

Sistema inter-jurisdiccional de áreas protegidas costero marinas (SIAPCM)

Proyecto ARG/10/G47
GEF ID: 3910 PIMS: 4248

Evaluación final

Segundo Coello
Consultor internacional

Sandra Cesilini
Consultor nacional

Noviembre de 2014

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni otras entidades o personas mencionadas en el mismo.

Tabla de contenidos

ACRÓNIMOS	3
1. Resumen ejecutivo	5
Calificaciones.....	10
2. Introducción.....	11
Propósito de la evaluación.....	11
Cuestiones claves tratadas.....	11
Metodología de la evaluación	11
Estructura de la Evaluación Final	13
3. El proyecto y su contexto de desarrollo.....	16
Comienzo y duración del proyecto.....	16
Problemas que el proyecto pretendió abordar	17
Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto	18
Actores.....	19
Resultados esperados	25
Costos y financiación	25
4. Resultados y conclusiones	25
4.1. Formulación del proyecto.....	25
Conceptualización y diseño.....	26
Apropiación nacional	26
Participación de los actores	27
Replicabilidad.....	27
Otros aspectos	27
4.2. Implementación del proyecto	27
Enfoque de implementación.....	27
Monitoreo y evaluación	29
Participación de los actores	30
Planificación financiera.....	31
Cambios de los gastos por resultados.....	34
Co-financiamiento.....	35
Sostenibilidad.....	38
Sostenibilidad financiera.....	38
Sostenibilidad socio-política	39
Sostenibilidad del marco institucional y gobernabilidad.....	39
Sostenibilidad ambiental.....	39

Modalidad de implementación y ejecución.....	39
4.3. Resultados.....	40
5. Logro de productos/resultados y objetivos	42
Resultado 1.....	42
Resultado 2.....	43
Resultado 3.....	44
6. Contribución PARA mejorar las habilidades del personal nacional/local.....	46
7. Conclusiones.....	47
8. Recomendaciones.....	48
Generales	48
Al Gobierno Argentino y el PNUD	49
Al GEF	50
9. Impactos.....	50
10. Lecciones aprendidas	51
11. Agradecimientos.....	52
12. Lista de Anexos.....	52

ACRÓNIMOS

ALUAR	Aluminio Argentino S.A.I.C.
ANP	Área Natural Protegida
APCMs	Áreas Protegidas Costero Marinas
APN	Administración de Parques Nacionales
APR	Revisión Anual del Proyecto
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CDP	Consortio Directivo del proyecto
CENPAT	Centro Nacional Patagónico
CFP	Consejo Federal Pesquero
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la República Argentina
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
EF	Evaluación final
FCMP	Foro para la Conservación del Mar Patagónico
FONIPROMAR	Fondo Nacional para la investigación e innovación productiva del Mar Argentino
FPN	Fundación Patagonia Natural
FSS	Ficha de Puntaje para la Sustentabilidad Financiera
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEF ID	Número de identificación del proyecto del GEF
IDF	Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial
LAMP	Ley de Áreas Marinas Protegidas (expediente S-1749-12)
MAB	Programa El Hombre y la Biósfera
MAyCDS	Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la Provincia de Chubut
METT	Herramienta de seguimiento de la efectividad de manejo de áreas protegidas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
MINCYT	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación
MREyC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental

OPDS	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Buenos Aires
PIMS	Sistema de Gestión de la Información sobre Proyectos del GEF del PNUD
PIR	Reporte de Implementación del Proyecto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
PPG	Fase de preparación del proyecto dentro del ciclo del GEF
PRODOC	Documento del proyecto
RMT	Revisión de medio término del proyecto
SAYDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SDSyA	Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
SECTUR	Secretaría de Turismo del Ministerio de Turismo de la Nación
SIAPCM	Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas
SiFAP	Sistema Federal de Áreas Protegidas
SPyA/MINAGRI	Subsecretaria de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
STyAP	Secretaria de Turismo y Áreas Protegidas de la Provincia de Chubut
TdR	Términos de referencia
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WCS	Wildlife Conservation Society

1. RESUMEN EJECUTIVO

Breve descripción del proyecto

El proyecto Sistema Inter-jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas (Proyecto ARG/10/G47, GEF ID 3910, PIMS4248) se ejecutó entre octubre de 2010 y diciembre de 2014 en la región marina costera de las cinco provincias costeras de Argentina. La intervención cubre la mayor parte del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia, y construyó sobre los avances y logros de dos proyectos GEF anteriores (i.e., GEF ID 354 y GEF ID 205). El proyecto se ejecutó bajo la modalidad de ejecución nacional plena. La agencia de implementación del GEF fue el PNUD y el organismo de ejecución fue la Fundación Patagonia Natural.

El proyecto abordó el problema de degradación y fragmentación de hábitats y la sobreexplotación de las especies causadas por el rápido desarrollo costero y el reciente aumento de actividades económicas insuficientemente controladas. El proyecto se enfocó en afrontar las amenazas antes indicadas mediante la expansión de la protección y la preservación de porciones significativas de los ambientes costeros y marinos integrándolos en un sistema interjurisdiccional de áreas protegidas costeras y marinas basado en el enfoque ecosistémico y la adecuada gestión de las áreas protegidas, y respaldado por financiamiento adecuado para asegurar su sustentabilidad en el largo plazo.

El objetivo del proyecto fue desarrollar el marco para un Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero-Marinas (SIAPCM) manejado efectivamente y financieramente sustentable para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad costero-marina de Argentina. Los tres resultados planteados fueron:

Resultado 1. Un marco de gobernanza para un Sistema Inter jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas efectivo y coordinado con los sectores productivos.

Resultado 2: Las APCMs piloto incorporarán áreas marinas prioritarias y brindan lecciones para acuerdos de manejo del SIAPCM.

Resultado 3: Desarrollo de una estrategia de financiamiento para un SIAPCM sustentable y sus APCMs.

Contexto y propósito de la Evaluación Final

La evaluación final se realizó en noviembre de 2014 y se enfocó en verificar el cumplimiento de los resultados, identificar los principales aprendizajes y visualizar los principales impactos. La evaluación de medio término del proyecto se realizó previamente en marzo de 2013.

Los resultados de la evaluación final fueron presentados el 20 de noviembre de 2014 a la Cancillería Argentina, a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, al PNUD y a la Fundación Patagonia Natural.

Principales conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones de la evaluación son:

1. El proyecto generó significativos avances y contribuciones para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia.
2. El proyecto contribuyó a posicionar las áreas protegidas costeras y marinas y la conservación de especies emblemáticas en la agenda pública provincial y nacional.
3. El proyecto capitalizó los resultados de intervenciones previas que fueron auspiciadas por el GEF. Muy probablemente los avances del presente proyecto serán aprovechados por nuevas iniciativas de diversa naturaleza.
4. La conceptualización y diseño del proyecto fueron adecuados. Sin embargo, fue muy riesgoso proponer el incremento de presupuesto de las áreas protegidas y el esquema de financiamiento del SIAPCM. En el primer caso, el incremento de financiamiento es una decisión política que depende de factores que en muchos casos escapan del ámbito de injerencia del proyecto. En el segundo caso, el desarrollo de un mecanismo financiero para una red de áreas protegidas es una iniciativa compleja más aún si se busca un esquema que sostenga un conjunto de áreas con diversa jurisdicción (i.e., provincial, nacional e interjurisdiccional).
5. El proyecto estuvo plenamente articulado con las políticas y planes nacionales y provinciales, e involucró activamente a los diversos actores.
6. Las acciones del proyecto contribuyeron a incrementar el capital social y capital humano que respaldan la conservación de la biodiversidad costera y marina. Es visible la existencia de una red de comunicación y colaboración entre personas y entidades de los gobiernos municipales, provinciales y del gobierno nacional, la sociedad civil y la academia. Además se ha incrementado importantemente las capacidades humanas e institucionales en las cinco provincias costeras.
7. La estrategia de abordaje fue adecuada. El equipo de trabajo aplicó un esquema participativo e incluyente, altamente adaptativo. Se aprovecharon los desarrollos tecnológicos para apuntalar la comunicación con los socios y la población, así como el capital social de la FPN para trabajar efectivamente en un ámbito geográfico muy extenso.
8. Ha sido efectivo que el GEF patrocine, a lo largo de 20 años, intervenciones en apoyo a la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia. Estas intervenciones fueron importantes para (a) construir capital social, capital humano y capital financiero, (b) catalizar otras iniciativas de conservación en la región, y (c) afrontar los principales desafíos para la conservación de la biodiversidad de este ecosistema marino.
9. Es probable que los avances del proyecto sean sostenibles, aunque todavía es necesario invertir esfuerzos para que se concreten el sistema interjurisdiccional de áreas costeras y marinas protegidas y su mecanismo financiero.

10. Funcionó bien la modalidad de ejecución nacional plena por medio de una ONG como Organismo de Ejecución y un Consorcio Directivo con los socios del proyecto. No obstante, fueron fundamentales el prestigio de la ONG y su forma de trabajo centrada en facilitar procesos y servir a los miembros del consorcio.
11. En general el logro de los resultados fue satisfactorio. Esto a pesar de que, hasta el cierre del proyecto, no se logró establecer de manera plena el sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas y su estrategia de financiamiento.
12. El logro del primer resultado fue satisfactorio. Hubo avances importantes hacia el establecimiento del SIAPCM, incluyendo experiencias prácticas con las tres áreas protegidas interjurisdiccionales que existen y la primera área protegida nacional oceánica de Argentina, y apoyo al desarrollo de la Ley de Áreas Marinas Protegidas (LAMP), que crea un sistema nacional de áreas marinas protegidas. No obstante, no se logró concretar el marco de gobernanza para un sistema interjurisdiccional. La LAMP fue sancionada el 19 de noviembre de 2014 (Ley 27.037) y luego tendrá que hacerse efectiva. Igualmente, queda pendiente la articulación de este nuevo esquema con el SiFAP.
13. El logro del segundo resultado fue muy satisfactorio. Se superaron ampliamente las metas establecidas. Las acciones de este resultado fueron muy apreciadas por los gobiernos provinciales y los administradores de las APCMs pues contribuyeron directamente a generar instrumentos prácticos y desarrollar el capital humano y capital social.
14. El logro del tercer resultado fue satisfactorio. Se sentaron las bases para construir un esquema de financiamiento de la futura red de áreas marinas y costeras protegidas, se llevó a la agenda pública la importancia del financiamiento sostenible para las APCMs, y se construyó capital humano y social. Pero no llegó a concretarse la estrategia de financiamiento del sistema interjurisdiccional. Está planteado el uso de fideicomisos, que es un instrumento viable en el país, pero todavía es necesario digerir las ideas y transformarlas en elementos concretos.

Los evaluadores clasificaron las recomendaciones de la siguiente forma:

Recomendaciones generales

1. Es importante que los proyectos que apuntalan sistemas de áreas marinas y costeras protegidas incorporen mecanismos para la sostenibilidad financiera. No obstante, debido a que el tema es complejo y muy especializado, es recomendable que en el diseño de estos proyectos se consideren abordajes graduales, con una primera etapa de sensibilización y construcción de capital humano y social (lo que se logró en el presente proyecto), seguida de una etapa de diseño final e implementación de los mecanismos financieros específicos. La sostenibilidad financiera de sistemas de áreas protegidas es compleja y debería abordarse como un proyecto por sí mismo.
2. Es muy recomendable que los proyectos incluyan acciones para construir o acrecentar el capital social y el capital humano. A pesar de la movilidad que pueda haber en los funcionarios y personas entre diversas

entidades, estos capitales son de alto valor y contribuyen, a mediano y largo plazo, a generar impactos y a sostener procesos.

3. Es conveniente asignar el rol de Organismo de Ejecución a una ONG, pero es recomendable que se evalúe que dicha entidad tenga la disposición de servir a los actores clave y de facilitar la construcción de capital social, sin buscar su propio protagonismo ni reemplazar a los sujetos sociales.

Recomendaciones al Gobierno Argentino y al PNUD

1. Se recomienda que los puntos focales del GEF en Argentina y el PNUD inicien inmediatamente acciones para dar continuidad a las acciones en marcha y asegurar la sostenibilidad de los logros del presente proyecto.
2. Es fundamental dar continuidad al espacio de articulación que constituyó el Consorcio Directivo del proyecto. Los integrantes del consorcio frecuentemente se encuentran en las reuniones del COFEMA, por lo que sería recomendable que se instituya un grupo de trabajo enfocado en las áreas marinas y costeras protegidas. Esto pudiese permitir avanzar en la articulación de un eventual subsistema de áreas marinas y costeras protegidas al interior del SiFAP.
3. Se recomienda revisar el formato institucional para el SIAPCM de tal forma que se integren (i) los avances producidos por el proyecto, (ii) el concepto de un subsistema costero - marino dentro de SiFAP, y (iii) la autoridad de aplicación de la LAMP.
4. Es necesario trabajar en apoyar la puesta en práctica de la LAMP (que crea un sistema nacional) y continuar impulsando la articulación de un sistema interjurisdiccional. Sería recomendable, a pesar de las dificultades y desafíos existentes, avanzar en la articulación por medio del SiFAP. Hay un importante capital social que puede capitalizarse y oportunidades en otras iniciativas (e.g. proyecto GEF ID 5112, iniciativa Pampa Azul).
5. Es deseable continuar la capacitación de funcionarios provinciales y municipales en aspectos de gestión de APCMs, asegurando la incorporación a posteriori de las elecciones 2015 de los nuevos funcionarios. En caso que se produzcan modificaciones en la composición institucional de un potencial continuador del consorcio establecer una revisión en el primer trimestre de 2016. Es recomendable institucionalizar un programa de capacitación que incluya a los funcionarios de las cinco provincias costeras, de la APN y de la SAyDS.
6. Es necesario continuar trabajando en desarrollar el mecanismo financiero para el sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas. Los recursos que se requieren para las acciones de articulación son pequeños con respecto al presupuesto nacional (ca. US\$300,000 / año), y es probable que pueda aprovecharse, al menos inicialmente, el presupuesto que eventualmente se asigne a la LAMP. No obstante, es imperioso contar a corto plazo con un mecanismo que asegure, al menos recursos financieros básicos, para todas las APCMs de Argentina.
7. El SiFAP es un mecanismo de articulación interjurisdiccional que en más de 10 años no ha logrado consolidarse plenamente. Sin embargo, el

SiFAP tiene un gran potencial, por lo que sería recomendable hacer una intervención específica para consolidarlo y potenciarlo.

Recomendaciones al GEF

1. Es conveniente considerar exigencias más realistas de los proyectos que se financian. Los proponentes enfrentan el desafío de plantear metas ambiciosas para que los proyectos sean atractivos. Sin embargo, esto pone en riesgo el logro de los resultados.
2. Es aconsejable que el GEF invierta a largo plazo en espacios geográficos de alto valor para la conservación (e.g. Gran Ecosistema Marino de la Patagonia) por medio de iniciativas articuladas que gradualmente construyan, potencien o afiancen los capitales social, humano y financiero. La generación de conocimiento, la articulación de actores, el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los individuos, y la movilización de financiamiento local y nacional (público y privado) son esenciales para afrontar las barreras que limitan la conservación de espacios marinos y costeros.
3. En el contexto de las inversiones previas para apuntalar la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia, es recomendable que el GEF considere una inversión final específica para estructurar en este marco los instrumentos financieros, incluyendo aportes de capital a posibles fideicomisos, para establecer el mecanismo financiero para sustentar las APCMs.
4. El GEF ha realizado una importante inversión para la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia, por lo que se recomienda realizar una evaluación ex post integral de los proyectos relacionados dentro de unos tres o cuatro años, la misma que permitiría visualizar los impactos logrados a nivel regional.



Calificaciones

Calificaciones por tema

Tema	Calificación
Conceptualización y diseño	Satisfactorio
Participación de actores en la formulación del proyecto	Muy satisfactorio
Apropiación nacional	Muy satisfactorio
Enfoque de implementación	Muy satisfactorio
Monitoreo y evaluación	Muy satisfactorio
Participación de actores en la implementación del proyecto	Muy satisfactorio
Logro de productos/resultados y objetivo	Satisfactorio

Calificaciones por resultado

Resultado	Calificación
Un marco de gobernanza para un Sistema Inter jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas efectivo y coordinado con los sectores productivos.	Satisfactorio
Las APCMs piloto incorporarán áreas marinas prioritarias y brindan lecciones para acuerdos de manejo del SIAPCM.	Muy satisfactorio
Desarrollo de una estrategia de financiamiento para un SIAPCM sustentable y sus APCMs.	Satisfactorio

Calificación de sostenibilidad = Probable.

Calificación de relevancia = Relevante

Calificación de impacto = Significativo

2. INTRODUCCIÓN

El proyecto ARG/10/G47 Sistema Inter-jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas (SIAPCM) inició en octubre de 2010 y está previsto que finalice en diciembre de 2014. El proyecto recibió una subvención del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF¹) en apoyo a potenciar el establecimiento de un sistema de áreas protegidas que fomente la conservación de la biodiversidad costera y marina de Argentina. El proyecto fue ejecutado por la Fundación Patagonia Natural (FPN) y la agencia de implementación fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El presente documento constituye la evaluación final del proyecto, la misma que fue realizada en noviembre de 2014.

Propósito de la evaluación

Las políticas del GEF² y el PNUD establecen que todos los proyectos se evaluarán cuando concluya su ejecución. La política del GEF establece que la evaluación final (EF) analizará como mínimo la obtención de los resultados y los efectos directos propuestos, y la probabilidad de que una vez concluido el proyecto sus efectos directos sean sostenibles.

El objetivo de la presente EF fue analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto ARG/10/G47 y determinar los impactos alcanzados, su sostenibilidad y las lecciones aprendidas. La evaluación se realizó de conformidad con los lineamientos, normas y procedimientos establecidos en la guía para evaluaciones finales de proyectos respaldados por el PNUD y financiados por el GEF³.

Cuestiones claves tratadas

La presente EF incluye un análisis del contexto de desarrollo del proyecto, incluyendo hitos de la implementación, los problemas abordados por éste, su objetivo y resultados esperados, y los actores involucrados en su ejecución. Posteriormente, se describe brevemente la metodología utilizada para realizar la evaluación, y se detallan los resultados y conclusiones de la misma. Al final del documento se presenta las conclusiones y recomendaciones del equipo evaluador y se sistematizan las lecciones aprendidas que fueron identificadas.

Metodología de la evaluación

La evaluación se orienta por los criterios clave de análisis o grupos de criterios de evaluación, tanto de proyectos como de programas establecidas en los documentos de OCDE (i.e., pertinencia, coherencia interna y externa del diseño, impacto/efecto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y por los principios

¹ En el presente documento las siglas GEF que corresponden al nombre en inglés

² Política de Seguimiento y Evaluación del GEF 2010. Documento de Evaluación No. 4, noviembre de 2010.

On line: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/ME_Policy-SPANISH.pdf

³ Guía para realizar evaluaciones finales de los proyectos respaldados por el PNUD y financiados por el FMAM. PNUD, Oficina de Evaluación 2012.

On line: http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/GEF/GEFTE--Guide_SPA.pdf

que considera a la evaluación final como parte de un proceso permanente de aprendizaje para la mejora continua en la ejecución de proyectos y programas.

La EF se basó en los términos de referencia (TdR) que se adjuntan en el Anexo I. Se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Definición de la agenda de trabajo. La agenda de trabajo se preparó en octubre de 2014. Se realizó una primera reunión de coordinación vía SKYPE el 10 de octubre de 2014 en la que participaron los dos evaluadores y el Coordinador del Proyecto. Posteriormente se realizaron varias actividades de coordinación y definición de la agenda de trabajo por correo electrónico y SKYPE. Complementariamente, el equipo del proyecto colocó en una carpeta compartida de DROPBOX la información del proyecto (Anexo IV). La última reunión de enlace con el Coordinador del Proyecto fue el 7 de noviembre de 2014 previo al inicio de la evaluación. Se estableció que la misión de evaluación se efectúe entre el lunes 10 y el jueves 20 de noviembre de 2014, con actividades en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en las provincias de Buenos Aires y Chubut (Anexo II).

2. Análisis de documentación. Antes del inicio de la misión se revisó la información proporcionada por la coordinación del proyecto (Anexo IV), que incluye, entre otras cosas, el documento de proyecto (PRODOC), los informes anuales del proyecto (IAP), los informes trimestrales de avance, la información financiera del proyecto, el informe de la revisión de medio término⁴ (RMT), la información de las herramientas de seguimiento⁵, las actas del Consorcio Directivo del Proyecto⁶ (CDP), el listado de actores clave y diversos productos del proyecto.

3. Entrevistas. Se entrevistó a 25 personas vinculadas con el proyecto (Anexo III). Entre el 3 y 7 de noviembre se envió una carta solicitando la entrevista a 34 personas, posteriormente se fue estructurando la agenda a medida que se confirmó la disponibilidad de las personas (Anexo II). Se realizaron entrevistas semi-estructuradas presenciales y por medios virtuales. Se tomó contacto con representantes de la oficina de PNUD en Argentina, del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y municipales, representantes de la sociedad civil, ONGs, académicos e investigadores en forma individual. En general, las entrevistas se enfocaron en identificar la percepción de los entrevistados con respecto (i) al cumplimiento de los resultados del proyecto, (ii) a los impactos directos e indirectos del proyecto, (iii) a los factores de incidencia positiva o negativa en la implementación del proyecto, (iv) a las principales lecciones positivas y negativas, (v) a la sostenibilidad post-proyecto y (vi) los aspectos de género. En la Tabla 1 se listan las preguntas guías usadas para las entrevistas.

Complementariamente se realizaron dos sesiones de grupos focales con el equipo de trabajo de FPN en su sede en Puerto Madryn (provincia de Chubut). La primera sesión se enfocó en visualizar la articulación del proyecto con los dos proyectos GEF que previamente ejecutó FPN (i.e., GEF ID 354 y 205) y

⁴ Realizada en marzo de 2013.

⁵ Herramienta de Seguimiento de la Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas (METT) y la Ficha de Puntuación para la Sustentabilidad Financiera (FSS).

⁶ La reunión final del CDP se realizó el 3 de noviembre de 2014 en la ciudad de Puerto Madryn (Provincia de Chubut).

otras iniciativas en curso, delinear una línea de tiempo con los hitos más importantes del proyecto, y analizar el nivel de cumplimiento de los resultados del proyecto. La segunda sesión grupal se enfocó en visualizar las lecciones aprendidas durante la ejecución del proyecto.

Finalmente, en la mañana del lunes 17 de noviembre se trabajó con el Coordinador del Proyecto en visualizar el nivel de cumplimiento y factores críticos de éxito de los resultados. En la tarde del mismo día se analizó la experiencia de aplicación de la METT.

4. Visitas a sitios de ejecución de actividades del proyecto. Se visitaron dos de las cinco provincias donde se realizaron acciones del proyecto: Buenos Aires y Chubut. Estas visitas incluyeron áreas de acción del proyecto, particularmente áreas protegidas, y entrevistas con actores clave, con el objeto de ver los logros en el campo y hablar con personal de los sitios e instituciones involucradas en el proyecto (Anexo II). En la provincia de Chubut se visitó el Área Natural Protegida Punta Tombo y el Área Natural Protegida Península Valdés. En la primera se conoció las facilidades para conducir la visita al área de anidación de pingüinos de Magallanes (*Spheniscus magellanicus*). En la segunda, se conoció las facilidades y operación de avistaje embarcado de la ballena franca austral (*Eubalaena australis*) en la zona de reproducción y cría del Golfo Nuevo que tiene base en Puerto Pirámides y que está dentro de la Reserva de Biosfera Península Valdés. En la provincia de Buenos Aires se visitó el Área Natural Protegida Mar Chiquita (Reserva de Biosfera) y se visitaron autoridades locales, así como la propia reserva y el centro de interpretación cuyo personal recibió capacitación a través del proyecto.

5. Discusión de resultados y sistematización de conclusiones y recomendaciones. En varios momentos de la misión los evaluadores analizaron conjuntamente los hallazgos y se realizaron frecuentes preguntas al equipo del proyecto y a los entrevistados para validar las percepciones. Esto permitió reevaluar las necesidades de entrevistas adicionales, ajustar el enfoque de las preguntas o sustituir referentes por institución a lo largo de la misión. Finalmente, los evaluadores realizaron una sesión de análisis conjunto de los hallazgos y delinearón las conclusiones y recomendaciones de la EF.

6. Preparación y presentación del informe de la evaluación. Se preparó un informe preliminar que fue presentado al PNUD el 19 de noviembre y luego a la Cancillería Argentina, a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y FPN el 20 de noviembre. La revisión final del informe se efectuó por vía virtual hasta la consolidación del documento definitivo.

Estructura de la Evaluación Final

Según requerido en la guía de los TdR, los evaluadores examinaron y calificaron la calidad de la ejecución del proyecto. Los elementos de calificación fueron (1) los aspectos clave del proyecto, (2) la sostenibilidad del proyecto, (3) la relevancia del proyecto, y (4) el impacto del proyecto. La calificación se basó en las escalas establecidas en la guía de evaluación de PNUD⁷. Los aspectos clave que se calificaron fueron: (i) conceptualización y diseño, (ii) participación

⁷ Sección 3.3. de la guía para realizar evaluaciones finales de los proyectos respaldados por el PNUD y financiados por el FMAM.

de actores en la formulación del proyecto, (iii) enfoque de implementación, (iv) monitoreo y evaluación, (v) participación de actores en la implementación del proyecto, y (vi) logro de productos/resultados y objetivo. Cada uno de estos aspectos fue calificados con una escala de seis puntos: altamente satisfactorio, satisfactorio, moderadamente satisfactorio, moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio, y altamente insatisfactorio. La sostenibilidad fue calificada con una escala de cuatro puntos: (i) probable, (ii) algo probable, (iii) algo improbable e (iv) improbable. La relevancia del proyecto fue calificada con una escala de dos puntos: (i) relevante y (ii) no relevante. Finalmente, el impacto del proyecto se calificó con una escala de tres puntos: (i) significativo, (ii) mínimo e (iii) insignificante.

Las preguntas de las entrevistas en profundidad y las guías de los grupos focales se orientaron por la tabla sobre perspectivas de los criterios de evaluación y por la discusión con los responsables de este estudio, además de las orientaciones establecidas en los TdR.

Tabla 1. Criterios y preguntas guía usadas en la evaluación final.

Niveles de Análisis	Criterios de Evaluación	Preguntas
Diseño	Pertinencia y coherencia	a. ¿El diseño del proyecto responde a las necesidades del país y a los compromisos internacionales suscriptos en materia ambiental y de pueblos indígenas?
		b. ¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados?
		c. ¿Son las estrategias y actividades consistentes y adecuadas para lograr los objetivos y resultados del proyecto?
		d. ¿La programación del Proyecto se realiza mediante diagnóstico de las necesidades de los socios principales?
		e. ¿Se ha fomentado la participación de la sociedad civil en la programación del Proyecto?
		f. ¿Grado de armonización del Proyecto con otros donantes (bilaterales/multilaterales en terreno)?
Seguimiento y Evaluación	El grado en que los objetivos del proyecto son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos del GEF.	g. ¿En la formulación del Proyecto se han tenido en cuenta estudios, diagnósticos, evaluaciones o informes previos?
		h. ¿Los indicadores definidos, permiten una adecuada medición del avance hacia los resultados esperados del Proyecto?
Aprendizajes y Buenas Prácticas		i. ¿Cuál es la calidad y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación del proyecto?
		j. ¿Qué elementos deben ser fortalecidos para generar las bases que permitan la evaluación de impacto del proyecto a futuro?
		k. ¿Qué prácticas desarrolladas en las actividades previstas han contribuido o pueden contribuir a fortalecer los objetivos del proyecto?
		l. ¿Qué aprendizajes tienen relevancia para la futura

Niveles de Análisis	Criterios de Evaluación	Preguntas
		movilizar y a ampliar la participación, el apoyo y la visibilidad entre los diferentes grupos de actores? m. ¿El proyecto se enmarcan en programas más amplios o son complementarios con otros programas? n. ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del Proyecto frente a los financiadores y la opinión pública? o. ¿Se han creado sinergias entre las organizaciones socias del Proyecto? p. ¿Se han creado sinergias con otros actores de cooperación? q. p) ¿La articulación que se ha generado en la puesta en marcha del programa ha propiciado la integración?
Resultados	Sostenibilidad Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.	a. ¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del proyecto? b. ¿Qué medidas relacionadas con los ejes de trabajo del proyecto se han institucionalizado para garantizar la sostenibilidad de las actividades/logros? c. ¿Cuáles han sido los elementos que han posibilitado dicha institucionalización? d. ¿Existe una estrategia de salida definida y en qué medida la misma contribuye a la sostenibilidad? e. ¿Quiere agregar algo más sobre su experiencia?

3. EL PROYECTO Y SU CONTEXTO DE DESARROLLO

Comienzo y duración del proyecto

El proyecto ARG/10/G47 inició actividades en octubre de 2010 y finalizará en diciembre de 2014 (51 meses). El proyecto incluyó la costa y mar de las cinco provincias costeras: Buenos Aires, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El proyecto construyó sobre los avances y logros de dos proyectos GEF anteriores y avanzó en la articulación de una red de APCMs. Los proyectos GEF anteriores son (1) el proyecto de manejo costero de la Patagonia (GEF ID 354) que fue ejecutado por Wildlife Conservation Society (WCS) y FPN, y (2) el proyecto de consolidación del manejo costero en la Patagonia (GEF ID 205) que fue ejecutado por el FPN. El proyecto ARG/10/G47 además se articula con otras operaciones también financiadas por el GEF y el Banco Mundial⁸ (Figura 1).

⁸ IDF Grant 27547 Fortalecimiento Institucional para Promover la Participación Comunitaria en la Gestión Ambiental Municipal. La donación fue de US\$ 235,800 y fue ejecutada por la Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación a través de la Fundación Patagonia Natural.

Problemas que el proyecto pretendió abordar

La región costera Argentina se extiende por 4.500 km desde la desembocadura del Río de la Plata hasta Tierra del Fuego y cubre la mayor parte del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia. El ámbito del proyecto incluyó el sistema costero marino de aguas jurisdiccionales y zonas costeras de las cinco provincias costeras y del Gobierno Federal de Argentina, donde existían, al inicio del proyecto, 43 APCMs destinadas a conservar algunas de las principales colonias reproductivas de aves y mamíferos marinos.

A pesar de los significativos avances hacia la protección de la región costera, esta zona se encuentra amenazada por la degradación y fragmentación de hábitats y la sobreexplotación de las especies, en gran parte por las actividades relacionadas con el rápido desarrollo costero y el reciente aumento de actividades económicas insuficientemente controladas. Los principales factores que pueden impulsar la degradación del hábitat son: (1) una industria petrolera en expansión, (2) un turismo creciente, (3) la sobreexplotación pesquera, y (4) la introducción y expansión de especies exóticas invasoras.

La contaminación por derrame de petróleo es una de las principales amenazas a la biodiversidad marino costera, degradando hábitats clave de reproducción de la fauna y afectando directamente a varias especies. Los principales riesgos están vinculados con (1) la contaminación crónica en las áreas de carga de los buques tanque en los puertos y (2) derrames por accidentes durante el transporte del petróleo desde la Patagonia hasta las refinerías ubicadas en la provincia de Buenos Aires (las rutas de transporte coinciden con los espacios de migración de varias especies emblemáticas como los pingüinos y la ballena franca). Además, hay creciente interés por desarrollar explotación petrolera offshore en la plataforma continental.

El turismo en la costa argentina es muy importante y tiene importantes desarrollos en los segmentos de sol y playa, naturaleza y aventura. No obstante, el turismo irresponsable es una amenaza creciente para la conservación de la biodiversidad costero-marina; ya que si no se maneja adecuadamente el crecimiento de la demanda de algunos lugares, podría afectar la supervivencia y el éxito reproductivo de las especies de las que depende. Además, algunas playas de la costa argentina ilustran el impacto negativo que el desarrollo del turismo no planificado produce: pérdida de dunas costeras, contaminación del agua, erosión costera, erradicación de especies nativas, contaminación por desechos sólidos y degradación estética del paisaje.

La sobrepesca y las prácticas no sustentables son una amenaza para la conservación de los recursos pesqueros y la biodiversidad marino-costera de la región ya que agotan las poblaciones de especies clave, a la vez que cambian las cadenas alimentarias y causan una fuerte reducción de algunas de las principales poblaciones de peces.

Asimismo, las especies invasoras degradan la integridad del hábitat y compiten/desplazan a las especies nativas. En la zona del proyecto, se han registrado ca. 41 especies exóticas de invertebrados, algas, plantas vasculares y peces anádromos, que causan un impacto importante en el ecosistema.

Finalmente, el Cambio Climático sería una amenaza creciente y un reto para la gestión de las APCMs. El promedio anual de temperatura en el país ha aumentado alrededor de un grado Celsius en el último siglo y se desconocen los posibles efectos sobre la biodiversidad marina y costera y las APCMs de Argentina.

El proyecto se enfocó en afrontar las amenazas antes indicadas mediante la expansión de la protección y la preservación de porciones significativas de los ambientes costeros y marinos integrándolos en un sistema interjurisdiccional de APCMs basado en el enfoque ecosistémico y la adecuada gestión de las áreas protegidas, y respaldado por financiamiento adecuado para asegurar su sustentabilidad en el largo plazo. Las tres barreras que el proyecto buscó superar son (1) limitaciones institucionales y de gobernabilidad en el manejo integrado de las áreas protegidas costero-marinas, (2) procedimientos operativos desiguales y deficientes para la conservación de los hábitats marinos, y (3) mecanismos financieros poco sólidos e insuficiente capacidad de inversión para la sustentabilidad a largo plazo de un SIAPCM y de las APCMs de Argentina.

Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto

El objetivo global del proyecto es conservar la biodiversidad costero-marina de Argentina que tiene importancia a nivel mundial. El objetivo del proyecto es desarrollar el marco para un Sistema Interjurisdiccional de Áreas Protegidas Costero-Marinas (SIAPCM) manejado efectivamente y financieramente sustentable para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad costero-marina de Argentina. Para remover las barreras antes indicadas el proyecto planteó:

1. Desarrollar un marco formal de gobernabilidad para el SIAPCM⁹, incluyendo mecanismos de coordinación para incluir el sistema dentro del marco de trabajo del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP), un acuerdo interjurisdiccional entre el gobierno nacional y los cinco gobiernos provinciales para la gobernabilidad del sistema, desarrollo de capacidades de funcionarios gubernamentales e información pública a actores clave.
2. Crear nuevas áreas protegidas, expandir las existentes hacia el mar y en mejorar la efectividad de manejo de al menos cuatro áreas piloto seleccionadas de las APCMs que existían entonces. Además se planteó robustecer las capacidades para incorporar el enfoque ecosistémico en las áreas, mejorar la efectividad de manejo y reducir las amenazas.
3. Conseguir por lo menos el presupuesto mínimo requerido para las APCMs, promoviendo mejoras en los sistemas de recaudación de fondos. Además se planteó desarrollar una estrategia financiera para el SIAPCM y para las APCMs seleccionadas, capacitar sobre planificación y manejo financiero a personal clave de las APCMs y los gobiernos provinciales, y trabajar para

⁹ En el PRODOC se indica que este marco de gobernabilidad incluiría mandatos institucionales, políticas jurisdiccionales cohesivas, principios para el fortalecimiento de las capacidades de manejo de autoridades nacionales y provinciales y directrices para vincularlo con la planificación sectorial.

aumentará la conciencia pública sobre la importancia de asignar recursos públicos a estas áreas protegidas.

Actores

En la ejecución del proyecto participaron PNUD, como agencia de implementación del GEF, y Fundación Patagonia Natural como Organismo de Ejecución. Se conformó un Consorcio Directivo del proyecto, a cargo de tomar decisiones de gestión y proveer orientación estratégica, que estuvo integrado por representantes de los cinco gobiernos provinciales y del gobierno nacional (i.e. MREC, SAsyDS, SECTUR, y SPyA/MINAGRI). Durante la ejecución el proyecto se articuló con una amplia red de instituciones académicas y de investigación (nacionales e internacionales), ONGs ambientales provinciales, nacionales e internacionales, organizaciones gremiales y representantes de industrias clave en la región, incluyendo pesqueras, turísticas y petroleras. Para la EF se contó con un mapeo de actores efectuado por la coordinación del proyecto, que tuvo como propósito fundamental identificar y personalizar a los actores sociales, políticos e institucionales más influyentes (Tabla 2).

Tabla 2. Principales actores institucionales.

Entidades internacionales

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
PNUD Argentina	Es Agencia de Implementación del GEF en el país. El Área Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Oficina del PNUD en Argentina, trabaja en la formulación de la documentación presentada ante el GEF/PNUD.	Asiste en la documentación a presentar al GEF y a la coordinación del proyecto. En lo que respecta a la ejecución de los fondos canalizados a través del presente Proyecto, el PNUD brinda un marco que permite la ejecución de los recursos, el alcance de los objetivos planteados y facilita la coordinación de las acciones previstas. El rol del PNUD durante la ejecución del proyecto incluye la participación en las reuniones técnicas y talleres, supervisando del grado de avance alcanzado.

Gobierno Nacional

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Subsecretaría de Política exterior - Dirección General de Asuntos Ambientales. Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional. Dirección de Proyectos de	Colaborar en la programación de los objetivos y planificación de las actividades ante reuniones, congresos y conferencias de carácter internacional y misiones especiales ante gobiernos extranjeros en que la República sea parte, organismos y entidades internacionales, así como en las instrucciones que corresponde impartir en cada caso, y en su ejecución. Entender en la política y cursos de acción a	Habilita la ejecución del proyecto en la Argentina. Integra el consorcio del Proyecto. Opina y valida decisiones de implementación. Supervisa la ejecución financiera y administrativa del proyecto.

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
Cooperación Internacional.	seguir en materia de cooperación internacional y realizar el control de la instrumentación de las acciones de cooperación internacional propuestas y las alternativas de financiación. Responsable del monitoreo de avance de todos los proyectos de la cooperación internacional	
Ministerio de Turismo de la Nación (Incluye Consejo Federal de Turismo y el Instituto Nacional de Promoción Turística IMPROTUR).	Responsable del marco y plan estratégico de la actividad turística a nivel nacional. Define políticas de turismo a nivel nacional. A cargo la Administración de Parques Nacionales.	Integra el consorcio del Proyecto. Opina y valida decisiones de implementación. Participa y coadyuva a lograr acuerdos con el sector turístico Favorece la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativa mediante el posicionamiento de las mismas en el mercado internacional y nacional
Administración de Parques Nacionales (APN).	Administra y gestiona los Parques Nacionales. Administra y co-gestiona los parques Inter-jurisdiccionales	Integra el consorcio del Proyecto. Opina y valida decisiones de implementación. Articula criterios de manejo de sus parques incluidos en el SIAPCM. Aporta experiencia en cuestiones de manejo capacitación , planificación y financiamiento de APN
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS). Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental.	Responsable del diseño e implementación de la política nacional vinculada al uso racional de los recursos naturales, conservación de la biodiversidad, desarrollo de instrumentos e implementación de políticas tendientes a la sustentabilidad social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional. La Subsecretaria de Planificación y política ambiental asiste a la SAyDS para la implementación de su misión.	Integra el consorcio de implementación del Proyecto. Opina y valida decisiones de implementación. Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM.
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación Subsecretaría de Pesca y Acuicultura Dirección Nacional de Coordinación Pesquera.	Administra y fomenta el ejercicio de la pesca en jurisdicción nacional. Procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. Promociona la sustentabilidad de la actividad pesquera. Fomenta la conservación a largo plazo de los recursos, favoreciendo el desarrollo de procesos industriales ambientalmente apropiados. Integra el Consejo Federal Pesquero.	Integra el consorcio de implementación del Proyecto. Opina y valida decisiones de implementación. Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM.
Consejo Federal Pesquero (CFP).	Creado por la Ley 24922/97 Establece la política pesquera nacional y la política de investigación pesquera. Aprueba los permisos de pesca comercial y	Permite articular, en el marco de SIAPMC, nuevos acuerdos temas pesqueros.

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
	experimental. Planifica el desarrollo pesquero nacional. Fija las pautas de co-participación en el Fondo Nacional Pesquero. Dictamina sobre pesca experimental.	

Gobiernos Provinciales

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la provincia de Buenos Aires. Dirección de Áreas Protegidas.	Responsable de las APNCM de la provincia de Buenos Aires.	Integra el consorcio de implementación del Proyecto. Informa, se informa, participa, articula, acuerda y decide cuestiones de manejo con otras jurisdicciones costeras. Participa y contribuye a lograr acuerdos con el sector turístico Favorece la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativa: Contribuye al fortalecimiento de las capacidades para aumentar el conocimiento de las APCM y a la consolidación del plan de capacitación del SIAPCM.
Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires.	Formula Estrategias para el desarrollo de turismo sustentable en la provincia de Buenos Aires.	
Consejo Federal de Educación. Dirección General de Cultura y Educación.	Tiene por misión coordinar las diversas Jurisdicciones en materia de desarrollo cultural y planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la Política Educativa Nacional que, en los diversos niveles, modalidades y Jurisdicciones del Sistema Educativo comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.	
Secretaría General de la Gobernación de la provincia de Río Negro. Secretaría de Medio Ambiente.	Responsable de las APNCM de la provincia de Río Negro. Se ocupa de la implementación de políticas de preservación del medio ambientales. Monitorea actividades privadas potencialmente contaminantes. Autoridad de aplicación para los EIA.	Integra el consorcio de implementación del proyecto. Informa, se informa, participa, articula, acuerda y decide cuestiones de manejo con otras jurisdicciones costeras en el manejo de la implementación del proyecto.
Ministerio de Turismo de la provincia de Río Negro	Aplica políticas de Turismo. Promociona destinos turísticos provinciales. Tiene competencia en las áreas protegidas que incluyen destinos turísticos.	Participa y contribuye a lograr acuerdos con el sector turístico Favorece la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativa.
Dirección de Pesca de la provincia de Río Negro	Administra la pesca en jurisdicción de la provincia de Río Negro. Procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros Integra el CFP.	Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM. Permite articular, en el marco de SIAPCM, nuevos acuerdos temas pesqueros en el ámbito provincial
Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro.		Contribuye al fortalecimiento de las capacidades para aumentar el conocimiento de las APCM y a la

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
		consolidación del plan de capacitación del SIAPCM.
Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la provincia de Chubut.	Define e implementa la política y la gestión ambiental en la provincia del Chubut.	Integra el consorcio de implementación del Proyecto. Informa, se informa, participa, articula, acuerda y decide cuestiones de manejo con otras jurisdicciones costeras. Aporta su experiencia en la planificación y manejo de áreas protegidas
Secretaría de Turismo y Áreas Protegidas.	Promueve el desarrollo turístico de la provincia del Chubut y administra el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.	Participa y contribuye a lograr acuerdos con el sector turístico Aporta su experiencia en la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativa
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Bosques y Pesca. Subsecretaría de Pesca de la Provincia de Chubut.	Administra la pesca en jurisdicción de la provincia de Chubut. Procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. Integra el CFP.	Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM. Permite articular, en el marco de SIAPMC, nuevos acuerdos temas pesqueros en el ámbito provincial.
Ministerio de Educación de la provincia de Chubut.		Contribuye a las capacidades para aumentar el conocimiento de las APCM y a la consolidación del plan de capacitación del SIAPCM.
Jefatura de Gabinete de Ministro. Subsecretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Cruz. Consejo Agrario Provincial.	Responsable de las APCM de la provincia de Santa Cruz.	Integra el consorcio de implementación del proyecto. Informa, se informa, participa, articula, acuerda y decide cuestiones de manejo con otras jurisdicciones costeras.
Subsecretaría de Pesca de la provincia de Santa Cruz.	Administra la pesca en jurisdicción de la provincia de Santa Cruz. Procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros Integra el CFP.	Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM. Permite articular, en el marco de SIAPMC, nuevos acuerdos temas pesqueros en el ámbito provincial.
Ministerio de la Producción-Secretaría de Turismo la provincia de Santa Cruz.	Conduce la política turística provincial, a través de planificación, gestión, articulación y concertación hacia un crecimiento equilibrado, integrado y sustentable	Participa y contribuye a lograr acuerdos con el sector turístico Apoya e Inicia la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativa, mediante el posicionamiento de las mismas en el mercado internacional, regional y local

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
Consejo Provincial de Educación de la provincia de Santa Cruz		Contribuye al fortalecimiento de las capacidades para aumentar el conocimiento de las APCM y a la consolidación del plan de capacitación del SIAPCM.
Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente (SDSyA) de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	Autoridad de aplicación de toda normativa referida al aprovechamiento de los recursos naturales, las áreas naturales protegidas y la preservación del ambiente.	Integra el consorcio de implementación del Proyecto. Informa, se informa, participa, articula, acuerda y decide cuestiones de manejo con otras jurisdicciones costeras.
Dirección de Pesca y Acuicultura de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur.	Administra la pesca en jurisdicción de la provincia de Tierra del Fuego. Procura del máximo desarrollo compatible con el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros. Integra el CFP.	Acuerda criterios con otros actores para la conformación del SIAPCM. Permite articular, en el marco de SIAPMC, nuevos acuerdos temas pesqueros en el ámbito provincial.
Instituto Fueguino de Turismo. Dirección de Cultura Ambiental- DCA.	Autoridad de aplicación de los aspectos vinculados a la actividad turística.	Participa y contribuye a lograr acuerdos con el sector turístico. Favorece la consolidación de estrategias de financiamiento de las áreas protegidas con uso turístico-recreativo.
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la provincia Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		Contribuye al fortalecimiento de las capacidades para aumentar el conocimiento de las APCM y a la consolidación del plan de capacitación del SIAPCM.

Nivel Municipal

Actor / Organismo	Competencias/ responsabilidades institucionales	Rol / Interés en el proyecto
Entre 28 y 30 Municipios Costeros de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur.	Gestionan temas locales vinculados al desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. Genera políticas públicas locales	Articulan acciones, informan, comunican a sus respectivas comunidades aspectos vinculados con el SIAPCM. Contribuyen a la implementación del SIAPCM, especialmente las comunidades vinculadas a APN

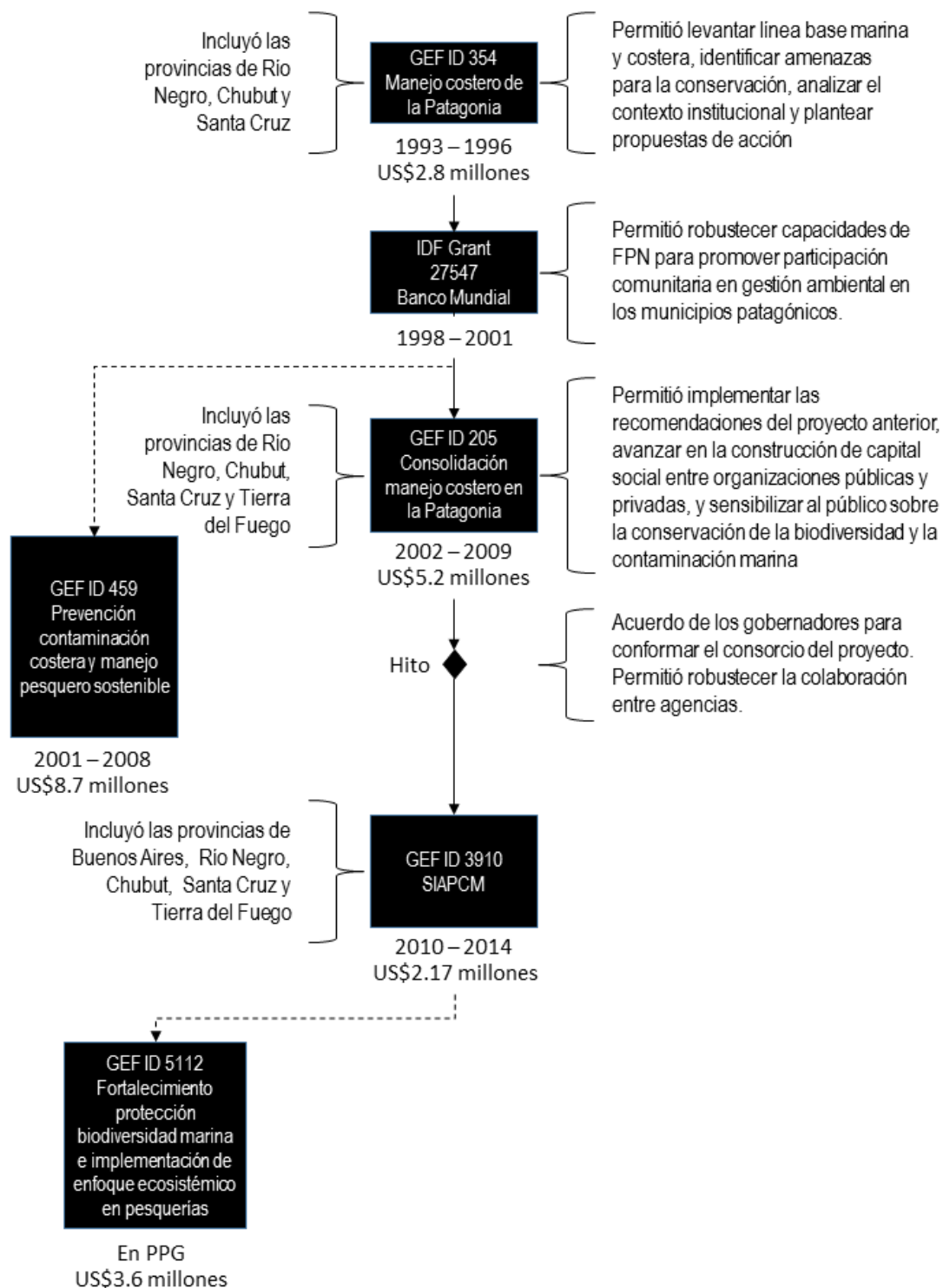


Figura 1. Articulación del proyecto ARG/10/G47 (GEF ID 3910) con otras iniciativas.

Resultados esperados

El proyecto tuvo tres resultados esperados:

Resultado 1. Un marco de gobernanza para un Sistema Inter jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas efectivo y coordinado con los sectores productivos.

Resultado 2: Las APCMs piloto incorporarán áreas marinas prioritarias y brindan lecciones para acuerdos de manejo del SIAPCM.

Resultado 3: Desarrollo de una estrategia de financiamiento para un SIAPCM sustentable y sus APCMs.

Costos y financiación

El proyecto tuvo un costo total de US\$12.907.727. El aporte del GEF fue de US\$2.177.727. El gobierno nacional contribuyó con US\$1,9 millones y los gobiernos provinciales aportaron US\$6,0 millones. El co-financiamiento de ONGs fue US\$1,5 millones y del sector privado fue US\$1.330.000.

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

4.1. Formulación del proyecto

El proyecto abordó el problema de degradación y fragmentación de los ambientes marinos y costeros de mar Argentino y que conforman el Gran Ecosistema Marino de la Patagonia. El enfoque principal del proyecto fue sentar las bases de un sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas. Argentina es un país federal, por tanto la jurisdicción de los espacios costeros y marinos distribuye entre las provincias y el gobierno nacional. Argentina es parte de la CONVEMAR y tiene delimitados sus espacios marítimos¹⁰. Las provincias tienen jurisdicción en el mar territorial adyacente a sus costas hasta las tres millas marinas¹¹. Por tanto, hay áreas protegidas de jurisdicción nacional, provincial y municipal¹². Ha sido compleja la coordinación entre autoridades y la complementación y sinergia entre áreas protegidas. Por tanto, la estrategia del proyecto fue desarrollar el marco de gobernanza para un sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas (resultado 1), desarrollar pilotos de colaboración interjurisdiccional (resultado 2) y desarrollar una estrategia de financiamiento que permita mejorar el financiamiento de las áreas protegidas y sustentar todo el sistema (resultado 3).

¹⁰ Ley 23968 - Ley sobre espacios marítimos. Sancionada el 10 de septiembre de 1991 y publicada en el Boletín Oficial del 05 de diciembre de 1991.

¹¹ Ley 18502 - Mar territorial argentino - Jurisdicción provincial. Publicada en el Boletín Oficial del 07 de enero de 1970.

¹² Las áreas protegidas municipales sólo son costeras pues los municipios no tienen jurisdicción en el mar.

Conceptualización y diseño

La conceptualización y diseño del proyecto fue satisfactoria. Se ha disminuido el nivel de calificación con respecto a la RMT pues ahora es claro que el diseño incluyó elementos muy ambiciosos que finalmente no pudieron concretarse plenamente.

El problema fue adecuadamente conceptualizado y la estrategia de intervención es lógica y enfocada en las causas raíz. El marco lógico estuvo bien estructurado, con indicadores claros y precisos. Igualmente los riesgos y supuestos son adecuados y pertinentes. Entre los supuestos se incluye la voluntad política y compromiso para expandir y crear APCMs y establecer el SIAPCM. Este es un factor clave pues, finalmente, depende del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales lograr la gestión coordinada de sus áreas protegidas (i.e., gestión interjurisdiccional).

El diseño incorporó las lecciones de los dos proyectos GEF que previamente ejecutó FPN (GEF ID 354 y GEF ID 205). En los arreglos institucionales se incluyó el Consorcio Directivo del proyecto, que fue instituido como recomendación de la RMT del proyecto anterior (GEF ID 205).

A pesar de lo indicado anteriormente, los evaluadores consideran que las metas del resultado 3 fueron muy ambiciosas. Fue un gran riesgo plantear el incremento del presupuesto anual de las áreas protegidas. Si bien se logró avances significativos, esta es una decisión política que depende de múltiples factores que están fuera de la injerencia del proyecto. En la misma línea, fue muy ambicioso considerar que al final del proyecto estaría aprobado el mecanismo financiero del SIAPCM y que habría asignación presupuestaria, lo que no se logró. Al parecer no se dimensionó el enorme desafío que es construir un mecanismo financiero para un sistema de áreas protegidas. Fue adecuado incluir los aspectos de financiamiento de sistema en el proyecto, pero hubiese sido mejor tener un enfoque y metas más conservadoras, orientadas a sentar las bases para desarrollar posteriormente el mecanismo de financiamiento. Finalmente eso es lo que logró el proyecto al llevar a la agenda pública el tema, desarrollar capacidades humanas y proponer un marco conceptual.

Apropiación nacional

El proyecto se formuló y ejecutó en plena articulación con las políticas y planes nacionales y provinciales. El proyecto está alineado con la nueva política nacional de mirar hacia el mar y que se expresa por medio de la iniciativa Pampa Azul¹³.

¹³ Es una iniciativa del MINCYT que fue lanzado por la Presidenta de Argentina. La iniciativa Pampa Azul ha priorizado la intervención en cinco áreas (Figura 2), dos de las cuáles fueron abordadas por el presente proyecto (i.e., Golfo San Jorge y Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burwood). Para más información ver pampazul.mincyt.gob.ar.

Participación de los actores

El proyecto se construyó sobre la base de una dinámica de colaboración que se cimentó en los dos proyectos GEF previos y la dinámica del CDP que es reconocido como un espacio positivo de articulación interjurisdiccional. La participación de los actores clave durante la formulación del proyecto (PPG) fue documentada en el anexo 8.3 del PRODOC. Adicionalmente, este aspecto fue revisado por la consultora nacional, quien preparó la evaluación ex ante del proyecto en julio de 2010 y la RMT.

La evidencia indirecta sobre el estilo de trabajo de FPN, la vocación de los técnicos involucrados en la formulación de la propuesta, y las buenas observaciones sobre su disposición, acompañamiento y motorización del proyecto de parte de los actores clave del proyecto, permite inferir la existencia de un gran esfuerzo de comunicación y de convocatoria a las comunidades involucradas, inclusive las pequeñas y aisladas. Por otra parte, es claro que la propuesta se generó desde el inicio con la participación activa de las comunidades afectadas por los problemas que el proyecto aborda, incluyendo las organizaciones y personas que han estado vinculadas a proyectos anteriores, sentando bases para una nueva conciencia ciudadana en el cuidado del medio ambiente.

Replicabilidad

El proyecto tiene muchos elementos útiles en el ámbito nacional e internacional. Se cumplieron las medidas planteadas en el PRODOC para asegurar la replicabilidad del proyecto¹⁴. El proyecto generó importantes aprendizajes que son aplicables en la gestión de sistemas de áreas marinas y costeras protegidas en países federales.

Otros aspectos

La selección de PNUD como agencia implementadora fue adecuada. PNUD tuvo muchas ventajas comparativas. Primeramente, había todo el acervo de la experiencia con los proyectos previos que fueron ejecutados por FPN y el portafolio de proyectos GEF que ha administrado PNUD en el país. Segundo, la reputación y experiencia de PNUD apuntaló la articulación de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional en el marco del proyecto. Tercero, PNUD facilitó la articulación con otros proyectos de cooperación concurrentes. Finalmente, PNUD tiene procedimientos e instrumentos administrativos y financieros que facilitan la ejecución del proyecto en el marco de los requerimientos del donante.

4.2. Implementación del proyecto

Enfoque de implementación

La implementación del proyecto se considera efectiva, el enfoque de implementación fue muy satisfactorio. Las distintas entrevistas realizadas

¹⁴ Ver sección 2.9 del PRODOC en Inglés o sección 2.8 del PRODOC revisión A en Español.

indican que ha sido eficiente la comunicación con el PNUD, la Cancillería Argentina, la SAYDS y los socios del Consorcio Directivo del Proyecto, y que se estableció un modelo de cooperación en el planeamiento y en la resolución de problemas. Los procedimientos establecidos en acuerdo con el CDP, con PNUD y con todos los actores clave se han seguido puntualmente a lo largo de toda la ejecución del proyecto y el manejo financiero además de la ejecución presupuestaria ha sido satisfactorio. Los aportes de fondos de las contrapartes han sido sustantivos para el conjunto del proyecto, y el apoyo técnico y administrativo ha estado siempre disponible tanto desde PNUD como desde la Cancillería Argentina.

El proyecto seleccionó un equipo técnico calificado y altamente comprometido, y hubo una adecuada definición de tareas y responsabilidades, buena parte de este equipo ya había tenido un entrenamiento consistente durante etapas previas de trabajo con el GEF y estaba muy familiarizado con la lógica de intervención de un proyecto de esta naturaleza.

El proyecto fue administrado desde Puerto Madryn, sólo se contrató una persona local para que gestione las acciones en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El esquema funcionó, a pesar de la gran área que el proyecto debía cumplir, pues FPN asentó sus acciones en la red colaboradores, personas e instituciones, que existe (se capitalizó el capital social existente). Esta es una importante lección para proyectos que deban abarcar grandes espacios geográficos. No tener suficiente capital social requeriría especialistas descentralizados en las distintas provincias que puedan aportar una visión amplia del quehacer interjurisdiccional.

El CDP fue un instrumento muy valioso que puede servir de base para mantener la articulación entre los varios actores de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Por tanto, es importante plantear una forma efectiva para mantener en funcionamiento el consorcio una vez que cierre el proyecto. Esta continuidad es importante, por un lado, para asegurar la capacidad de retener técnicos capacitados, y además, porque la articulación entre los niveles de gobierno provincial y nacional es fundamental para sustentar un SIAPCM

El enfoque de implementación del proyecto tuvo adaptaciones iniciales en cuanto al equipo técnico, los roles de cada provincia y de sus técnicos. Estos cambios se debieron al fortalecimiento del equipo en áreas que fueron transformándose en claves para el proyecto, como las de gobernanza, comunicación, participación y financiamiento. Las exigencias de estándares técnicos y administrativos por aparte del GEF y del PNUD para la planificación y monitoreo del Proyecto, y la necesidad de precisar los resultados e indicadores iniciales para una mejor orientación a la ejecución, redundaron en el fortalecimiento de la unidad ejecutora y en una capacitación específica en metodología de administración, que tuvo un impacto satisfactorio en la generación de respuestas a las diversas situaciones de administración que coexisten en un sistema estructurado sobre la base de múltiples convenios, tratados y leyes. La sede del Proyecto en Puerto Madryn se encuentra legitimada, tanto por las favorables experiencias en la implementación de los proyectos precedentes, como por la legitimación paralela de la Fundación Patagonia Natural; y el efecto demostración que ejerce sobre otros proyectos.

Monitoreo y evaluación

El esquema de monitoreo y evaluación del proyecto fue muy satisfactorio. La supervisión del proyecto se ha realizado con un marco metodológico y herramientas y criterios de evaluación apropiados y rigurosos de monitoreo y evaluación, basándose en las experiencias previas de monitoreo y evaluación de FPN e incorporando las herramientas propias del GEF y sus desarrollos más actualizados.

El proyecto aplicó la herramienta de seguimiento de la efectividad de manejo de áreas protegidas (METT) y la ficha de puntaje para la sustentabilidad financiera (FSS). Los valores de línea base de la METT se levantaron durante el PPG y los de la FSS durante la ejecución del proyecto en 2011. No hubo dificultad en la aplicación participativa de los instrumentos METT y FSS. No obstante la aplicación de la FSS fue más complicada por la dificultad de acceso a la información financiera de cada área protegida. La FSS fue aplicada por jurisdicción, esto es la FSS del conjunto de APCMs de cada provincia y aparte la FSS de las áreas protegidas nacionales.

Desde el inicio del proyecto en 2010, se trabajó junto a los gobiernos de las provincias costeras, municipios y ONGs, en la aplicación de la METT. Si bien esta herramienta es de amplio uso mundial, se observó que aún necesitaba ser difundida en Argentina, tanto entre funcionarios de las autoridades de aplicación (provinciales y nacionales) como entre técnicos y agentes de conservación. Para remover esta barrera, en el marco del proyecto se preparó y distribuyó material para la aplicación de esta metodología, se realizaron capacitaciones intensivas/presenciales a los grupos de interés y actores claves dirigidos a todo el CDP y sus funcionarios. En total se contó con una cobertura mayor al 90% de la herramienta METT para las APCMs en el área de acción del proyecto (43 de 48) en las áreas donde no se aplicó podría puntualizarse que el problema no fue la propia herramienta sino las dificultades de utilizar la misma en algunas jurisdicciones (en particular con APN).

El trabajo de monitoreo fue eficiente, lo que permitió llevar información e indicadores al CDP. Esto ha permitido analizar el grado de progreso en el logro de los objetivos, resultados y productos esperados, más allá del seguimiento periódico de las actividades previstas en los PIR y los POA, informes trimestrales y los reportes anuales exigidos por el donante. Esto se logró en un contexto de ejecución complejo que incluyó autoridades de varios niveles de gobierno, una extensa área geográfica y limitaciones de transporte y comunicación. Se considera que ha existido supervisión periódica adecuada para tratar de asegurar que la ejecución de las actividades avance según lo planeado.

Las mayores limitaciones del monitoreo y evaluación fueron los cambios de interlocutores político institucionales y la renovación de dirigentes políticos a lo largo del proyecto (incluyendo cambios de gestión gubernamental a nivel de las provincias).

Los planes y presupuestos se prepararon con buen nivel técnico y profesional, con la debida coordinación interna por parte de los ejecutores y el equipo técnico. Se atendió diligentemente los requerimientos de información, métodos de monitoreo y control del PNUD-GEF, en especial en lo referente a

información administrativa y financiera de las actividades proyectadas y ejecutadas, las personas a cargo de esta tarea han recibido capacitación y asistencia técnica por parte de PNUD.

Los informes anuales, y en especial los reportes de Implementación del proyecto”, anuales/interanuales APR/PIR han permitido analizar con detenimiento y rigor los avances en resultados y la constatación de indicadores; así como la detección de problemas emergentes. Estas herramientas (APR/PIR) resultan relevantes en su aplicación secuencial, por su utilidad para el seguimiento de los avances del proyecto y por la contribución al logro de un manejo adaptativo.

Fue efectivo el frecuente contacto de la coordinación del proyecto (i.e., Director Nacional, Coordinador General y Coordinador Técnico) con los miembros del equipo de trabajo y los socios del proyecto. Esto permitió detectar a tiempo cambios en el escenario y complicaciones y consecuentemente tomar medidas al respecto.

El esfuerzo de monitoreo y control, tanto en el campo como desde la perspectiva global del proyecto, ha sido el necesario y suficiente, se ha logrado compatibilizar la información proveniente de fuentes diversas, orientando el monitoreo y evaluación de acuerdo al marco lógico del proyecto. En términos de administración financiera, el monitoreo y control ha sido efectivo, como lo evidencian los informes positivos de financiamiento y co-financiamiento y de gastos por resultados.

La revisión de medio término fue realizada por Sandra Cesilini en marzo de 2013. Se encontró, entre otros elementos, que el desarrollo de la estrategia de financiamiento (resultado 3) no estaba tan desarrollada y requería mayor esfuerzo, y que no se había logrado articular suficientemente la idea del SIAPCM en el marco del SiFAP y el COFEMA. No obstante la evaluación fue positiva y no fue necesario realizar cambios en el marco lógico o la forma de operación del proyecto.

Participación de los actores

La participación de los actores en la implementación del proyecto ha sido muy satisfactoria. El proyecto se ha asentado en el capital social que se construyó y afianzó en proyectos previos. Las entidades que administran las áreas protegidas tuvieron una activa participación a lo largo del proyecto. Además, los actores del sector gubernamental reconocen que el CDP fue un espacio importante de relacionamiento y articulación. El proyecto también involucró ONGs de distinto nivel, desde organizaciones locales hasta internacionales. Fue importante la articulación con el Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia, que es una red regional de ONGs que apoyan la conservación del Mar Patagónico. El Foro priorizó espacios de conservación¹⁵, a lo cual contribuyó información generada por el proyecto. El proyecto también articuló investigadores, universidades y centros de

¹⁵ Ver: Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia. 2013. Faros del Mar Patagónico. Áreas relevantes para la conservación de la biodiversidad marina. Resumen ejecutivo. Buenos Aires, Argentina. Wildlife Conservation Society y Fundación Vida Silvestre Argentina: 65 pp.

investigación como el CENPAT. Finalmente, el proyecto también articuló a los principales actores del sector privado, involucrándoles directamente en acciones orientadas a la conservación de la biodiversidad y la sensibilización ciudadana.

No obstante, la evaluación de la calidad e intensidad de la participación de los actores en el proceso de implementación debe considerar la heterogeneidad de la intervención y la complejidad en la integración de las zonas costeras de cinco provincias y varias áreas nacionales a partir de un proyecto que establece un sistema interjurisdiccional como objetivo. La interacción y los espacios de diálogo e intercambio a nivel técnico, deben incrementar modalidades estables para los espacios de participación, incluyendo la discusión a nivel político-estratégico con actores de la sociedad civil, a fin de aunar una visión general compartida sobre el desarrollo del proyecto, y promover una mayor interacción con las organizaciones locales. Por otro lado, a partir de la ejecución del proyecto se han abierto nuevos espacios de interacción y constituido nuevas alianzas con otras organizaciones prestigiosas a nivel internacional que serán clave para el seguimiento (e.g. Fundación Vida Silvestre/WWF, Aves Argentinas/BirdLife, Surf Rider, entre otros).

En algunos casos, se han firmado convenios/actas de colaboración. A través de los espacios de capacitación las instituciones se han podido vincular con otras organizaciones para analizar la manera de articular en algunos temas de interés mutuo y de formular proyectos en conjunto. En algunas provincias, como el caso de Santa Cruz, el proyecto ha apoyado un proceso de participación ciudadana que no tiene precedentes a nivel provincial y que ha implicado la movilización de organizaciones de la sociedad civil tanto de base como organizaciones técnicas. El proyecto ha contribuido a movilizar la participación de jóvenes y niños, incluidos los docentes y directivos de las escuelas. En cuanto a las mujeres, que a menudo no se sienten incluidas en proyectos ambientales, han sido cuidadosamente consideradas en las acciones de capacitación y asistencia técnica, así como en proyectos específicos asociados como los biodigestores y con las productoras que enfrentan situaciones de desertificación.

El esfuerzo del proyecto para difundir sus propósitos, para incorporar a las poblaciones involucradas en la implementación de actividades, y en la extensión de las acciones de capacitación en general ha sido altamente satisfactorio, al igual que en el caso de los actores de la sociedad.

Planificación financiera

Los recursos financieros destinados al proyecto tuvieron una relación adecuada entre las actividades programadas y la capacidad de implementación de la organización ejecutora. El presupuesto total considerado para el Proyecto fue de US\$ 12.907.727,00 y el aporte del GEF fue de US\$ 2.177.727,00. El resto de los recursos representan aportes de contraparte/co-financiamiento, parcialmente programados en especies por parte de FPN, del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, además del aporte de los propios beneficiarios, mayormente en trabajo y servicios.

Lo que más ha impactado en el uso de los recursos del proyecto es la inflación del país, en pesos, ya que la dolarización es en realidad de complejo análisis

(el proyecto se dolariza porque los proyectos PNUD llevan la contabilidad en dólares pero al no tener variaciones el dólar oficial y existir inflación en pesos el ajuste respecto a la planificación inicial es importante).

Comparando los porcentajes del presupuesto total que corresponde para cada cuenta ATLAS mirando el PRODOC original y la Revisión H (última), además de impactos referidos a la inflación pueden analizarse otras causas que dan cuenta de esos cambios:

1. Actividades que se pensaban realizar de una forma, fueron realizadas de otra manera por ejemplo actividades que iban a realizar consultores internacionales y empresas consultoras (subcontratos) finalmente fueron realizadas a través de consultores nacionales. Esto implicó el cambio en el porcentaje de la línea 71200 (internacionales) y la línea 72100 (subcontratos) y el hecho que aumentó el porcentaje correspondiente a la línea 71300.
2. Disminuyó el porcentaje correspondiente a capacitación. Esto se debió a varios factores como que el proyecto se hizo cargo de menos costos porque hubo mayor inversión por la contraparte y los capacitadores se han contratado a través de la línea 71300.
3. Respecto a los viajes, el aumento porcentual al comparar ambos documentos podría deberse a una mayor cantidad de viajes realizados y al aumento en el precio real de los pasajes.
4. El aumento en el porcentaje correspondiente a comunicación se relaciona con los mayores esfuerzos que el proyecto realizó en ese rubro y con el efecto inflacionario sobre la producción de materiales.

En la Tabla 3 se presenta la proporción ejecutada, por resultado y total frente a lo previsto en el presupuesto del Proyecto (2010). De lo mencionado anteriormente, se desprende que el proyecto ha tenido una ejecución presupuestaria satisfactoria.

Tabla 3. Ejecución presupuestaria, por resultado y total, 2010 a 2014 (en US\$).

RESULTADO/AÑO	2010 (Oct a Dic)	2011	2012	2013	2014 (Ene – Sept)	Previsto según PRODOC (Aprobado en Sep2010)	Previsto según Revisión H (Aprobada en Jul 2014)	Total Real A Sept 2014	Porcentaje de ejecución (%)
Unrealized loss	413,20	1.034,50	2.907,35	6.595,89			10.950,00	10.950,54	
RESULTADO 1: Un marco de gobernanza para un Sistema Inter jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas efectivo y coordinado con los sectores productivos.	53.115,38	262.463,56	199.021,95	148.818,94	490,12	500.000,00	663.420,00	663.909,95	100
RESULTADO 2: Las APCMs piloto incorporarán áreas marinas prioritarias y brindan lecciones para acuerdos de manejo del SIAPCM.	37.196,98	256.215,56	252.763,00	152.184,92	0,00	700.000,00	698.360,00	698.360,46	100
RESULTADO 3: Desarrollo de una estrategia de financiamiento para un SIAPCM sustentable y sus APCMs.	16.255,86	124.334,00	110.032,81	159.556,84	92.974,35	759.954,00	547.706,00	503.156,83	92
Unidad de Manejo del Proyecto	20.453,70	68.773,09	75.363,33	71.173,84	1.415,13	217.773,00	257.291,00	237.179,09	92
TOTALES	127.435,12	712.820,71	640.088,44	538.330,43	94.879,60	2.177.727,00	2.177.727,00	2.113.556,87	97%

Cambios de los gastos por resultados

Comparando los porcentajes del presupuesto total que corresponde para cada resultado en el PRODOC original y la Revisión H (última), se desprenden los siguientes cambios:

Resultados	PRODOC	Revisión H ¹⁶	Cambios destacados:
Resultado 1 (total)	500.000	663.420	Aumentó el monto presupuestado de consultores locales (de US\$151.090 a US\$28.236), el monto de viajes (de US\$40.000 a US\$99.318), el monto de subcontratos (de US\$130.000 a US\$204.103) Se redujo los montos presupuestados para equipamiento y mobiliario (en lugar de US\$16.000, US\$4.908) y en capacitación (en lugar de US\$72.910, US\$3.145). Se redujo en menor proporción, los montos previstos en comunicación (en lugar de US\$16.000, US\$10.529), en costos de producción audiovisuales e impresos (en lugar de US\$30.000 – US\$23.039) y en gastos varios (en lugar de US\$44.000, US\$30.515). Se incorporó la categoría de “Consultores Internacionales” que se utilizó en 2010 (US\$1.400), insumos (US\$2.864), y auditorías (US\$363).
Resultado 2 (total)	700.000	698.360	Aumentó el monto previsto para consultores locales (de US\$160.000 a US\$452.445), viajes (de US\$35.000 a US\$60.896) Se redujo los montos presupuestados para subcontratos (en lugar de US\$173.000, US\$46.926), equipamiento y mobiliario (en lugar de US\$32.000, US\$1.107), costos de producción de audiovisuales e impresos (en lugar de US\$140.000, US\$44.644), insumos (en lugar de US\$32.000, US\$ 4.219) y capacitación (en lugar de US\$128.000, US\$44.782) Se incorporó la categoría de gastos varios con US\$29.340.
Resultado 3	759.954	547.706	Aumentó el monto previsto para consultores locales (de US\$160.000 a

¹⁶ Mayo de 2014.

Resultados	PRODOC	Revisión H ¹⁶	Cambios destacados:
(total)			US\$259.404), en viajes (de US\$35.227 a US\$53.325), Aumentó en menor proporción, el monto de equipamiento y mobiliario (de US\$26.000 a US\$27.242) y gastos varios (de US\$68.727 a US\$77.228). Se redujo en menor proporción lo presupuestado en subcontratos (en lugar de US\$269.000, US\$85.236), en insumos (en lugar de US\$15.000, US\$ 4.097), costos de producción audiovisual e impresos (en lugar de US\$66.000, US\$4.313) y en capacitación (en lugar de US\$120.000, US\$24.863). Se incorporaron gastos de comunicación (US\$11.998).
Unidad de manejo del proyecto (total)	217.773	257.291	Aumentó el monto previsto para consultores locales (de US\$80.000 a US\$193.381), Se redujeron los montos presupuestados destinados a viajes (en lugar de US\$34.273, US\$12.527), en subcontratos (en lugar de US\$29.500, US\$1.389), en auditorías (en lugar de US\$8.000, US\$2.383) y en consultores internacionales (en lugar de US\$66.000, US\$20.000). Se incorporaron gastos de equipamiento y mobiliario (US\$84), comunicación (US\$1.053), insumos (US\$784), costos de producción audiovisuales e impresos (US\$25) y gastos varios (US\$25.635).

Co-financiamiento

Un monto total de ca. US\$ 10.730.000,00 (US\$ 2.969.000,00 en efectivo y US\$ 7.761.000,00 en especie) ha sido previsto como co-financiamiento por los gobiernos y otros para complementar las actividades del proyecto. El grado de co-financiamiento alcanzado sobre el total previsto varió alrededor de 2,60% para los montos en especie (con un incremento de aportes estimados en US\$ 206.500,00 entre 2010 y 2014) y una variación de 1,65% para los montos en efectivo (con una reducción de aportes estimados en US\$ 48.100,00 para el mismo período). En la Tabla 4, se detallan los montos de co-financiamiento

según las fuentes, en especies y en efectivo, previstos (PRODOC 2010) y estimados como aportados a noviembre de 2014.

Tabla 4. Cofinanciación a noviembre de 2014.

Fuente	Co-financiamiento (en US\$D)			
	Propuesto (s/ProDoc 2010)		Real (Estimado a Nov 2014)	
	Especie	Efectivo	Especie	Efectivo
Gobiernos				
Prov. de Buenos Aires	1.911.000,00	1.029.000,00	1.900.000,00	900.000,00
Prov. de Río Negro	600.000,00	60.000,00	650.000,00	59.900,00
Prov. de Chubut	2.000.000,00	160.000,00	1.990.000,00	250.000,00
Prov. de Santa Cruz	90.000,00	30.000,00	93.000,00	29.000,00
Prov. de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlán. Sur	95.000,00	25.000,00	93.500,00	26.000,00
Consejo Federal Pesquero	260.000,00	140.000,00	261.000,00	136.000,00
Secretaría de Ambiente y Desarrollo de la Nación	975.000,00	525.000,00	980.000,00	520.000,00
Total Gobiernos	5.931.000,00	1.969.000,00	5.967.500,00	1.920.900,00
Otros				
	Especie	Efectivo	Especie	Efectivo
ONGs/WCS	1.100.000,00	400.000,00	1.200.000,00	400.000,00
FPN/Instituciones Académicas + Sector Privado	730.000,00	600.000,00	800.000,00	600.000,00
Total Otros	1.830.000,00	1.000.000,00	2.000.000,00	1.000.000,00
TOTAL	7.761.000,00	2.969.000,00	7.967.500,00	2.920.900,00

Cuadro de co financiamiento actualizado a noviembre de 2014

Co-financiamiento (tipo/fuente)	Financiamiento de PNUD (US\$)		Gubernamental (US\$)		Otros Socios (US\$)		Total (US\$)	
	Planeada	Actual	Planeada	Actual	Planeada	Actual	Planeada	Actual
Donación	GEF: 2,177,277	GEF: 2,177,277					GEF: 2,177,277	GEF: 2,177,277
Préstamos/concesiones			1,969,000	1,920,900	1,000,000	1,000,000	2,969,000	2,920,000
Apoyo en especie			5,931,000	5,967,500	1,830,000	2,000,000	7,761,000	7,967,500

Sostenibilidad

Es probable que los avances y beneficios del proyecto continúen luego del cierre de las operaciones. El enfoque de trabajo aplicado en el presente proyecto y en los dos proyectos previos que fueron auspiciados por el GEF (GEF ID 354 y GEF ID 205) ha logrado construir una sólida base de capital social y capital humano¹⁷ que muy seguramente impulsará importantes avances en la conservación de la biodiversidad marina y costera en los próximos años. De hecho el actual proyecto ha construido sobre la base de la amplia red social de actores públicos y privados que se desarrolló y cultivó en los proyectos anteriores. Se analizaron cuatro perspectivas de sostenibilidad (i.e., financiera, socio-política, marco institucional y gobernabilidad, y ambiental) enfocando en las preguntas clave pertinentes indicadas en los TdR. A continuación se presenta la perspectiva general de la sostenibilidad post-proyecto, en la sección 5 se presenta un análisis de sostenibilidad de cada resultado.

Sostenibilidad financiera

Es probable que en los próximos años las APCMs tengan al menos financiamiento básico y que haya financiamiento para la coordinación de un sistema. Por una parte, se ha logrado incrementar la asignación presupuestaria gubernamental para las APCMs y, consecuentemente, disminuir la brecha con respecto al financiamiento básico requerido (parte del Resultado 3 del proyecto). Complementariamente, está en la agenda política de las provincias y el gobierno nacional la necesidad de mejorar el financiamiento de las áreas protegidas y por medio del proyecto se desarrolló propuestas de mecanismos de financiamiento a nivel de áreas locales (e.g. Punta Flecha, Punta Bermeja) y del sistema. Por otra parte, una vez que se pongan en marcha la Ley de Áreas Marinas Protegidas (LAMP) (Ley 27.037 sancionada el 19 de noviembre de 2014) esta tendrá un presupuesto para coordinar el sistema nacional de áreas marinas protegidas. Además, es muy probable que la iniciativa Pampa Azul cuente con importante financiamiento para profundizar el conocimiento científico para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad marina. Están en la legislatura un proyecto de declaración de interés científico prioritario (expediente S-1262/14) y un proyecto de ley para la creación del Programa Nacional de Investigación e Innovación Productiva en Áreas Marítimas Argentinas (denominado Pampa Azul) que incluye la creación del Fondo Nacional para la investigación e innovación productiva del Mar Argentino (FONIPROMAR) (expediente 5443-D-2014).

No obstante, subsisten desafíos que deben considerarse. Todavía persiste la insuficiente inversión en las APCMs, hay grandes disparidades entre los sitios, y no se logró concretar un mecanismo de financiamiento para el sistema de áreas marinas y costeras protegidas.

¹⁷ En el presente documento se usa las definiciones de capital social, capital humano y capital financiero establecidas por Chambers & Conway (1991), en el marco de formas de vida sostenibles, y usadas por la OECD. Ver: Chambers, R. & G.R. Conway. 1991. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296: 29 pp.

Sostenibilidad socio-política

Hay un sólido capital social que muy probablemente apuntalará los avances futuros. Fue común que los entrevistados destaquen la contribución positiva del proyecto de facilitar el relacionamiento entre los equipos de las áreas protegidas y entre las entidades de los gobiernos provinciales y del gobierno central. Adicionalmente, la política pública está dando alta prioridad a consolidar la conciencia marítima de la sociedad argentina.

Sostenibilidad del marco institucional y gobernabilidad

Ha sido muy positivo el enfoque de trabajo participativo y el facilitar el tejido de redes de confianza y colaboración entre pares y entre actores de los varios niveles de gobierno. A esto se suma la transparencia de los procesos y que FPN actuó como un agente neutral. Todo esto ha contribuido a sentar bases para la gobernabilidad del sistema de áreas marinas y costeras protegidas. Las experiencias con la creación del Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burwood (Ley 26.875), y la declaración de la Reserva de Biosfera Península Valdés¹⁸ han sido importantes ejercicios de construcción de gobernabilidad. Sin embargo, no se logró concretar el marco de gestión para el SIAPCM, por lo que será necesario acompañar el proceso de implementación de la LAMP.

Sostenibilidad ambiental

En general el proyecto ha contribuido a avanzar en la sostenibilidad ambiental de los espacios naturales del frente costero y el mar territorial. El Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burwood es un importante avance hacia conservar espacios oceánicos que todavía debe consolidarse y replicarse¹⁹. No obstante, hay que continuar trabajando en elementos clave como prevenir y controlar los impactos negativos que generan el turismo, el desarrollo urbano del borde costero, la contaminación de fuentes terrestres y marinas, y la introducción y expansión de especies exóticas invasoras. Estuvo fuera del alcance del proyecto abordar los posibles impactos del cambio climático en la biodiversidad marina y costera y las APCMs, pero este es un factor que podría eventualmente alterarlas y que debe tenerse en cuenta en intervenciones futuras. Finalmente, hay que considerar que la creciente demanda mundial de energía y productos del mar podrían eventualmente motivar el desarrollo de la explotación petrolera offshore y la intensificación de las pesquerías del área.

Modalidad de implementación y ejecución

El proyecto se ejecutó bajo la modalidad de ejecución nacional plena. La responsabilidad de la ejecución del proyecto fue asignada a la ONG Fundación Patagonia Natural como Organismo de Ejecución. La Dirección Nacional del Proyecto fue asignada al Presidente de la FPN, y el proyecto se ejecutó desde la sede de la fundación en Puerto Madryn (provincia de Chubut). El PNUD,

¹⁸ Aprobada por el Comité MAG de UNESCO en 2014.

¹⁹ Lo cual es probable que ocurra con el respaldo de la información que genere la iniciativa Pampa Azul.

como agencia de implementación del GEF, aseguró la calidad administrativa y técnica y proveyó servicios de apoyo.

Esta modalidad funcionó adecuadamente, y ya fue utilizada en los dos proyectos anteriores (GEF ID 354 y GEF ID 205). La ejecución por medio de una ONG dio agilidad en los procesos administrativos. Además, permitió que un agente neutral impulse el relacionamiento entre entidades de los gobiernos provinciales y de estas con las entidades del gobierno nacional. Debe destacarse que FPN tuvo el gran mérito de adoptar el rol de facilitador de procesos y proveedor de bienes y servicios a los socios del proyecto, sin buscar protagonismo. De lo que se pudo observar durante la misión, esto fue esencial pues los miembros del CDP se sintieron atendidos por una organización con solidez técnica y prestigio.

El Consorcio Directivo del Proyecto funcionó muy bien. Hay consenso entre sus miembros que fue un importante espacio para la articulación entre los niveles de gobierno. Vale destacar que la figura del CDP fue incorporada en el proyecto anterior (GEF ID 205) luego de la RMT de 2005. Consecuentemente, la mayoría de las entidades²⁰ han participado en este espacio desde 2006 lo que ha facilitado el tejido de relaciones de confianza y colaboración y consecuentemente el desarrollo de capital social.

La combinación de una ONG como Organismo de Ejecución y un Consorcio Directivo con los representantes del gobierno argentino fue efectiva en el presente proyecto y merece ser considerada para la implementación de otros proyectos GEF. No obstante, debe destacarse que fueron importantes factores de éxito (i) el reconocimiento de la FPN como una entidad técnicamente sólida e imparcial y (ii) su forma de trabajo centrada en facilitar procesos y servir a los miembros del consorcio. Por tanto, es recomendable que se evalúe estos factores en las ONG que se consideren para ejecución directa de otros proyectos.

4.3. Resultados

En general el proyecto es satisfactorio pues ha construido importantes avances hacia el establecimiento de un sistema de áreas marinas y costeras protegidas. Hay importantes aportes para la conservación de biodiversidad marina y costera de importancia global, aunque no se ha logrado plenamente el objetivo del proyecto. No obstante, están sentadas las bases para generar un cambio positivo en los próximos años. Las acciones del proyecto contribuyeron directamente a incrementar el capital social y capital humano que respaldan la conservación de la biodiversidad costera y marina. Además, el proyecto aportó (i) a robustecer las capacidades de las entidades responsables de administrar las APCMs, (ii) a articular el conocimiento científico con la toma de decisiones, (iii) a movilizar recursos financieros para robustecer la gestión de las áreas protegidas, y (iv) ampliar la conciencia pública. Un aporte significativo del proyecto es haber contribuido a llevar a la agenda pública la discusión sobre manejo interjurisdiccional de espacios de conservación costera y marina y la necesidad de financiamientos sostenible para estas áreas.

²⁰ Con excepción de la representación del gobierno de la provincia de Buenos Aires que se integró al CDP en 2010 con el presente proyecto.

Los enfoques, metodologías y logros del proyecto son altamente replicables en otros contextos. También es probable que los avances alcanzados sean sostenibles. Por una parte, hay acciones en marcha que desembocarían en cambios importantes del escenario en el futuro cercano (e.g. la sanción de la LAMP). Por otra parte, la política nacional se está enfocando en el mar y se prevé que habrá una inversión sostenida de importantes esfuerzos en el mediano plazo.

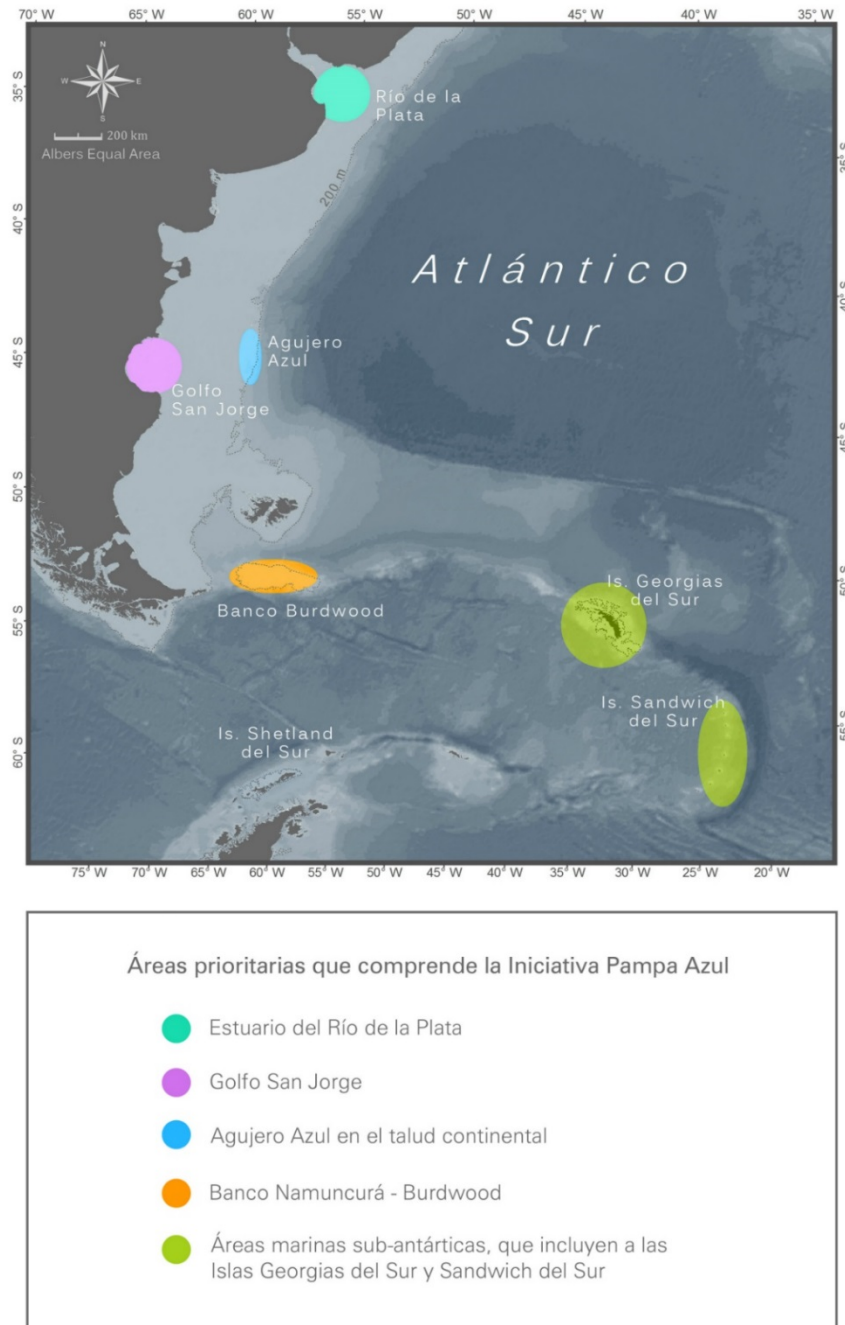


Figura 2. Áreas focales prioritarias de la iniciativa Pampa Azul. Fuente: Iniciativa Pampa Azul.

5. LOGRO DE PRODUCTOS/RESULTADOS Y OBJETIVOS

Resultado 1.

El logro del primer resultado fue satisfactorio. Hubo importantes avances hay construir el marco de sostenibilidad para un sistema interjurisdiccional de manejo de áreas protegidas marinas y costeras. Sin embargo, no se logró constituir dicho sistema.

El proyecto aplicó una estrategia inicial de construcción del sistema desde las provincias y espacios locales (bottom-up). Esta estrategia parecía la más adecuada al momento del diseño del proyecto y tiene el mérito de apuntalar el desarrollo de capacidades en lo local. Consecuentemente, se lograron importantes avances en generar respaldo político al concepto de un sistema interjurisdiccional, generar propuestas para una posible modalidad de funcionamiento, capacitar recursos humanos, preparar planes para las áreas protegidas, y articulación entre actores. No obstante, hacia la mitad del proyecto se había hecho obvio que esta estrategia no sería suficiente para llegar a concretar el SIAPCM. Se identificó la oportunidad de avanzar con un marco legal desde el Parlamento Nacional (enfoque top-down) y el proyecto tuvo suficiente capacidad de adaptación para abordar esta nueva estrategia. Los nuevos esfuerzos aportaron con insumos conceptuales e información para el desarrollo del proyecto de Ley de Áreas Marinas Protegidas (expediente S-1749-12) que fue sancionada por unanimidad el 19 de noviembre de 2014 (Ley 27.037).

En la RMT se identificó que había diferentes niveles de involucramiento y apropiación de las entidades que debían conformar el sistema interjurisdiccional. El relacionamiento y colaboración entre los niveles de gobierno provincial y nacional es complejo, por lo que fue difícil concretar el sistema interjurisdiccional. Finalmente, no se logró materializar el acuerdo entre las partes (producto 1.1) ni la constitución de la agencia que coordine el SIAPCM (producto 1.2). Los avances hacia la expedición de la LAMP son importantes²¹, pero hay que tener claro que esta ley no crea el SIAPCM. La LAMP es una ley nacional que en su primer artículo establece que no será de aplicación en los espacios marítimos de jurisdicción provincial²² y los tres parques marinos interjurisdiccionales existentes. La LAMP fue sancionada el 19 de noviembre 2014, luego deberá ser promulgada por el Ejecutivo (quien deberá designar la autoridad de aplicación) y publicada en el boletín oficial. La puesta en vigencia de la ley²³ ocurrirá post-proyecto. Un escenario optimista es que la ley se hará efectiva en el primer trimestre de 2015, un escenario conservador sería que el próximo año se concreten los mecanismos de

²¹ La LAMP incorpora las categorías de áreas protegidas de UICN, el enfoque ecosistémico y acciones de mejora continua.

²² La Ley 18502 de 1970 establece que las provincias ejercerán jurisdicción sobre el mar territorial adyacente a sus costas, hasta una distancia de tres millas marinas medidas desde la línea de las más bajas mareas, salvo en los casos de los golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, en que se tomarán desde la línea que une los cabos que forman su boca.

²³ Lo que implica establecer los mecanismos de operación que usará la autoridad de aplicación y la asignación de presupuesto.

operación y se incluya el requerimiento financiero en la proforma presupuestaria de 2016, con lo cual recién habría financiamiento concreto en 2016. El año 2015 habrá elecciones en Argentina, este es un factor que puede favorecer o limitar la efectivización de la LAMP.

A pesar de que el proyecto llevó el tema del SIAPCM al SiFAP, no se logró la integración que se planteó en el PRODOC. El SiFAP es un esquema interjurisdiccional que todavía no ha logrado consolidarse plenamente, pero ofrece la oportunidad de articular un subsistema de áreas marinas y costeras protegidas, más aún ahora que existe la LAMP. Por tanto, todavía hay que trabajar para establecer al interior del SiFAP un subsistema de áreas marinas y costeras protegidas.

Resultado 2.

El logro del segundo resultado fue muy satisfactorio. A lo largo de la ejecución del proyecto, se han apoyado diferentes iniciativas que han tenido un impacto positivo en cuanto a la cobertura de hábitats claves para la conservación de mamíferos y aves marinas. La creación del Parque Interjurisdiccional Makenke (717 km²), el Parque Interjurisdiccional Isla Pingüino (1.575 km²), el Área Marina Protegida Namuncurá – Banco Burwood (34.000 km²) y la Reserva de Biósfera Península Valdés (8.755 km²), significó que la cobertura de espacios protegidos y bajo manejo se incrementará de 8.227 km² en 2010 a 52.691 km² en 2014. Además, desde 2011, por iniciativa del proyecto y por cuarto año consecutivo, la Prefectura Naval Argentina (PNA) mantiene su “aviso a los navegantes” en el que incluye información sobre el corredor migratorio que utiliza el pingüino de magallanes (*Spheniscus magellanicus*), la vulnerabilidad de la especie en el mar, así como recomendaciones para evitar la contaminación marina. Los gobiernos de las provincias han sido informados del corredor y está próximo a ser aprobado, un documento explicando los beneficios de la medida. El aviso a los navegantes es un medio interesante para sensibilizar a los actores del transporte marítimo.

Con la creación de los Parques Interjurisdiccionales Makenke e Isla Pingüino y el corredor migratorio del pingüino de magallanes, alrededor de 75% de sus áreas de alimentación y migración estarían bajo algún tipo de protección. Por otro lado, éstas representan ca. 20%-30% de los sitios de forrajeo del lobo marino (*Otaria flavescens*), 25%-30% del área de forrajeo del cormorán imperial (*Phalacrocorax atriceps*), y 3%-5% del área de alimentación de la franciscana (*Pontoporia blainvillei*).

De lo mencionado anteriormente, puede desprenderse que distintas iniciativas en las que el proyecto ha tenido participación de diversas formas, ha acompañado, asistido y asesorado a actores clave teniendo como resultado un importante incremento en la cobertura de espacios protegidos sobre el ecosistema costero del país.

Con la colaboración del proyecto, se concluyeron 11 planes de manejo participativos y dos más se encuentran en preparación. Se agregaron cinco planes de manejo participativos a los seis establecidos en la línea de base. Además, se completó el plan de manejo participativo para el Área Protegida Municipal El Doradillo, en colaboración con la Municipalidad de Puerto Madryn (provincia de Chubut). También se avanzó en el plan de manejo para el Área

Protegida Punta del Marqués, en colaboración con el gobierno de la provincia de Chubut y la Municipalidad de Rada Tilly.

El proyecto contribuyó al fortalecimiento de las instituciones mediante numerosas capacitaciones en herramientas y programas para monitoreo de vida silvestre en áreas marinas protegidas, ecoturismo, efectividad del manejo en APCMs, herramientas de gestión de áreas protegidas eficaces, y uso de herramientas para la conservación en APCMs e indicadores de la eficacia de gestión/efectividad de manejo. Además, se implementó un trabajo participativo con técnicos provinciales para conocer el estado general de conservación de la vegetación y los suelos, así como la percepción que se tiene al respecto. Se trabajó en un total de 32 APCMs y se capacitaron agentes de conservación para las cinco provincias.

Finalmente, se realizaron presentaciones públicas del proyecto en las cinco provincias. Las mismas que fueron organizadas junto a funcionarios de gobierno, lo que dio una importante visibilidad del mismo ante la población general. En conjunto con algunas empresas de importancia en la región, se lanzaron programas de comunicación y educación ambiental.

Resultado 3.

El logro del tercer resultado fue satisfactorio. Se logró importantes avances al llevar a la agenda pública el tema de financiamiento sostenible para las áreas marinas y costeras protegidas, capacitar personal en herramientas y mecanismos de financiamiento, lograr un importante incremento del financiamiento de las APCMs y desarrollar la base conceptual para un fondo que sustente el SIAPCM. No obstante, no se logró instituir el mecanismo del fondo propuesto.

Los avances en asignación presupuestaria para las APCMs son notables. La línea base de presupuesto anual de los gobiernos provinciales y nacional para las APCMs era US\$2,9 millones, a 2013 la asignación se había incrementado a ca. US\$5,4 millones. Lo cual, a su vez, contribuyó a disminuir la brecha de financiamiento que se estimó en ca. US\$11,6 millones / año en 2010 y que se redujo casi a la mitad. No obstante, la asignación presupuestaria provincial tiene un fuerte componente de decisión política en la que pesa el valor que se dé a las áreas protegidas con respecto a las otras prioridades de la agenda pública. Durante la evaluación fue obvio que las provincias con mayor aprovechamiento turístico tienen mayor inversión (i.e. las APCMs generan importantes ingresos directos e indirectos). En contraste, no hay información de la inversión de provincia de Santa Cruz, donde parece que las APCMs tienen aún poca relevancia turística. Por tanto, hay que tener en cuenta que la asignación presupuestaria podría variar en el futuro dependiendo de cambios en las prioridades política y de las autoridades.

Es notable el desarrollo de capacidades y haber llevado el tema de financiamiento de las APCMs a la agenda pública. En las entrevistas fue general el comentario de que este es un tema nuevo de gran interés. La cantidad de personas capacitadas superó grandemente la meta (i.e., 100 personas). Esta es una base de capital humano y social que podría capitalizarse a futuro para avanzar en el desarrollo de mecanismos de financiamiento para las áreas protegidas y un eventual sistema.

No se logró concretar la estrategia financiera para el SIAPCM. Por una parte, se desarrolló la propuesta conceptual de un Fondo de Conservación de Áreas Protegidas Costero Marinas estructurado por dos fondos (i.e., público y privado) basados en la figura de fideicomisos (Figura 3). El fondo se desarrollaría en etapas, un primer desarrollo demostrativo con cinco APCMs provinciales, una segunda etapa de capitalización del fondo privado para generar rendimientos de US\$100.000 anuales para cubrir los costos de la agencia, y una tercera etapa de capitalización para generar rendimientos de US\$600.000 anuales para cubrir la brecha financiera e inversiones. Por otra parte, este concepto fue analizado con los miembros del CDP y otros actores clave. Un avance importante fue que, por iniciativa del Ministro de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable de la provincia de Chubut, se obtenga en agosto de 2014 una declaración de interés del COFEMA para el desarrollo del Fondo de conservación de Áreas Protegidas Costeros Marinas.

En la RMT se identificó que las actividades para concretar la estrategia de financiamiento requerían profundizarse. Al final del proyecto el concepto planteado todavía no está plenamente aceptado. En las entrevistas se encontró que hay interés de los actores públicos y privados, pero que el mecanismo todavía no está claro. De lo que se puede apreciar, es muy dispar el nivel de compromiso provincial para aportar a los fideicomisos públicos que se han propuesto (Figura 3). Tampoco hay precisiones respecto a la forma en que se capitalizaría el fideicomiso privado. Hay algunas ideas y ciertas manifestaciones de interés de entes privados, pero no hay compromisos concretos. Llegar a concretar un mecanismo financiero que apoye individualmente a las áreas protegidas y al sistema de APCMs requiere todavía de mucho trabajo en el ámbito técnico y político. En lo técnico se requiere avanzar en los detalles de la administración y gobernanza de los fideicomisos y el fondo, y los mecanismos de capitalización e inversión del fideicomiso privado. En lo político es necesario lograr compromisos concretos de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional respecto a su participación y contribución de fondos. También es necesario tener una estrategia de levantamiento de fondos con mecanismos atractivos para interesar la inversión de empresas privadas.



Figura 3. Marco conceptual del Fondo de Conservación de Áreas Protegidas Costero Marinas.

6. CONTRIBUCIÓN PARA MEJORAR LAS HABILIDADES DEL PERSONAL NACIONAL/LOCAL

Los procesos de capacitación utilizados por el proyecto han sido muy exitosos y han contribuido a la construcción de capital humano y capital social, y consecuentemente a la continuidad de los logros alcanzados.

El proyecto ha realizado importantes contribuciones al desarrollo de capacidades de diversos actores clave, funcionarios, profesionales, técnicos, y guarda parques. En tal sentido, numerosas personas han sido capacitadas en diversos temas como (i) manejo responsable y financiamiento sustentable de APCMs, (ii) conservación de la biodiversidad, (iii) servicios ecosistémicos, (iv) ecología política, (v) mecanismos de financiamiento y (vi) gestión efectiva de APCMs. Esto en última instancia redundo en los distintos niveles jurisdiccionales proveyéndoles capacidades y fortaleciéndolos para una gestión eficaz y eficiente de las áreas protegidas.

Estas actividades además de desarrollar capacidades han fortalecido los vínculos entre las jurisdicciones creando capital social, dado que a través de los espacios generados en seminarios y talleres se han vinculado de forma interpersonal y comenzado a analizar la manera de articular y formular proyectos conjuntamente a pesar de las enormes distancias que existen entre cada una de las áreas de intervención del proyecto. Consecuentemente, se considera que la extensión y calidad de las acciones de capacitación en general, han sido altamente satisfactorias y efectivas.

7. CONCLUSIONES

1. El proyecto generó significativos avances y contribuciones para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad costera y marina del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia.
2. El proyecto contribuyó a posicionar las áreas protegidas costeras y marinas y la conservación de especies emblemáticas en la agenda pública provincial y nacional.
3. El proyecto capitalizó los resultados de intervenciones previas que fueron auspiciadas por el GEF. Muy probablemente los avances del presente proyecto serán aprovechados por nuevas iniciativas de diversa naturaleza.
4. La conceptualización y diseño del proyecto fueron adecuados. Sin embargo, fue muy riesgoso proponer el incremento de presupuesto de las áreas protegidas y el esquema de financiamiento del SIAPCM. En el primer caso, el incremento de financiamiento es una decisión política que depende de factores que en muchos casos escapan del ámbito de injerencia del proyecto. En el segundo caso, el desarrollo de un mecanismo financiero para una red de áreas protegidas es una iniciativa compleja más aún si se busca un esquema que sostenga un conjunto de áreas con diversa jurisdicción (i.e., provincial, nacional e interjurisdiccional).
5. El proyecto estuvo plenamente articulado con las políticas y planes nacionales y provinciales, e involucró activamente a los diversos actores.
6. Las acciones del proyecto contribuyeron a incrementar el capital social y capital humano que respaldan la conservación de la biodiversidad costera y marina. Es visible la existencia de una red de comunicación y colaboración entre personas y entidades de los gobiernos municipales y provinciales y del gobierno nacional, la sociedad civil y la academia. Además se ha incrementado importantemente las capacidades humanas e institucionales en las cinco provincias costeras.
7. La estrategia de abordaje fue adecuada. El equipo de trabajo aplicó un esquema participativo e incluyente, altamente adaptativo. Se aprovecharon los desarrollos tecnológicos para apuntalar la comunicación con los socios y la población, así como el capital social de la FPN para trabajar efectivamente en un ámbito geográfico muy extenso.
8. Ha sido efectivo que el GEF patrocine, a lo largo de 20 años, intervenciones en apoyo a la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia. Estas intervenciones fueron importantes para (a) construir capital social, capital humano y capital financiero, (b) catalizar otras iniciativas de conservación en la región, y (c) afrontar los principales desafíos para la conservación de la biodiversidad de este ecosistema marino.
9. Es probable que los avances del proyecto sean sostenibles, aunque todavía es necesario invertir esfuerzos para que se concreten el sistema interjurisdiccional de áreas costeras y marinas protegidas y su mecanismo financiero.
10. Funcionó bien la modalidad de ejecución nacional plena por medio de una ONG como Organismo de Ejecución y un Consorcio Directivo con los socios

del proyecto. No obstante, fueron fundamentales el prestigio de la ONG y su forma de trabajo centrada en facilitar procesos y servir a los miembros del consorcio.

11. En general el logro de los resultados fue satisfactorio. Esto a pesar de que, hasta el cierre del proyecto, no se logró establecer de manera plena el sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas y su estrategia de financiamiento.
12. El logro del primer resultado fue satisfactorio. Hubo avances importantes hacia el establecimiento del SIAPCM, incluyendo experiencias prácticas con las tres áreas protegidas interjurisdiccionales que existen y la primera área protegida nacional oceánica de Argentina, y apoyo al desarrollo de la Ley de Áreas Marinas Protegidas (que crea un sistema nacional de áreas marinas protegidas). No obstante, no se logró concretar el marco de gobernanza para un sistema interjurisdiccional. La LAMP fue sancionada el 19 de noviembre de 2014 (Ley 27.037) y tendrá que hacerse efectiva con una reglamentación adecuada que defina aspectos tales como su presupuesto y la autoridad de aplicación. Igualmente, queda pendiente la articulación de este nuevo esquema con el SiFAP.
13. El logro del segundo resultado fue muy satisfactorio. Se superó ampliamente las metas establecidas. Las acciones de este resultado fueron muy apreciadas por los gobiernos provinciales y los administradores de las APCMs pues contribuyeron directamente a generar instrumentos prácticos y desarrollar el capital humano y capital social.
14. El logro del tercer resultado fue satisfactorio. Se sentaron las bases para construir un esquema de financiamiento de la futura red de áreas marinas y costeras protegidas, se llevó a la agenda pública la importancia del financiamiento sostenible para las APCMs, y se construyó capital humano y social. Pero no llegó a concretarse la estrategia de financiamiento del sistema interjurisdiccional. Está planteado el uso de fideicomisos, que es un instrumento viable en el país, pero todavía es necesario digerir las ideas y transformarlas en elementos concretos.

8. RECOMENDACIONES

Generales

1. Es importante que los proyectos que apuntalan sistemas de áreas marinas y costeras protegidas incorporen mecanismos para la sostenibilidad financiera. No obstante, debido a que el tema es complejo y muy especializado, es recomendable que en el diseño de estos proyectos se consideren abordajes graduales, con una primera etapa de sensibilización y construcción de capital humano y social (lo que se logró en el presente proyecto), seguida de una etapa de diseño final e implementación de los mecanismos financieros específicos. La sostenibilidad financiera de sistemas de áreas protegidas es compleja y debería abordarse como un proyecto por sí mismo.
2. Es muy recomendable que los proyectos incluyan acciones para construir o acrecentar el capital social y el capital humano. A pesar de la

movilidad que pueda haber en los funcionarios y personas entre diversas entidades, estos capitales son de alto valor y contribuyen, a mediano y largo plazo, a generar impactos y a sostener procesos.

3. Es conveniente asignar el rol de Organismo de Ejecución a una ONG, pero es recomendable que se evalúe que dicha entidad tenga la disposición de servir a los actores clave y de facilitar la construcción de capital social, sin buscar su propio protagonismo ni reemplazar a los sujetos sociales.

Al Gobierno Argentino y el PNUD

1. Se recomienda que los puntos focales del GEF en Argentina y el PNUD inicien inmediatamente acciones para dar continuidad a las acciones en marcha y asegurar la sostenibilidad de los logros del presente proyecto.
2. Es fundamental dar continuidad al espacio de articulación que constituyó el Consorcio Directivo del proyecto. Los integrantes del consorcio frecuentemente se encuentran en las reuniones del COFEMA, por lo que sería recomendable que se instituya un grupo de trabajo enfocado en las áreas marinas y costeras protegidas. Esto pudiese permitir avanzar en la articulación de un eventual subsistema de áreas marinas y costeras protegidas al interior del SiFAP.
3. Se recomienda revisar el formato institucional para el SIAPCM de tal forma que se integren (i) los avances producidos por el proyecto, (ii) el concepto de un subsistema costero - marino dentro de SiFAP, y (iii) la autoridad de aplicación de la LAMP.
4. Es necesario trabajar en apoyar la puesta en práctica de la LAMP (que crea un sistema nacional) y continuar impulsando la articulación de un sistema interjurisdiccional. Sería recomendable, a pesar de las dificultades y desafíos existentes, avanzar en la articulación por medio del SiFAP. Hay un importante capital social que puede capitalizarse y oportunidades en otras iniciativas (e.g. proyecto GEF ID 5112, iniciativa Pampa Azul).
5. Es deseable continuar la capacitación de funcionarios provinciales y municipales en aspectos de gestión de APCMs, asegurando la incorporación a posteriori de las elecciones 2015 de los nuevos funcionarios. En caso que se produzcan modificaciones en la composición institucional de un potencial continuador del consorcio establecer una revisión en el primer trimestre de 2016. Sería recomendable institucionalizar un programa de capacitación que incluya a los funcionarios de las cinco provincias costeras, de la APN y la SAyDS.
6. Es necesario continuar trabajando en desarrollar el mecanismo financiero para el sistema interjurisdiccional de áreas marinas y costeras protegidas. Los recursos requeridos para las acciones de articulación son pequeños con respecto al presupuesto nacional (ca. US\$300.000 / año), y es probable que pueda aprovecharse, al menos inicialmente, el presupuesto que eventualmente se asigne a la LAMP. No obstante, es imperioso contar a corto plazo con un mecanismo que asegure, al

menos recursos financieros básicos, para todas las APCMs de Argentina.

7. El SiFAP es un mecanismo de articulación interjurisdiccional que en más de 10 años no ha logrado consolidarse. El SiFAP tiene un gran potencial, por lo que sería recomendable hacer una intervención específica para consolidarlo y potenciarlo.

AI GEF

1. Es conveniente considerar exigencias más realistas de los proyectos que se financian. Los proponentes enfrentan el desafío de plantear metas ambiciosas para que los proyectos sean atractivos. Sin embargo, esto pone en riesgo el logro de los resultados.
2. Es aconsejable que el GEF invierta a largo plazo en espacios geográficos de alto valor para la conservación (e.g. Gran Ecosistema Marino de la Patagonia) por medio de iniciativas articuladas que gradualmente construyan, potencien o afiancen los capitales social, humano y financiero. La generación de conocimiento, la articulación de actores, el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los individuos, y la movilización de financiamiento local y nacional (público y privado) son esenciales para afrontar las barreras que limitan la conservación de espacios marinos y costeros.
3. En el contexto las inversiones previas para apuntalar la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia, es recomendable que el GEF considere una inversión final específica para estructurar los instrumentos financieros, incluyendo aportes de capital a posibles fideicomisos, para establecer el mecanismo financiero para sustentar las APCMs.
4. El GEF ha realizado una importante inversión para la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia, por lo que se recomienda realizar una evaluación ex post integral de los proyectos relacionados dentro de unos tres o cuatro años, la misma que permitiría visualizar los impactos logrados a nivel regional.

9. IMPACTOS

De lo que se puede observar el proyecto tiene impacto significativo. Durante la evaluación final se identificó como impactos visibles:

1. Durante el proyecto, y en los dos proyectos GEF anteriores, se construyó capital humano y capital social en apoyo a la conservación de los espacios costeros y marinos. Estos capitales fueron aprovechados durante la ejecución del proyecto y probablemente aportarán en el futuro a robustecer la gestión de áreas marinas y costeras protegidas.
2. Se amplió la conciencia pública respecto a la conservación de espacios marinos y costeros, es muy probable que esto se profundice y extienda en los próximos años. Esto podría derivar en mayor respaldo y movilización ciudadana para la conservación marina.

3. Se integró a la provincia de Buenos Aires en el proceso regional que inició en 1993 y habrá que observar los impactos futuros de estos avances.
4. Es muy probable que en los próximos años se incremente aún más la superficie de áreas costeras y marinas bajo conservación (e.g. áreas protegidas) o manejo sostenible (e.g. reservas de biosfera).
5. La puesta en vigencia de la LAMP será un cambio significativo en el escenario de la conservación marina pues crea un sistema nacional de áreas marinas y costeras protegidas. Esto probablemente potenciará la perspectiva ecosistémica y la gestión articulada de espacios de conservación.
6. Haber introducido en el debate público la discusión sobre financiamiento sostenible de APCMs seguramente tendrá importantes impactos en las áreas protegidas existentes y en los futuros desarrollos del sistema de áreas protegidas. Sería de esperar que una vez que exista el mecanismo financiero
7. El proyecto contribuyó al actual interés público en profundizar el conocimiento y conservación marina, esto seguramente acentuará la conciencia marítima y tendrá variados impactos futuros en la conservación del mar.

10. LECCIONES APRENDIDAS

Los evaluadores pudieron identificar las siguientes lecciones del proyecto:

1. Es apropiado que una ONG ejecute directamente el proyecto. Sin embargo, es preciso verificar que la organización tenga voluntad y capacidad para facilitar procesos y servir a los socios del proyecto sin sustituir a los sujetos sociales.
2. En el diseño de los proyectos hay que tener precaución de no atar productos y resultados a decisiones de las autoridades políticas. Estas decisiones generalmente dependen de múltiples factores que están fuera del control de proyecto. En el presente caso el escenario político fue favorable y, sin embargo, no se logró concretar decisiones importantes para conseguir los resultados planteados.
3. Fue necesario aplicar estrategias de construcción de abajo hacia arriba (bottom-up) y de arriba hacia abajo (top-down) para lograr los avances en el marco de gobernabilidad de un eventual sistema de áreas marinas y costeras protegidas. Fue claro que no es suficiente construir desde lo local y que es necesario complementar con acciones desde el parlamento. Sería útil tener esto en cuenta en el diseño de futuras intervenciones e incluir desde el comienzo acciones que construyan elementos en ambas direcciones para que finalmente se articulen.
4. Construir capital social y capital humano toma tiempo, pero es una buena inversión. Las capacidades humanas y las redes de relaciones son la base necesaria para lograr cambios profundos en el escenario de conservación.

5. Ha sido positivo que el GEF contribuya a largo plazo en la conservación del Gran Ecosistema Marino de la Patagonia. Eliminar las barreras que limitan la conservación de la biodiversidad requiere tiempos que van más allá de un proyecto de cuatro o cinco años. Una perspectiva programática centrada en espacios geográficos de alto valor para la conservación podría ser muy provechosa.

11. AGRADECIMIENTOS

Los evaluadores agradecen a todas las personas que gentilmente apoyaron el presente trabajo y compartieron su valiosa experiencia.

12. LISTA DE ANEXOS

- I Términos de referencia de la evaluación
- II Agenda de la evaluación
- III Lista de personas entrevistadas
- IV Lista de documentos revisados

