores prestar especial atención a analizar las lecciones proponiendo recomendaciones en aspectos relacionados a factores que contribuyen o dificultan: el logro del objetivo y resultados del proyecto, la sostenibilidad de los beneficios del proyecto, innovación, efecto catalítico y de réplica, así como el monitoreo y la evaluación del proyecto. A continuación se presentan algunas preguntas a considerar:

¿Hay algo que valga la pena mencionar que sea especial o crítico que aprendimos durante la implementación del proyecto este año que sea importante compartir con otros proyectos para que ellos puedan evitar este error o utilizar esta oportunidad?”

¿Qué haría distinto si empezara el proyecto de nuevo?

¿Cómo contribuye este proyecto a la transferencia de tecnología?

¿De qué manera el proyecto ha contribuido hasta el momento a la transferencia de tecnología?

¿En qué medida este proyecto del PNUD-FMAM es relevante para los esfuerzos nacionales o locales de reducción de la pobreza/ gobernabilidad democrática/ fortalecimiento las capacidades para la prevención y recuperación de crisis / igualdad de género y empoderamiento de las mujeres? Favor explicar

¿Está generando el proyecto beneficios globales ambientales junto con contribuir al logro de las prioridades nacionales de manejo ambiental y desarrollo sostenible?

**7. Anexos al reporte de evaluación**

Términos de referencia de la evaluación

Agenda e itinerario

Lista de personas entrevistadas

Resumen de las visitas de campo

Lista de documentos revisados

Cuestionarios utilizados y resumen de resultados

Comentarios de los actores (sólo en caso de existir discrepancias con los hallazgos y conclusiones de la evaluación)

Tracking Tools

Formulario de revisión y aprobación de la Oficina del PNUD Uruguay y la Oficina Regional PNUD/FMAM

Términos de referencia para evaluación de medio término. Consultor Internacional – Proyecto SNAP Uruguay *19*

**ANEXO 2: Lista de documentos a revisar por los evaluadores**

Además de los documentos mencionados en el punto 4.A. se deberán seleccionar los más relevantes de los que se mencionan a continuación:

***Tracking Tools* y herramientas de monitoreo y evaluación**

Planes Operativos Anuales del proyecto (2008, 2009 y 2010)

Informes Anuales del Proyecto al PNUD (2008, 2009)

Annual Performance Report (APR)/Project Implementation Review (PIR) 2009 PIMS 3173

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Publicaciones del proyecto Materia** | **Serie** | | **Nombre** | | **Autor** | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 1 | | *Importancia global de la Biodiversidad en Uruguay* | | Cracco et. al | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 2 | | *Situación económico-financiera actual y escenarios de largo plazo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay* | | Pedro Barrenechea | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 3 | | *Valoración económica de bienes y servicios ambientales. Marco conceptual y antecedentes en Uruguay* | | Pedro Barrenechea | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 4 | | Estrategias e Instrumentos de  financiamiento de áreas protegidas  a escala individual y de Sistema | | Alfredo Picerno | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 5 | | *Evaluación de capacidades nacionales para la implementación de un sistema nacional de áreas protegidas. Documento de Diagnóstico* | | Agustín Canzani | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 6 | | *Diagnóstico de situación y perspectivas de la conciencia pública en temas de biodiversidad y áreas protegidas. Uruguay 2005* | | Erika Hoffmann | |
| Conservación, Áreas Protegidas | Documentos de Trabajo Nº 7 | | *Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales e individuales para el desarrollo de un sistema nacional de áreas protegidas* | | Agustín Canzani | |
| **Materia** | | **Serie** | | **Nombre** | | **Autor** |
|  | |  | | *URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay* | | Gobierno de Uruguay  Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 1 | | *Importancia global de la Biodiversidad en Uruguay* | | Cracco et. al |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 2 | | *Situación económico-financiera actual y escenarios de largo plazo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay* | | Pedro Barrenechea |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 3 | | *Valoración económica de bienes y servicios ambientales. Marco conceptual y antecedentes en Uruguay* | | Pedro Barrenechea |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 4 | | Estrategias e Instrumentos de  financiamiento de áreas protegidas  a escala individual y de Sistema | | Alfredo Picerno |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 5 | | *Evaluación de capacidades nacionales para la implementación de un sistema nacional de áreas protegidas. Documento de Diagnóstico* | | Agustín Canzani |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 6 | | *Diagnóstico de situación y perspectivas de la conciencia pública en temas de biodiversidad y áreas protegidas. Uruguay 2005* | | Erika Hoffmann |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 7 | | *Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales e individuales para el desarrollo de un sistema nacional de áreas protegidas* | | Agustín Canzani |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 10 | | *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental* | | Alain Santandreu |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 11 | | *Marco conceptual para la planificación de la conservación de la diversidad biológica: implicancias para el diseño de un sistema de áreas protegidas en Uruguay* | | Álvaro Soutullo |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 14 | | Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay | | Alvaro Soutullo | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 15 | | Análisis de GAP | | Alvaro Soutullo | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Documentos de Trabajo Nº 17 | | Guía de Planificación Participativa | | Paola Mejía | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Talleres y Seminarios Nº 1 | | *Sitios con elementos destacados de biodiversidad en Uruguay* | | Enrique González, Lorena Rodríguez | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Talleres y Seminarios Nº 2 | | *Representatividad de los ecosistemas y la biodiversidad en las áreas protegidas de Uruguay* | | Enrique González y Lorena Rodríguez | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Talleres y Seminarios Nº 3 | | *Biodiversidad en áreas protegidas. Resultados del taller de evaluación* | | Enrique González y Lorena Rodríguez | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Talleres y Seminarios Nº 4 | | *Talleres regionales de consulta sobre la estrategia del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Memoria de la actividad* | |  | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Talleres y Seminarios Nº 5 | | *Biodiversidad en áreas protegidas. Resultados del taller de evaluación* | | Enrique González y Lorena Rodríguez | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informes Nº 1 | | *Evaluación de la eficiencia de manejo de las áreas protegidas de Uruguay* | | Julio 2005 | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informes Nº 2 | | *Encuesta de Opinión Pública: ambiente, biodiversidad y áreas protegidas* | | Equipos-Mori | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informes Nº 3 | | *Memoria de Participación 2005. Proceso de participación y consulta. Informe de actividades y resultados* | | Soledad Ávila | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informes Nº 4 | | *Encuesta de Opinión Pública: ambiente, biodiversidad y áreas protegidas* | | Equipos Mori | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 7 A | | *Producto 2 diagnóstico socio-ambiental QDLC* | | Vida Silvestre | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 7 B | | *Producto 3 Recomendaciones para el Plan de Manejo del área / QDLC* | | Vida Silvestre | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 8 B | | *Producto 3 Recomendaciones para el Plan de Manejo del área / EDFEIRU* | | Vida Silvestre | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 9 B | | *Producto 3 Recomendaciones para el Plan de Manejo del área / HSL* | | Vida Silvestre | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 17 | | *Informe de avance sobre Cabo Polonio* | | LGT y Mariana Ríos | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 21 | | *Informe consultoría:* estudio cualitativo sobre la imagen y el posicionamiento del SNAP Uruguay. *(en proceso)* | | Teresa Herrera | | |
| Conservación, Áreas Protegidas | | Informe Nº 22 | | *Informe consultoría:* estudio sobre el nivel de involucramiento y grado de afinidad del sector político. *(en proceso)* | | Equipos Mori | | |

ANEXO 2: Agenda e itinerario

**AGENDA MISION EVALUCION INTERMEDIA**

**5 – 12 de mayo de 2011**

Versión al 6 de mayo

**DÍA 1. Jueves 5 de mayo – Entrevistas en MVD**

**04:12** Arribo al aeropuerto de Carrasco (VUELO) y traslado en remise al Hotel Balmoral (Plaza Cagancha 1125)

**09:00** Recepción en PNUD (Javier Barrios Amorín 870 piso 3)  por parte de Antonio Molpeceres.

**09:30** Reunión inicial para revisión de agenda y Plan de trabajo. Consultores – PNUD - SNAP

**11:00** Entrevista con Flavio Scasso

**14:00** Entrevista con Laura García (Coordinadora técnica del proyecto)

**16:30** Entrevista con Jorge Rucks (Director Nacional de Medio Ambiente)

**17:30** Entrevista con Eduardo Gudynas (ex delegado por la red de ONGs ambientalistas, ex delegado por ANONG a la CNA)

**DÍA 2. Viernes 6 de mayo – Partida a Rocha. Reuniones en Rocha**

**06:30** Partida hacia Rocha con Coordinador del Proyecto.

**09:00** Recorrida por Laguna de Rocha, junto a Héctor Caymaris y Javier Vitancurt (jefe de guardaparques de Laguna de Rocha y jefe de proyecto de Laguna de Rocha, Proyecto SNAP, respectivamente).

**18:00** Reunión con delegados de la CAE Laguna de Rocha (Centro cultural de “La Paloma”)

**DÍA 3. Sábado 7 de mayo – Intendencia departamental de Rocha, CABO POLONIO.**

**10:00** Entrevista con Jerarquías de la Intendencia departamental de Rocha (Centro cultural de La Paloma)

**14:00** Visita a Cabo Polonio. Entrevistas

**DÍA 4. Domingo 8 de mayo – CERRO VERDE y Parque Santa Teresa**

**10:00** Entrevista con Cnel. Ruben Rodríguez, director de SEPAE/MDN .Capatacía de la Fortaleza de Santa Teresa.

**12:00** Entrevista con integrantes de ONG Karumbé en “La Coronilla”.

**18:00** Regreso a Montevideo

**DÍA 5. Lunes 9 de mayo – entrevistas individuales y grupales en Montevideo**

**09:30** Entrevista con Paola Mejía (sala de reuniones SNAP. Entrevista José Courrau)

**11:30** Entrevista telefónica con Cooperación Francesa. (en sala de reuniones del 2º piso de PNUD. Javier Barrios Amorín 870 piso 3).

**15:00** Entrevista con Alicia Torres (Directora de DINAMA 2005-2010)

**17:30** Entrevista con Alda Rodríguez (jefe de proyecto de Quebradas del Norte)

**19:30** Entrevista con Álvaro Soutullo (Asesor biodiversidad de la DINAMA)

**DÍA 6. Martes 10 de mayo – entrevistas individuales y grupales en Montevideo**

**10:00** Entrevista con Dirección de Turismo del MINTURD

**12:00** Entrevista con investigadores de Facultad de Ciencias

**14:00** Entrevista con ex director de Parques y áreas protegidas de la DGRNR, MGAP. Sala de reuniones del SNAP

**16:30** Entrevista con integrantes de firma consultora CPA. Oficinas CPA

**DÍA 7. Miércoles 11 de mayo – entrevistas individuales y grupales en Montevideo**

**08:30** Entrevista grupal con ONGs:

**11:00** Entrevista con Dirección de la División de APs

**12:30**: Entrevista grupal con técnicos de la División de APs

**16:00** Entrevista con equipo de comunicación y educación del proyecto.

**DÍA 8. Jueves 12 de mayo – entrevistas individuales y grupales en Montevideo/ jornada de cierre de la misión con equipo del Proyecto, DINAMA y PNUD**

**9:00** Entrevistas con área de capacitación y participación.

**14:00** Jornada de cierre misión con equipo del proyecto, DINAMA. PNUD y cooperación francesa.

**DÍA 9. Viernes 13 de mayo – regreso a Costa Rica**

ANEXO 3: Lista de personas entrevistadas para evaluación intermedia de proyecto GEF SNAP Uruguay

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nombre** | **Institución** | **Email** | **Teléfono** |
| Arq. Jorge Rucks | DINAMA | [Jorge.rucks@dinama.gub.uy](mailto:Jorge.rucks@dinama.gub.uy) | 2917.0710 |
| Víctor Cantón | DINAMA | [Victor.canton@dinama.gub.uy](mailto:Victor.canton@dinama.gub.uy) | 2917.0710 |
| Guillermo Scarlato | SNAP | [Guillermo.scarlato@gmail.com](mailto:Guillermo.scarlato@gmail.com) |  |
| Flavio Scasso | PNUD | [flavio.scasso@undp.org](mailto:flavio.scasso@undp.org) | 2412.3357 |
| Lic MSc Victor Cantón | DINAMA | [victor.canton@dinama.gub.uy](mailto:victor.canton@dinama.gub.uy) | 2917.9710 |
| Laura García Tagliani | DINAMA | [laura.garcia@snap.gub.uy](mailto:laura.garcia@snap.gub.uy) | 2917.9710 |
| Eduardo Gudynas | CLAES | [egudynas@gmail.com](mailto:egudynas@gmail.com) | 2403.0854 |
| Javier Vitancourt | SNAP | [javiervitancourte@yahoo.com](mailto:javiervitancourte@yahoo.com) | 09927.4250 |
| Hector Caymaris Zanelli |  | [caymaris@gmail.com](mailto:caymaris@gmail.com) | -- |
| Antonio Graña | Intendencia Departamental Rocha | [imrot@adinet.com](mailto:imrot@adinet.com) | 4472.9850 |
| Eduardo García | Ordenamiento Territorial – IDR | [imrot@adnet.com](mailto:imrot@adnet.com) | 4472.9850 |
| Victoria Mogni | Ordenamiento Territorial – IDR | [desarrolloimr@gmail.com](mailto:desarrolloimr@gmail.com) | 4472.9944 |
| Gonzalo Picasso | SNAP | [gonzalo.picasso@gmail.com](mailto:gonzalo.picasso@gmail.com) | 09987.3127 |
| Coronel Rubén Rodríguez | Ejército | [ruro1964@hotmail.com](mailto:ruro1964@hotmail.com)  [DSEPAE@ejercito.mil.uy](mailto:DSEPAE@ejercito.mil.uy) | 09964.1408 |
| Gustavo Martínez Souza | KALUMBE | [souza\_oceano@yahoo.com.br](mailto:souza_oceano@yahoo.com.br) | 09841.0842 |
| Ignacio Alvez | Prefectura de La Paloma | [salvez2106@hotmail.com](mailto:salvez2106@hotmail.com) | 09967.8743 |
| Santiago Silveira | DINARA | [ssilveira@dinara.gub.uy](mailto:ssilveira@dinara.gub.uy) | 09527.2818 |
| Ana Martínez | DINARA | [anamart@dinara.gub.uy](mailto:anamart@dinara.gub.uy) | 09374.1678 |
| Alem Gutiérrez | Propietario Rincón de la Laguna | [captor@montevideo.com.uy](mailto:captor@montevideo.com.uy) | 09987.0168 |
| Tabarė Villamil | RENARE (MGAP) | [tvillamil@mgap.gub.uy](mailto:tvillamil@mgap.gub.uy) | 09411.5373 |
| Alfredo Tisnés | Productor rural | [alfredotisnes@gmail.com](mailto:alfredotisnes@gmail.com) | 09987.2128 |
| Eduardo Martínez | Productor rural | [pradera2@gmail.com](mailto:pradera2@gmail.com) | 09981.4888 |
| Daniel Silvera | Liga de La Paloma | [hudasil@hotmail.com](mailto:hudasil@hotmail.com) | 09987.2072 |
| Carlos Machado | Liga de La Paloma | [ligalapaloma@gmail.com](mailto:ligalapaloma@gmail.com) | 09908.9622 |
| Miguel Lázaro | Municipio La Paloma | [atlanticosur@adinet.com.uy](mailto:atlanticosur@adinet.com.uy) | 4479.9543 |
| Romain Dissaux | FFEM |  | 0033153443538 |
| Ghislain Rieb | FFEM |  |  |
| Paola Mejía | SNAP | [paolanejiacortez@gmail.com](mailto:paolanejiacortez@gmail.com) |  |
| Alicia Torres | CEFIR | [atorres@cefir.org.uy](mailto:atorres@cefir.org.uy) | 2336.5232 |
| Alda Rodríguez | SNAP | [aldardos@gmail.com](mailto:aldardos@gmail.com) | 09886.9120 |
| Paola Bianchi | MINTUR | [pbianchi@mintur.gub.uy](mailto:pbianchi@mintur.gub.uy) | 2188.5381 |
| Prof. Álvaro López Gallero | MINTUR | [lgallero@mintur.gub.uy](mailto:lgallero@mintur.gub.uy) | 09989.7116 |
| Arq. Gustavo Olveyra | MINTUR | [golveyra@gamil.com](mailto:golveyra@gamil.com) | 09961.3300 |
| Alice Altesor | Facultad de Ciencias | [faltan datos] | [faltan datos] |
| Marcel Achkar | Facultad de Ciencias | [faltan datos] | [faltan datos] |
| Álvaro Soutullo | DINAMA | [a.soutullo@gmail.com](mailto:a.soutullo@gmail.com) |  |
| Gabriel Caldevilla | Retirado | [gcaldevilla@adinet.com,uy](mailto:gcaldevilla@adinet.com,uy)  [gcaldevilla@mgap.gub.uy](mailto:gcaldevilla@mgap.gub.uy) | 2622.0496  09965.1291 |
| Gabriel Oddone | CPA | [faltan datos] | [faltan datos] |
| Magdalena Lorenzo | SNAP | [lorenzomagdalena@hotmail.com](mailto:lorenzomagdalena@hotmail.com) |  |
| Andrea Troncoso | [faltan datos] | [faltan datos] | [faltan datos] |
| Soledad Ávila | SNAP |  |  |
| Equipo de Áreas Protegidas | [faltan datos] | [faltan datos] | [faltan datos] |
| Helen Negret | PNUD | [helen.negret@undp.org](mailto:helen.negret@undp.org) |  |

1. Paolino, Lanzilotta, Perera. Tendencias productivas en Uruguay. Los sectores agroindustriales, turismo y minería.

   Aportes para la definición de áreas protegidas [↑](#footnote-ref-1)
2. A modo de ejemplo, en el sector agropecuario, se entiende que una entidad de origen técnico como FUCREA, integrada por empresas básicamente familiares reconocidas en general por ser vanguardia en materia productiva y tecnológica, puede resultar un aporte innovador frente a las entidades típicamente representativas o gremiales. La entidad además, se encuentra trabajando activamente en el desarrollo de alternativas sustentables ambiental y económicamente frente a la “nueva agricultura” desarrollada por las corporaciones. En zonas de importancia turística, como la costera de Rocha, la CRT o la Mesa Estratégica de Turismo de Rocha podrían desempeñar un rol semejante [↑](#footnote-ref-2)