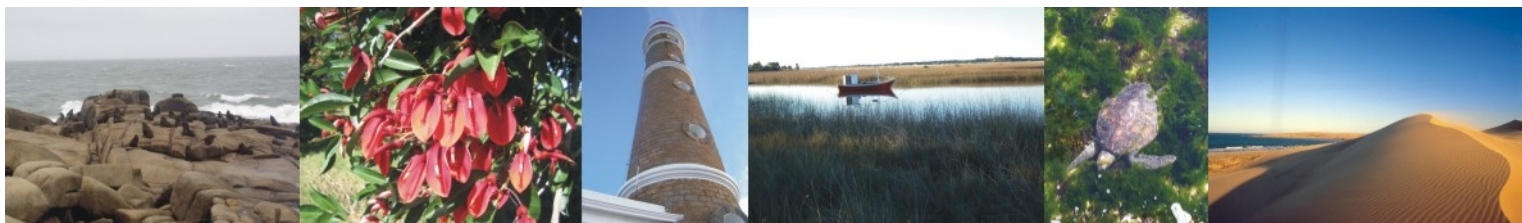


## Directrices para la planificación de Áreas Protegidas de Uruguay

Paola Mejía

Abril 2012





# Directrices para la planificación de Áreas Protegidas de Uruguay

Paola Mejía



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación  
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598) 2917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y  
MEDIO AMBIENTE

DIRECCIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay

Elaboración de Proyectos de Selección y Delimitación de Áreas  
Elaboración de Planes de Manejo de Áreas Protegidas



VERSIÓN: 30/04/2012

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
¿Por qué unas directrices para la planificación de áreas protegidas?	5
¿Cuáles son los objetivos de las Directrices?	5
¿Cuál es el enfoque de planificación que promueven las Directrices?	6
¿A quiénes están dirigidas las Directrices?	6
¿Cómo usar las Directrices? La importancia del DPP	6
<b>1. PRINCIPIOS A SER CONSIDERADOS EN GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS</b>	<b>9</b>
Enfoque ecosistémico	9
Prevención	9
Precaución	9
Gradualidad/progresividad en el logro de los objetivos de conservación	9
Manejo adaptativo basado en monitoreo y evaluación	10
Integralidad del desarrollo y la conservación	10
Integración del conocimiento técnico y científico con el conocimiento local	10
Participación temprana y control social con equidad	10
Promoción de la articulación de actores y concertación de intereses	10
Equidad intergeneracional	10
Derecho al acceso a la información pública por parte de todos los interesados	10
Coherencia	10
Complementariedad	11
<b>2. DIRECTRICES CONCEPTUALES E INSTITUCIONALES PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Conceptos para la planificación de áreas protegidas</b>	<b>12</b>
Sistema de áreas protegidas	13
Planificación sistémica y sistemática de la conservación	13
Objetivos de conservación del sistema y objetivos de conservación de las áreas	13
Planificación estratégica, manejo adaptativo y aprendizaje institucional	14
Efectividad en el manejo de las áreas protegidas	14
Viabilidad e integridad ecológica	15
Objeto de conservación	15
<b>2.2. Los aspectos institucionales y estructura organizativa</b>	<b>15</b>
Institución competente y liderazgo institucional	15
Estructura organizativa del proceso	16
<b>2.3. Los criterios generales que guiarán la toma de decisiones sobre la incorporación de un área al SNAP</b>	<b>19</b>
<b>2.4. El proceso de toma de decisiones</b>	<b>19</b>
<b>2.5. El Diseño del Proceso de Planificación</b>	<b>20</b>
<b>2.6. Las características del proceso de planificación</b>	<b>21</b>
<b>2.7. El alcance territorial, jurídico y operativo de la planificación de un área protegida</b>	<b>25</b>
<b>2.8. Los límites de un área</b>	<b>26</b>
<b>2.9. La zonificación de un área protegida</b>	<b>27</b>
<b>2.10. La uniformidad entre los documentos de planificación</b>	<b>27</b>

<b>3.</b>	<b>DIRECTRICES SOBRE LOS DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN A APROBAR POR LA DINAMA</b>	<b>28</b>
<b>3.1.</b>	Presentación y contenido de un Documento de Diseño del Proceso de Planificación	30
<b>3.2.</b>	Presentación y contenido de un Proyecto de selección y delimitación de un área para su incorporación al SNAP	31
	1. Ubicación	31
	2. Caracterización	31
	3. Diagnóstico	32
	4. Justificación de inclusión del área al SNAP	33
	5. Objetivos de creación del área y categoría de manejo propuesta	33
	6. Delimitación de la unidad de conservación (área protegida y zona adyacente)	33
	7. Pautas para el Plan de Manejo y condiciones generales de uso	33
	8. Posición de los actores clave sobre el proyecto de selección y delimitación de un área	33
	9. Pautas para las alianzas y arreglos institucionales para fortalecer la gestión del área	34
<b>3.3.</b>	Presentación y contenido de un Plan de Manejo de un Área Protegida	34
	Resumen	34
	1. Introducción	34
	2. Módulo A: Caracterización del área	35
	3. Módulo B: Información diagnóstica	35
	4. Módulo C: Situación prevista con la implementación del plan de manejo	35
	5. Módulo D: Acciones para cumplir con los objetivos y sistema de monitoreo	36
	6. Módulo E: Condiciones de uso del territorio	37
	7. Módulo F: Elementos para viabilizar la implementación del plan	38
	Documentos subsidiarios y otros datos	38
<b>3.4.</b>	Presentación y contenido de un Plan Operativo Anual	38
<b>4.</b>	<b>DIRECTRICES SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>39</b>
	¿Por qué se aborda la planificación del diseño del área (Proyecto de Selección y Delimitación) y la planificación de su gestión (Plan de Manejo) de forma conjunta?	39
	¿Por qué el proceso de planificación está organizado en fases?	39
<b>4.1.</b>	<b>FASE 0. EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD DEL PROCESO</b>	<b>41</b>
	Resultado 1. Comité promotor del proceso de planificación conformado	43
	Resultado 2. Equipo Institucional de Planificación conformado	43
	Resultado 3. Informe sobre la pertinencia de iniciar el proceso de planificación	44
	Resultado 4. Decisión sobre el inicio del proceso de planificación tomada por la Dirección de DINAMA	44
<b>4.2.</b>	<b>FASE 1. INICIO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN</b>	<b>45</b>
	Resultado 1. Equipo institucional de planificación fortalecido	45
	Resultado 2. Aproximación Preliminar al Área realizada	45
	Resultado 3. Mapa de actores elaborado	46
	Resultado 4. DPP elaborado y aprobado	46
	Resultado 5. Estrategia de comunicación en implementación	46
	Resultado 6. Estructura Organizativa del Proceso de Planificación completa	46
	Resultado 7. Integrantes de la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación atravesaron un proceso de apropiación conceptual y metodológica	48
	Resultado 8. Plan de trabajo ajustado en base al DPP	49
<b>4.3.</b>	<b>FASE 2. LEVANTAMIENTO Y/O GENERACIÓN DE INFORMACIÓN</b>	<b>49</b>
	Resultado 1. Información relevada y mapeada	51
	Resultado 2. Información y datos debidamente sistematizados	51
	Resultado 3. Información socializada	51

<b>4.4.</b>	<b>FASE 3. DIAGNÓSTICO / VALORACIÓN</b>	<b>52</b>
	Resultado 1. Declaración inicial de qué es lo que se quiere conservar en el área en relación a los objetivos del SNAP y aproximación a la visión	53
	Resultado 2. Integridad: línea de base y tendencias	53
	Resultado 3. Amenazas: línea de base y priorización	54
	Resultado 4. Modelo conceptual elaborado	55
	Resultado 5. Función social y económica: línea de base	55
	Resultado 6. Gestión del área analizada	56
	Resultado 7. Aspectos particulares del área protegida analizados	56
<b>4.5.</b>	<b>FASE 4. ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE CREACIÓN DEL ÁREA Y DE LA SITUACIÓN PREVISTA CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE MANEJO</b>	<b>57</b>
	Resultado 1: Visión del área protegida definida	60
	Resultado 2: Objetivos de creación del área protegida revisados o establecidos	60
	Resultado 3: Categoría del área establecida o revisada	61
	Resultado 4: Situación prevista con la implementación del plan de manejo establecida	61
<b>4.6.</b>	<b>FASE 5. ESTABLECIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS Y PARA EL MONITOREO</b>	<b>64</b>
	Resultado 1: Pautas generales de uso y medidas de protección	65
	Resultado 2: Estrategias identificadas y priorizadas	65
	Resultado 3: Cadena de resultados por estrategia	66
	Resultado 4: Estrategias desarrolladas	67
	Resultado 5: Estrategias documentadas en el plan de manejo por áreas temáticas o programas	68
	Resultado 6: Sistema de monitoreo detallado	69
	Resultado 7: Costo de las estrategias y del sistema de monitoreo identificado	69
	Resultado 8: Planificación estratégica financiera elaborada	70
<b>4.7.</b>	<b>FASE 6. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS PARA VIABILIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN</b>	<b>70</b>
	Resultado 1: Medidas para viabilizar la implementación del plan identificadas	70
<b>5.</b>	<b>MANEJO DE INFORMACIÓN Y APRENDIZAJE INSTITUCIONAL</b>	<b>72</b>
	Sistematización del proceso de planificación y de la información generada o relevada	72
	Comunicación a la DINAMA de lecciones aprendidas	73
	Revisión de las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas	73
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>74</b>



## INTRODUCCIÓN

### ¿Por qué unas directrices para la planificación de áreas protegidas?

Las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay (las Directrices) constituyen un instrumento técnico elaborado y oficializado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) como parte de los lineamientos para el diseño, planificación y manejo de las áreas protegidas. La DINAMA tiene entre sus competencias establecer estas directrices y velar por su cumplimiento, en el marco de los compromisos asumidos por Uruguay a partir de la Ley 16.408 (aprobación del Convenio sobre Diversidad Biológica) y la Ley 17.234 (declaración de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas).

En efecto, en 1993 Uruguay aprueba por ley el Convenio sobre Diversidad Biológica (Ley 16.408) mediante la que se compromete, entre otros, a establecer “un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” y, cuando corresponda, a **“elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”**. En el marco de este Convenio, el país se ha comprometido a avanzar en la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Decisión VII-28 adoptada en la COP 7), uno de cuyos objetivos busca “mejorar sustancialmente la planificación y gestión de áreas protegidas basadas en el sitio, a través de procesos participativos y científicamente fundados a los que se incorporen claros objetivos, metas, estrategias de gestión y programas de supervisión de la diversidad biológica” (Objetivo 1.4).

En el año 2000 Uruguay aprueba la ley que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley 17.234), con el objeto de **“armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento”**. Asimismo, el decreto reglamentario (52/005) señala que la Dirección Nacional de Medio Ambiente **“establecerá las directrices correspondientes para la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área”**.

### ¿Cuáles son los objetivos de las Directrices?

Las Directrices buscan:

- ✓ Contribuir a poner en valor los procesos de planificación como herramienta estratégica para cumplir los objetivos de creación de las áreas protegidas.
- ✓ Servir como marco normativo referencial que permita unificar la definición de conceptos básicos y establecer criterios rectores y procedimientos comunes para la selección de áreas a incorporar al SNAP y para la elaboración de planes de manejo coherentes en sus aspectos de contenido, estructura y formato.
- ✓ Establecer los mecanismos para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos de las áreas protegidas del SNAP (Decreto 52/005, Artículo 14).
- ✓ Establecer los mecanismos para facilitar el aprendizaje institucional a partir de los procesos de planificación.

Este documento, si bien contribuye a la comprensión de los procesos de planificación, no cumple objetivos de formación en la materia, ni de difusión a públicos no especialistas. Para estos fines se sugiere consultar a la DINAMA por documentos de apoyo o actividades de capacitación.

### ¿Cuál es el enfoque de planificación que promueven las Directrices?

Las Directrices buscan el éxito en la conservación y la optimización de los recursos invertidos directa e indirectamente en el diseño y el manejo de las áreas, en muchos casos de propiedad privada. Para esto, se propone un proceso que:

- ✓ Integra la planificación a nivel del Sistema con la planificación a nivel de área, en un esfuerzo de planificación en cascada.
- ✓ Es horizontal, en el sentido que se diseña el Plan a partir de un proceso participativo en el que los actores involucrados en la gestión lo construyen, incorporando lecciones aprendidas y prácticas exitosas propias y externas.
- ✓ Mira las áreas protegidas como parte interactiva de un paisaje social, económico y ecológico y por consiguiente planifica la gestión más allá de los límites jurisdiccionales.
- ✓ Se basa en conceptos modernos de planificación estratégica y de manejo adaptativo.
- ✓ Prioriza el aprendizaje de los actores clave, su fuerte involucramiento en el proceso de planificación y la generación de acuerdos, como resultados institucionales importantes e intangibles de la planificación.

### ¿A quiénes están dirigidas las Directrices?

Las Directrices están dirigidas a:

- ✓ Técnicos de la DINAMA y de la Administración de las áreas, responsables del seguimiento y evaluación de los procesos de planificación.
- ✓ Planificadores interesados en coordinar procesos de planificación.
- ✓ Técnicos integrantes de los equipos de planificación.

En especial, las Directrices se encuentran dirigidas a aquellos técnicos responsables de generar o evaluar los siguientes productos:

- ✓ Documentos de Diseño de los Procesos de Planificación (DPP).
- ✓ Proyectos de selección y delimitación de un área.
- ✓ Planes de Manejo de las áreas del Sistema.

### ¿Cómo usar las Directrices? La importancia del DPP

Las Directrices procuran garantizar una armonización básica en el enfoque de los procesos y en los productos a alcanzar en las diferentes áreas, promoviendo a su vez procesos flexibles. Para esto, se espera que las mismas sean utilizadas para diseñar y conducir un proceso de planificación acorde a las características de cada sitio. **Así, previo al inicio del proceso de planificación propiamente dicho, la DINAMA deberá aprobar el documento del Diseño del Proceso de Planificación (DPP).** Una vez aprobado el DPP, éste constituye el documento que guiará el trabajo en cada área.

Las Directrices se encuentran estructuradas en cinco capítulos. El contenido expuesto en los capítulos 1, 2, 3 y 5 presentan lineamientos que regirán todos los procesos de planificación, independientemente de las

## ■ Directrices para la planificación de áreas protegidas de Uruguay

particularidades de cada sitio. El carácter del capítulo 4 es de mayor flexibilidad, constituyendo pautas a tomar en cuenta para la elaboración de los DPP.

- ✓ El **Capítulo 1** presenta una serie de principios generales que deberán ser considerados en la planificación de áreas protegidas.
- ✓ En el **Capítulo 2**, a través de conceptos y directrices institucionales, se expone con mayor detalle el enfoque a seguir y las principales características que deben regir los procesos de planificación.
- ✓ El **Capítulo 3** plantea la estructura estándar que debe ser la base para elaborar los siguientes documentos: DPP, proyecto de selección y delimitación de un área, plan de manejo y POA.
- ✓ En el **Capítulo 4** se detallan las pautas metodológicas que deberán ser tomadas como base para diseñar la propuesta del proceso de planificación que corresponda, en función a las características de cada área protegida.
- ✓ En el **Capítulo 5** se encuentran directrices para la sistematización de los procesos de planificación, para el manejo de información y para comunicar a la DINAMA las lecciones aprendidas, con el fin de promover el aprendizaje institucional y la mejora continua de estas Directrices.

La Figura 1 sintetiza el contenido de cada capítulo.

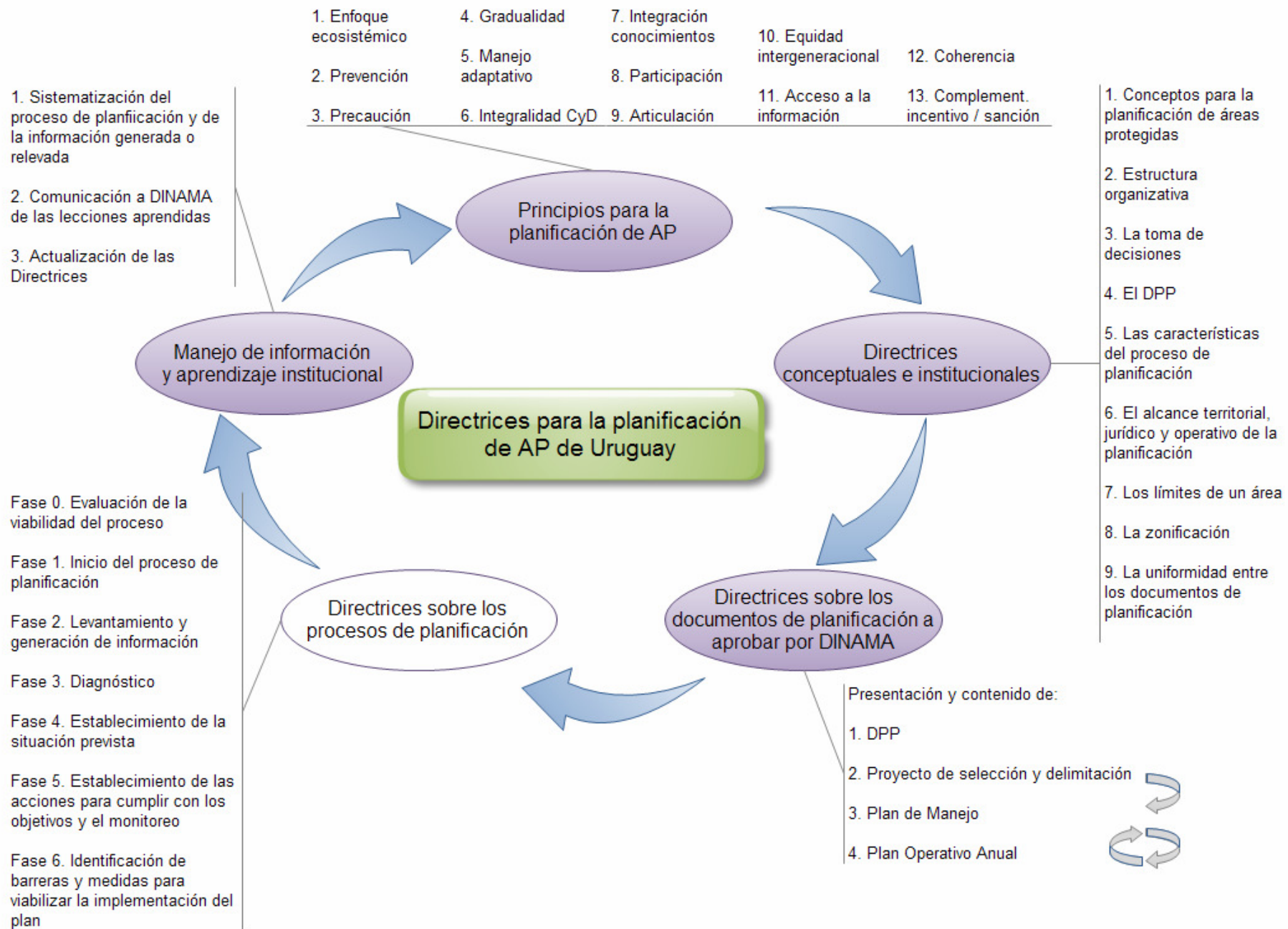


Figura 1. Síntesis del contenido de las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay

## 1. PRINCIPIOS A SER CONSIDERADOS EN GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

La planificación del manejo de las áreas protegidas debe tomar en cuenta los siguientes principios establecidos en el Plan de Mediano Plazo del SNAP (MVOTMA/DINAMA/SNAP, 2010a), a los que se agregó el *enfoque de paisaje*:

### Enfoque de paisaje

El enfoque de paisaje es una aproximación a la planificación y gestión de las áreas que integra paisajes terrestres y marinos más amplios, con su diversidad política e institucional. Las áreas protegidas, como instrumento de gestión ambiental, deben integrarse con sus territorios adyacentes fortaleciendo la aplicación de políticas vinculadas a la protección del ambiente, contribuyendo así a la implementación del paradigma del desarrollo sostenible.

### Enfoque ecosistémico

El enfoque por ecosistemas es una estrategia para un manejo integrado de tierras, aguas y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de forma equitativa. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas. Siguiendo este enfoque el manejo del SNAP se orientará a mantener la integridad (estructura, funcionamiento y dinámica) y la resiliencia de los ecosistemas continentales y marinos comprendidos en las áreas protegidas, a fin de asegurar las funciones que generan los bienes y servicios ambientales. Así, el ecosistema, sus habitantes, los retos y oportunidades podrán abordarse gradualmente y enfocarse de manera holística y flexible para la conservación de la biodiversidad, el uso de los recursos naturales y el bienestar de los seres humanos.

### Prevención

La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas priorizará la prevención de daños y/o amenazas a los recursos naturales y culturales asociados, antes que los mecanismos de compensación y mitigación de los daños causados. Para ello se promoverá un modelo de gestión en el que las acciones estén dirigidas a anticiparse a los problemas, y no sólo a actuar cuando éstos ya hayan aparecido. En tal sentido, se considera fundamental el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en todos aquellos proyectos que puedan afectar la integridad ecológica y la biodiversidad de las áreas protegidas del SNAP.

### Precaución

La falta de información o conocimiento científico suficiente no justificará el aplazamiento de medidas de precaución (ej. medidas cautelares) cuando exista presunción de riesgo sobre la integridad ecológica y la biodiversidad de un área protegida.

### Gradualidad/progresividad en el logro de los objetivos de conservación

La incorporación gradual y progresiva de nuevas exigencias constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes. En tal sentido, los objetivos del SNAP deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas intermedias y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación gradual y progresiva de las actividades relacionadas con esos objetivos.

## **Manejo adaptativo basado en monitoreo y evaluación**

Los procesos y las funciones de los ecosistemas son complejos y variables. Su nivel de incertidumbre aumenta por la interacción con las estructuras sociales. Por consiguiente, la gestión de los ecosistemas debe incluir un proceso de aprendizaje que ayude a adaptar las metodologías y prácticas a los modos con que se administran y vigilan estos sistemas. El SNAP adoptará un modelo de manejo adaptable para sus áreas, que se traducirá en programas con objetivos y metas que puedan ser monitoreados y evaluados mediante un adecuado sistema de indicadores. Esto contribuirá a evaluar la efectividad de manejo y facilitará los procesos de rendición de cuentas.

## **Integralidad del desarrollo y la conservación**

La gestión del SNAP articulará la conservación al desarrollo territorial sostenible, para lo cual se fortalecerá la coordinación entre la DINAMA-MVOTMA (como autoridad ambiental nacional), entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores interesados, con la finalidad de articular el SNAP a las políticas y acciones de desarrollo del país. El SNAP debe ser considerado un sector estratégico para el desarrollo socio-económico sostenible del país, con una fuerte capacidad de incidencia política.

## **Integración del conocimiento técnico y científico con el conocimiento local**

Siguiendo el enfoque por ecosistemas, el SNAP tendrá en cuenta todas las formas de información pertinentes, incluyendo los conocimientos, innovaciones y prácticas de las ciencias naturales y sociales y el conocimiento tradicional de las comunidades locales.

## **Participación temprana y control social con equidad**

El SNAP promoverá mecanismos e instrumentos de participación temprana, control social y responsabilidad compartida pero diferenciada. La conservación tiene una función socio-cultural, por lo que la gestión del SNAP se llevará a cabo con la cooperación y la responsabilidad compartida pero diferenciada de los diversos actores involucrados y buscará conciliar el interés general con los derechos e intereses de los actores involucrados.

## **Promoción de la articulación de actores y concertación de intereses**

La gestión del SNAP se apoyará en la articulación de actores (locales y nacionales, públicos, privados y de la sociedad civil) y en la concertación de intereses estableciendo mecanismos participativos para la prevención y el manejo de conflictos.

## **Equidad intergeneracional**

Los responsables de la implementación del SNAP deberán velar por la conservación, el uso y disfrute sostenible y apropiado de las áreas protegidas por parte de las generaciones actuales y futuras.

## **Derecho al acceso a la información pública por parte de todos los interesados**

La gestión del SNAP promoverá un adecuado manejo de la información con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.

## **Coherencia**

La gestión del SNAP se orientará a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales.

## Complementariedad

El SNAP será gestionado promoviendo la complementariedad entre instrumentos de incentivo y sanción, privilegiando la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental, y promoviendo la internalización de costos ambientales y la recuperación y manejo de zonas ambientalmente degradadas.

## 2. DIRECTRICES CONCEPTUALES E INSTITUCIONALES PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

El presente capítulo contiene los conceptos que deberán adoptarse en los procesos de planificación y otros lineamientos que se espera sean acatados de forma obligatoria. Incluye directrices basadas en:

- ✓ La revisión bibliográfica de la temática a nivel internacional.
- ✓ Las lecciones aprendidas surgidas en los procesos de planificación que hasta la fecha se han desarrollado a nivel nacional.
- ✓ La voluntad de traducir las lecciones aprendidas en un crecimiento institucional y en una mejora de los procesos de planificación.
- ✓ La normativa nacional.

### 2.1. Conceptos para la planificación de áreas protegidas

Las áreas protegidas que sean incorporadas al SNAP deberán planificarse y manejarse dentro del contexto del Sistema Nacional, en el entendido de que “el éxito de un SNAP depende () de que la gestión de las áreas protegidas asegure la persistencia de los elementos para cuya protección fueron seleccionadas. En ese contexto las áreas protegidas están al servicio de los objetivos del sistema, son las herramientas que permiten el cumplimiento de los mismos, no entidades independientes” (MVOTMA/DINAMA/SNAP, 2009:6). Con el fin de apoyar una adecuada comprensión de este lineamiento, se exponen diferentes conceptos cuya relevancia para las Directrices se detalla a continuación:

- ✓ Sistema de áreas protegidas: concepto que define el marco general bajo el que deben ser planificadas las áreas protegidas.
- ✓ Planificación sistémica y sistemática de la conservación: enfoque que debe tener la planificación de todas las áreas del SNAP.
- ✓ Objetivos de conservación del sistema y objetivos de conservación de las áreas: objetivos que constituyen el principal punto de encuentro entre la planificación a nivel de áreas y la planificación a nivel de sistema.
- ✓ Planificación estratégica, manejo adaptativo y aprendizaje institucional: componentes básicos para un adecuado manejo por objetivos en el marco de un SNAP y de un contexto dinámico, complejo y en evolución.
- ✓ Efectividad en el manejo de áreas protegidas: concepto que define lo que el SNAP entiende por efectividad así como los componentes generales que deberán abordarse en los procesos de planificación.
- ✓ Viabilidad e integridad ecológica: concepto con el que finalmente será evaluada la efectividad del manejo de las áreas en el marco del SNAP.
- ✓ Objetos de conservación: elementos básicos sobre los que se analizará la contribución de cada área al éxito del SNAP.



## Sistema de áreas protegidas

La Ley 17.234 define al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas como “el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre”.

La Visión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay, tal como se establece en el Plan de Mediano Plazo 2010-2014, es:

“Un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas consolidado, eficientemente gestionado e integrado al territorio y a los sectores productivos; manejado en forma conjunta entre el Estado y la sociedad civil; que contribuye efectivamente a la conservación de la diversidad biológica a nivel nacional y global, al mantenimiento y la provisión de bienes y servicios ambientales y al uso sostenible de los recursos naturales; que aporta al bienestar de los pobladores locales y de la sociedad en general, y es ampliamente reconocido como un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio natural y cultural del país.” (MVOTMA/DINAMA/SNAP, 2010a).

Un sistema de áreas protegidas, además, debe ser concebido como un “conjunto de unidades ordenadamente relacionadas entre sí y que, mediante una planificación, gestión e intercambio de información apropiados, contribuyan significativamente a la consecución de determinados objetivos nacionales de conservación” (Directrices Protocolo SPAW). La visión de sistema está precisamente aportada por 3 aspectos; las interrelaciones ecológicas que hay entre ellas y que las hacen de alguna forma interdependientes, el hecho que en su conjunto son capaces de lograr objetivos que por si solas no podrían lograr y porque siguen directrices institucionales comunes pese a que puedan ser administradas por entidades diferentes.

## Planificación sistémica y sistemática de la conservación

La planificación sistémica y sistemática de la conservación consiste en el uso de protocolos específicos para identificar los sitios prioritarios para la conservación y separarlos de los procesos que amenazan su persistencia (Margules & Sarkar, 2007). Este enfoque procura una articulación entre la planificación a nivel de sistema y la planificación a nivel de sitio, estando sujeto el éxito del sistema a un enfoque en la planificación y gestión de cada una de las áreas que permita el logro de los objetivos para los que fueron establecidas.

## Objetivos de conservación del sistema y objetivos de conservación de las áreas

Los objetivos de conservación son enunciados que definen la condición deseada de los objetos de conservación, especificando un horizonte temporal, una unidad de medida y un ámbito espacial.

En el caso de los **objetivos de conservación del Sistema**, en la actualidad implica identificar “qué elementos de aquellos que componen la biota de una región han de ser representados dentro del sistema, definir las características estructurales de dichos elementos que se quiere representar en el sistema, e identificar procesos de importancia para el mantenimiento de esos elementos (con esas características) en el sistema” (MVOTMA/DINAMA/SNAP, 2008:4).

Entendiendo que el enunciado de los objetivos de conservación estará en función de la información disponible o de la que se evalúa necesaria recabar en un tiempo compatible con el diseño del SNAP de

Uruguay, para la primera etapa de implementación del mismo se establecieron los siguientes objetivos (MVOTMA/DINAMA/SNAP, 2009:3):

- ✓ Crear áreas protegidas en todas las unidades de paisaje del país.
- ✓ Proteger al menos una población de cada una de las especies prioritarias.
- ✓ Conservar al menos uno de los fragmentos de mayor tamaño de cada uno de los ecosistemas naturales del país.

Estos objetivos podrían modificarse posteriormente, en la medida que mejore la información sobre la diversidad biológica y otros valores del territorio del país, necesaria para la planificación y el diseño del SNAP.

Por su parte, los **objetivos de conservación de un área protegida** constituyen enunciados de su contribución al cumplimiento de los objetivos de conservación fijados para el sistema.

### Planificación estratégica, manejo adaptativo y aprendizaje institucional

La planificación estratégica de un área protegida es un proceso en el que se identifica y establece lo que el área es (situación actual) y debería ser (situación deseada) y se definen los objetivos a ser alcanzados, así como las estrategias y las acciones a desarrollar en un determinado período para lograr dichos objetivos. Un elemento esencial de la planificación estratégica es que define lo que hay que hacer prioritariamente, ya que no es comprehensiva de todo lo que se debe abordar, sino sólo de aquello que es tácticamente necesario para alcanzar la condición deseada.

El manejo adaptativo integra el diseño, manejo y monitoreo para sistemáticamente probar los supuestos con el fin de adaptar y aprender. En síntesis se compone por:

- ✓ Probar los supuestos: Un proceso de planificación en el marco del manejo adaptativo especifica supuestos y a partir de los mismos establece y prueba acciones con resultados esperados, tratando de identificar qué funcionó, qué no y por qué;
- ✓ Adaptar: Modificar los supuestos y las acciones para responder a la nueva información obtenida a partir del monitoreo;
- ✓ Crear aprendizaje organizacional: Implica documentar sistemáticamente el proceso y sus resultados y difundirlos con el fin de facilitar el aprendizaje, tanto a la interna del equipo del área como de otros equipos vinculados a la conservación (Salafsky et al. 2001).

### Efectividad en el manejo de las áreas protegidas

Por efectividad en el manejo de áreas protegidas se entiende el grado en el que un área se encuentra alcanzando los objetivos por los que fue incorporada al SNAP.

El manejo efectivo de un área protegida requiere (Hockings et al. 2006):

- ✓ Un adecuado diseño, tanto del Sistema como de las áreas protegidas individuales
- ✓ Adecuados sistemas de gobernanza y procesos de gestión
- ✓ Recursos adecuados, incluyendo financiamiento y capacidades
- ✓ Implementación oportuna de estrategias y acciones que permitan lograr los objetivos del área, incluyendo la conservación de los valores por los cuales fue establecida.

Para lograr efectividad en el manejo todos estos elementos deben ser abordados de forma integral en el proceso de planificación de un área protegida.

### **Viabilidad e integridad ecológica**

La integridad ecológica (ecosistemas) o viabilidad (poblaciones de especies) es la habilidad de un elemento de conservación de persistir por varias generaciones, a través de largos períodos (Granizo et al. 2006).

“Un sistema ecológico o especie tiene integridad o es viable cuando sus características (composición, estructura, función y procesos ecológicos) se encuentran dentro de sus rangos naturales de variación, y pueden recuperarse de la mayoría de los disturbios causados por la dinámica natural del ecosistema o por disturbios humanos” (Parrish et al. 2003).

El análisis de viabilidad/integridad ecológica es fundamental en la planificación de áreas protegidas, ya que permite establecer metas de conservación basadas en la ecología de los objetos de conservación y facilita el diseño de estrategias de manejo bien enfocadas (Granizo et al. 2006). El monitoreo continuo de la integridad ecológica es lo que finalmente dará cuenta del éxito de la planificación y gestión de áreas protegidas.

### **Objeto de conservación**

Elemento de la biodiversidad en un sitio de proyecto, podría ser una especie, hábitat/sistema ecológico o proceso ecológico que un proyecto ha seleccionado como punto de enfoque. Estrictamente hablando, los objetos de biodiversidad se refieren a todos los elementos de biodiversidad de un sitio; el término objeto focal de conservación se usa para señalar un elemento específico de biodiversidad que un proyecto ha escogido como enfoque (CMP, 2007).

El SNAP incluye objetos culturales, que son parte de un espacio geográfico natural (intervenido o no), en el cual se manifiestan de forma conjunta con los objetos de conservación de biodiversidad. En este sentido, su gestión debe realizarse de forma asociada a los objetivos de conservación de la biodiversidad. De requerirse una gestión focalizada a determinados objetos culturales, esta debe realizarse en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, atendiendo a las competencias, perfil profesional, procedimientos y normativas específicas requeridas.

Información detallada en relación al marco conceptual se puede consultar en los documentos de soporte y en el Glosario de Conservación de Áreas Protegidas del SNAP.

## **2.2. Los aspectos institucionales y estructura organizativa**

### **Institución competente y liderazgo institucional**

La DINAMA tiene por misión institucional “lograr una adecuada protección del ambiente propiciando el desarrollo sostenible a través de la generación y aplicación de instrumentos orientados a una mejora de la calidad de vida de la población y la conservación y el uso ambientalmente responsable de los ecosistemas, coordinando la gestión ambiental de las entidades públicas y articulando con los distintos actores sociales.” (Decreto 434/008). En su órbita se encuentra la entidad que tiene entre sus cometidos la implementación del SNAP. La creación y gestión del SNAP, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental, fue declarada de interés general por la Ley 17.234.

En este marco, tanto en el proceso de elaboración de un Proyecto de Selección y Delimitación de un Área como durante el proceso de elaboración de un Plan de Manejo, el liderazgo institucional deberá ser de la DINAMA, en conjunto con el Administrador en el caso de áreas ya declaradas.

## Estructura organizativa del proceso

Para asegurar, según lo establece el Decreto 52/005, la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la planificación de las áreas, así como un liderazgo institucional que permita a la DINAMA velar por los cometidos de su responsabilidad, se dispone la siguiente estructura organizativa para el proceso de planificación de las AP de Uruguay (Figura 2):

BORRADOR

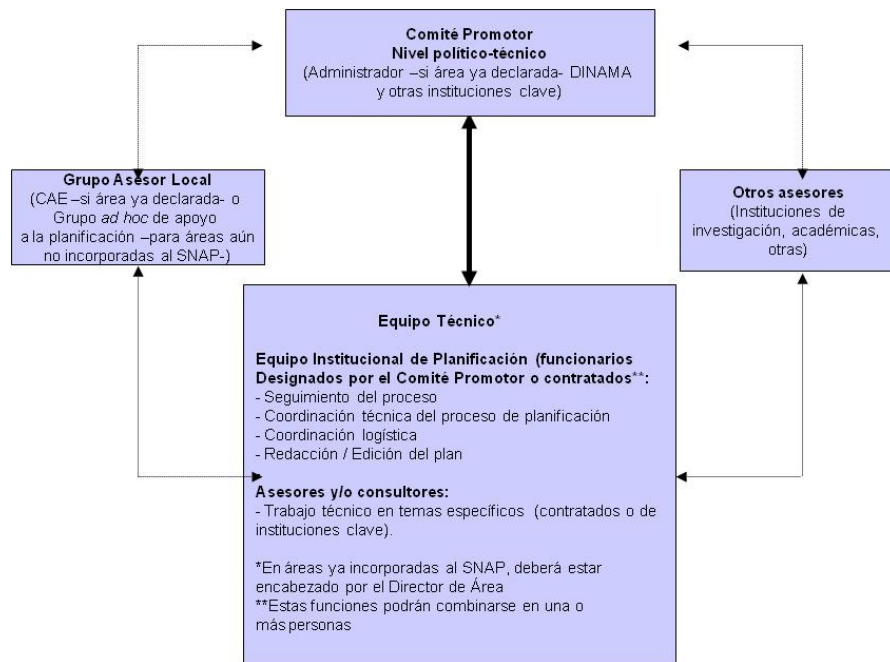


Figura 2. Estructura organizativa del proceso de planificación

A continuación se presenta una descripción de la estructura organizativa:

**Comité Promotor:** constituye un ámbito de coordinación de carácter técnico-político establecido por la DINAMA. Según los casos, este comité incluirá representantes de las instituciones a cargo de la administración del área y otras instituciones clave con relación a la misma. El comité promotor acompañará el proceso de planificación de forma continua.

Las principales funciones y responsabilidades del Comité Promotor serán:

- ✓ Definir formalmente el carácter y alcance general del proceso de elaboración del proyecto de selección y delimitación del área al SNAP o del plan de manejo, e impulsar y dar seguimiento al proceso de planificación.
- ✓ Designar los referentes para el Equipo Institucional de Planificación.
- ✓ Contratar o designar un Coordinador Técnico del Proceso de Planificación capacitado en las Directrices.
- ✓ Revisar y evaluar el DPP realizado por el Coordinador Técnico del Proceso de Planificación, someterlo a otras autoridades de la DINAMA, así como aprobar las modificaciones que se le requieran hacer durante el proceso mismo.
- ✓ Establecer los acuerdos políticos entre los actores para garantizar la activa participación y concertación en el proceso de planificación.
- ✓ Establecer compromisos sobre las responsabilidades y contribuciones de recursos (humanos, financieros, técnicos) de cada una de las partes involucradas en el proceso de planificación.
- ✓ Apoyar en la identificación de fuentes de financiamiento y en la gestión de fondos y asistencia técnica requerida.
- ✓ Apoyar al equipo técnico en las tareas de comunicación, información y difusión del proceso hacia los diferentes actores del AP.
- ✓ Aprobar en primera instancia los productos parciales y el documento final del proceso de planificación, así como someterlos a su consideración final y oficialización ante las autoridades de la DINAMA.

**Equipo técnico:** estará conformado por:

1. El Equipo Institucional de Planificación, integrado por los técnicos designados por el Comité Promotor. Este equipo asumirá el liderazgo del proceso y la continuidad del mismo de principio a fin, garantizando:

- ✓ Presencia local (en áreas con Director el mismo encabezará la coordinación general del equipo y asegurará presencia local y articulación necesaria con los diferentes ámbitos).
- ✓ Seguimiento y apoyo a nivel central, a través de una rápida respuesta en los aspectos previstos en las presentes Directrices.
- ✓ Implementación en campo de lo planteado en el DPP.

2. Coordinador Técnico del Proceso de Planificación: esta persona deberá tener capacidad y experiencia documentada específicamente en planificación de áreas protegidas y en las presentes Directrices. Cabe señalar que es recomendable que la función de coordinación técnica no sea asumida por el Director del área, sino por una persona contratada /asignada específicamente a dicha función. Esta división de tareas permite atender en tiempo y forma tanto a las necesidades del proceso de planificación como las de gestión cotidiana del área protegida. Tendrá bajo su responsabilidad directa el diseño e implementación del DPP y la coordinación y conducción de todo el Equipo Técnico.

3. Deberá darse respuesta también a los roles de Coordinación logística y de Redacción / Edición del plan. Ambos roles son clave. La coordinación logística permitirá generar las condiciones para facilitar la participación de los diferentes actores. La redacción y edición del plan, por su parte, es determinante para contar con un documento accesible para sus usuarios.

4. Asesores / Consultores: deberá fomentarse la participación de recursos humanos vinculados con el área y las instituciones pertinentes. Los consultores serán contratados de acuerdo a las particularidades establecidas en el documento de Diseño del Proceso de Planificación (ver definición en pág. 30) elaborado por el coordinador técnico del proceso de planificación y previamente aprobado por la DINAMA, con el fin de facilitar la aplicación de las presentes Directrices. Los consultores contratados deberán trabajar en el marco del equipo técnico.

**Grupo Asesor Local ó Comisión Asesora Específica (CAE):** este grupo, como lo define su nombre, será un ámbito de asesoramiento a lo largo del proceso de planificación, que permitirá la coordinación con un grupo local que incluye representantes de las autoridades, de instituciones públicas, del sector privado, de los propietarios y pobladores del área, de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), del sector empresarial, etc., contribuyendo a la apropiación del proceso y del plan de manejo por los diferentes actores.

En el caso de áreas aún no incorporadas al SNAP y fomentando una participación temprana, actuará de grupo asesor local un grupo *ad hoc*, mientras que en el caso de áreas ya integradas al SNAP el ámbito creado o fortalecido será la CAE, ámbito previsto por la Ley 17.234 para áreas ya incorporadas al SNAP.

Serán funciones del grupo asesor local *ad hoc* o CAE en el proceso de planificación:

- ✓ Proporcionará al equipo técnico asesoramiento para la elaboración del proyecto de selección y delimitación de un área o plan de manejo, con una perspectiva principalmente local.
- ✓ En lo posible y, reconociendo los diferentes intereses locales y las características del territorio en el que se encuentra la actual o potencial área protegida, promoverá que las instituciones pertinentes y los distintos actores clave asuman los compromisos que se entiendan necesarios para viabilizar las decisiones tomadas.
- ✓ Asesorará, a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente sobre el Proyecto de Selección y Delimitación de un Área o Plan de Manejo.

- ✓ Dará una primera mirada de revisión no vinculante de los productos parciales y finales del proceso de planificación.

El grupo asesor local o CAE se conformará o fortalecerá según las características específicas del proceso de planificación de cada área. La CAE podrá convocar a delegados de actores no previstos en el Decreto 52/005, siguiendo el procedimiento establecido en el reglamento de funcionamiento de la CAE de cada área.

**Otros asesores:** además de los recursos humanos que integren el equipo, se debe buscar el apoyo de diferentes técnicos e investigadores, independientes o vinculados a OSC, universidades, museos, que ejecuten actividades en el área protegida o estén asociados a temas de interés que eventualmente pudieran no estar representados en el Grupo Asesor Local o CAE. En este caso es importante promover su designación formal. Eventualmente, según las características de cada área, puede resultar recomendable avanzar hacia la constitución de un ámbito técnico-científico de carácter permanente que proporcione asesoramiento especializado para la gestión del área y permita coordinar y potenciar las tareas realizadas por investigadores, OSC, etc.

### **2.3. Los criterios generales que guiarán la toma de decisiones sobre la incorporación de un área al SNAP**

Los criterios generales que guiarán la toma de decisiones sobre la incorporación de un área al SNAP son, en orden de prioridad:

1. La contribución del área a los objetivos de conservación de biodiversidad del SNAP.
2. La contribución del área a otro tipo de objetivos de superior jerarquía del SNAP.
3. El estado de conservación de los elementos de interés en comparación al aporte de otras áreas del sistema o de otras áreas previstas en el Diseño Espacial del SNAP.
4. El balance entre la aceptación social, las amenazas y la prioridad de conservación del área.

Además, la DINAMA considerará la siguiente información:

- ✓ Las fuentes de financiamiento (actuales o potenciales).
- ✓ Las posibles alianzas y arreglos institucionales para fortalecer la gestión del área.

### **2.4. El proceso de toma de decisiones**

El flujograma para la toma de decisiones durante el proceso será establecido en el DPP, el que deberá incorporar los siguientes lineamientos:

- ✓ La decisión final sobre el proceso de planificación y la aprobación de los documentos de planificación será del MVTOMA-DINAMA, quien velará por la aplicación de las Directrices. El MVTOMA-DINAMA podrá aprobar el documento generado o informar la no conformidad con el mismo o determinado componente, solicitando su modificación en primera instancia al Comité Promotor y este a su vez a Equipo Técnico, acorde a lo establecido en el DPP. La nueva versión deberá presentarse a la DINAMA una vez haya sido aprobada por el Comité Promotor.
- ✓ A nivel local, la decisión sobre el proceso de planificación y la aprobación de los productos alcanzados en el marco del proceso de planificación será responsabilidad del Comité Promotor –en tanto ámbito de carácter técnico político, integrado por representantes de las instituciones a cargo de la administración del área y otras instituciones clave con relación a la misma-, con asesoramiento y recomendaciones del Grupo Asesor Local o CAE.

- ✓ Para la toma de decisiones, la DINAMA tomará en cuenta el interés general así como el nivel de consenso entre los actores identificados como clave para el tema abordado en el mapeo de actores. Como criterio general deberá tener especial atención la participación y opinión de los propietarios y pobladores del área protegida.

## 2.5. El Diseño del Proceso de Planificación

El DPP aprobado por la DINAMA será la hoja de ruta para el proceso de planificación y debe elaborarse, por tanto, antes de iniciar la planificación propiamente dicha.

El DPP es, en síntesis, un documento que establece reglas claras para el proceso de planificación: qué se espera del proceso, qué productos se generarán, quiénes y cuándo participarán, cómo se tomarán las decisiones, qué recursos se necesitan. Así, al estilo de un proyecto, detalla los objetivos, productos, metodologías, cronograma, actores involucrados, contrapartidas, acuerdos establecidos y recursos necesarios para la incorporación de un área al SNAP o para la elaboración de un plan de manejo.

Así en resumen el DPP define 3 grandes aspectos del proceso;

1. Gobernanza del proceso (toma de decisiones, transparencia, legitimidad y voz, etc.).
2. Diseño del proyecto de planificación (alcance, metodologías, recursos requeridos, cronograma, mecanismos de seguimiento, etc.).
3. Marco ético y conceptual (principios, normas éticas, valores, conceptos y enfoques que serán aplicados durante el proceso).

El DPP debe ser elaborado por el Coordinador Técnico del Proceso de Planificación, acordado con el Comité Promotor del área y aprobado por la DINAMA, previo asesoramiento del Grupo Asesor Local o CAE.

El DPP debe reflejar una adecuada articulación de los conceptos para la planificación de áreas protegidas expuestos en el presente documento, con otras políticas institucionales y con las características específicas del territorio.

Al momento de evaluar el DPP la DINAMA valorará los acuerdos logrados con actores clave para su implementación. En caso de desacuerdos, la DINAMA decidirá en función a las presentes directrices.

El documento será la base para (1) la asignación de recursos financieros y humanos para el desarrollo del proceso de planificación, (2) la gestión de fondos, contratación de asesoramiento técnico y/o establecimiento de acuerdos, si el proceso de planificación no se realizara de manera directa y con recursos ya disponibles por parte de la DINAMA y (3) el monitoreo y evaluación del proceso.



## 2.6. Las características del proceso de planificación

El diseño y desarrollo de los procesos de planificación debe reflejar las Directrices establecidas en el Capítulo 4, así como las siguientes características:

### Participativa

El nivel de participación y los actores involucrados pueden variar a lo largo del proceso, pero se debe procurar una amplia participación en momentos propositivos, fundamentalmente en el establecimiento de los objetivos de creación del área (en las áreas en proceso de elaboración del Proyecto de Selección y Delimitación) y en el establecimiento de la situación prevista (en las áreas en proceso de elaboración del Plan de Manejo).

Se debe prestar especial atención a la participación de los propietarios y otros actores clave del área y la generación de acuerdos documentados durante el proceso de planificación.

Como criterio general y de acuerdo a las lecciones aprendidas, se debe aplicar el enfoque de participación temprana y anticipada para el manejo de las áreas protegidas. El Grupo Asesor Local, para áreas aún no incorporadas al SNAP, es el ámbito establecido en la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación que se dirige a viabilizar esta participación.

Otros espacios locales de participación que se constituyan para apoyar los procesos de planificación y manejo (ej. ámbito específico en representación de los propietarios del área), deben estar previstos en el DPP, especificando su funcionamiento y funciones. Asimismo, el DPP debe detallar claramente los mecanismos para la toma de decisiones y la ubicación de los diferentes ámbitos en dicho proceso (ej. flujograma para la toma de decisiones). Esto proporciona claridad a los actores que colaboran con el proceso de planificación sobre el alcance de los mismos.

La selección de los actores y delegados a integrar el proceso debe apoyarse en un proceso de elección de representantes legítimos (es decir, de personas cuyo sector reconoce formalmente como representante) y representativos (conocen y tienen la capacidad de expresar y defender los intereses del grupo) de los distintos actores e interesados.

El proceso participativo debe involucrar al sistema político con criterio amplio, tanto a nivel nacional como departamental. En este sentido, a escala local es clave la articulación con las Juntas Departamentales o la participación en otros ámbitos establecidos en el territorio. Cuando corresponda se debe definir la forma de articulación con las alcaldías y/o concejos municipales.

El proceso participativo debe como mínimo:

1. Involucrar los actores clave y aliados estratégicos (principalmente tomadores de decisión sobre el uso del suelo). Se debe involucrar a diferentes grupos de interés y buscar la representación de actores con poder normalmente no representados en los ámbitos de participación.
2. Contribuir a generar una visión común del área.
3. Contribuir a construir un sistema de gobernanza sólido.
4. Generar e instalar capacidades entre todos los involucrados en el área. Debe incorporar acciones de fortalecimiento para la participación.
5. Buscar el compromiso y apropiación del proceso por parte de los actores públicos y privados.
6. Generar productos acordados.
7. Incorporar la diversidad de intereses y miradas locales como parte de la gestión del AP.

## Claridad de los objetivos de conservación

Los objetivos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas establecidos por la Ley 17.234 son:

1. Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.
2. Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.
3. Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.
4. Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.
5. Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.
6. Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.
7. Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.
8. Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.
9. Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

De estos, el Artículo 2 del Decreto 52/005 prioriza los dos primeros, por lo que éstos, adecuadamente articulados con otros según corresponda, deben estar claramente identificados tanto al momento de diseñar un área (Proyecto de Selección y Delimitación) como al momento de planificar su gestión (Plan de Manejo).

## Claridad de los objetivos de gestión

En el entendido que la conservación de la biodiversidad se puede lograr a través de diferentes formas, y que son los objetivos de gestión los que determinan la categoría de un área, éstos deben estar claramente enunciados.

## Transversalidad de la función social y económica del área

El Artículo 2 de la Ley 17.234 establece una serie de objetivos del SNAP vinculados a los servicios que el mismo debe proveer, en relación a la investigación científica, educación ambiental, recreación, así como otros objetivos que enfatizan directamente en la necesaria contribución del SNAP al desarrollo socioeconómico y al fomento de formas de aprovechamiento y uso sustentable de biodiversidad. Así, la función social y económica de las áreas debe estar integrada a lo largo de todo el proceso de planificación.

En este sentido, sin perder de vista que el objetivo de las AP es conservar la biodiversidad y otros valores, el proceso de planificación debe comprender y proponer líneas de gestión para esta función, analizando e interviniendo el paisaje económico y social en el que está inmersa el área, identificando y potencializando las relaciones funcionales entre la conservación, la producción agropecuaria, el turismo, la cultura, la organización social y otros elementos del espacio rural.

## Estratégica

La planificación debe ser estratégica y el plan de manejo debe ser medible, explícito y temporal:

- ✓ Medible: tiene objetivos definidos en relación a algún estándar o a un producto medible de alguna manera (ej. cifras numéricas, porcentajes, etc.).
- ✓ Explícito: especifica unas políticas y unas líneas de actuación para conseguir esos objetivos. El producto específico que se espera lograr debe ser descrito de forma suficientemente clara, de tal forma que toda persona involucrada pueda tener el mismo entendimiento de lo que significa.
- ✓ Temporal: establece intervalos de tiempo, plazos, concretos y explícitos, que deben ser cumplidos para que la puesta en práctica del plan sea exitosa y las metas que se persiguen se consigan. Son documentos con fecha de caducidad, ya que sus objetivos y actuaciones se agotan en el tiempo y debe elaborarse un nuevo documento que lo sustituya.

La planificación estratégica en el proceso de elaboración del plan de manejo deberá responder al menos las siguientes preguntas (basado en EUROPARC 2008):

- ✓ ¿Qué es lo que se quiere proteger en el área?
- ✓ ¿En qué situación se encuentran actualmente los objetos que se quieren conservar?
- ✓ ¿Qué actividades humanas o condiciones naturales pueden impedir o impiden actualmente que los elementos clave alcancen o mantengan el estado de conservación deseable?
- ✓ ¿Cuáles son los usos o beneficios que se derivan de los objetos que se quieren conservar?
- ✓ De forma sintética, cuál es la situación general del área? ¿Cuál es la relación entre lo que se quiere conservar, su estado actual, las actividades humanas, los factores económicos, políticos y sociales?
- ✓ ¿Qué metas podemos proponer para cada uno de los factores de riesgo o amenazas identificados?
- ✓ ¿Cuál es el estado deseado para lo que se quiere conservar o qué queremos alcanzar?
- ✓ ¿Qué debemos hacer para alcanzar las metas asociadas a factores de riesgo o amenazas?
- ✓ ¿Cuáles son los resultados que esperamos obtener con las estrategias y acciones propuestas, y cómo dichos resultados conducirán al logro de las metas y de los objetivos del plan?
- ✓ ¿Quién sería el responsable de cada actuación propuesta y qué otras personas o entidades podrían implicarse?
- ✓ ¿Cómo sabremos si estamos realizando bien las acciones propuestas y si estamos logrando los resultados esperados?
- ✓ ¿Qué necesitamos y cuánto cuesta lo que se pretende hacer?
- ✓ ¿Cómo se puede pagar lo que vamos a hacer y quién lo pagará definitivamente?
- ✓ ¿Cuándo debemos actuar?
- ✓ ¿Cómo sabremos si estamos haciendo lo previsto y si estamos alcanzado las metas y objetivos planteados?
- ✓ ¿Cómo vamos a conseguir implicar a todo aquel que tenga algo que decir o hacer?

## Adaptativa

Partiendo de una realidad de cambio continuo, no lineal y no predecible y, en un contexto de planificación muchas veces caracterizado por falta de información para el establecimiento de los escenarios deseados y de las estrategias, la planificación debe incorporar un enfoque de gestión adaptativa.

Para viabilizar un enfoque de gestión adaptativa, los procesos de planificación deben prever y fomentar el aprendizaje, especialmente de aquellos responsables de la implementación del plan de manejo. Para esto se debe realizar un manejo de la información acorde a lo establecido en el Capítulo 5 (Manejo de Información y Aprendizaje Institucional) y en el Sistema de Información del SNAP (SISNAP). Así, durante los procesos de planificación se debe:

1. Detallar la información utilizada y los supuestos que guiaron la toma de decisiones durante el proceso de planificación; esto permite la actualización y el aprendizaje a la luz de nueva información o al descartar o confirmar supuestos.
2. Establecer un sistema de monitoreo, vinculando los indicadores de cumplimiento de una acción, los indicadores de efectividad en cuanto al logro del resultado esperado y los indicadores de impacto en cuanto a la conservación de los objetos de conservación.
3. Establecer un mecanismo por medio del cual el Plan pueda ser adaptado con base en lo que se aprende.

## **Flexible**

En cuanto al plan de manejo, la estructura y mecanismo de aprobación debe permitir la fácil actualización de algunos de sus componentes, particularmente de la sección correspondiente a las estrategias. Esta flexibilidad viabiliza la aplicación del enfoque de manejo adaptativo y reconoce que la aprobación de los diferentes componentes del plan de manejo tiene diferente nivel de complejidad, involucrando a actores, procesos y tiempos distintos.

Con el fin de facilitar la actualización del plan a lo largo de su implementación y acotar la magnitud de los procedimientos administrativos a la escala de cada actualización, la presentación del plan de manejo deberá estar estructurada en módulos y se aplicarán los siguientes criterios para su oficialización:

La actualización de la “situación prevista” plasmada en el plan de manejo (visión, objetivos, zonificación por condición y modelo de gobernanza) requerirá el inicio de un nuevo proceso de elaboración de un plan de manejo. Por tanto, su actualización requiere la aprobación de un DPP por parte de la DINAMA, el desarrollo de un proceso de planificación participativa y la oficialización de un nuevo plan de manejo, previa consulta a la CAE del área.

Las estrategias serán la base para la elaboración de los planes operativos anuales (POA) que conducirán la gestión del AP. Sus especificaciones se podrán actualizar anualmente por el Administrador del área, como resultado de la evaluación realizada al finalizar cada período de ejecución del POA. El POA será elaborado por el Administrador, en consulta con la CAE, y aprobado por el DINAMA previo asesoramiento de la Comisión.

## **Helicoidal**

Cada punto de partida de un nuevo proceso de elaboración de un plan de manejo, debe recoger las lecciones aprendidas generadas. Para esto se debe evaluar la implementación del plan de manejo anterior, la información existente en el Sistema de Información del SNAP y los aprendizajes de los actores clave para la gestión del área. Esto contribuye a incorporar aprendizajes anteriores en el proceso de planificación y evitar repetir errores.

## **Compleja y sencilla**

El proceso de planificación debe incorporar todos los elementos del sistema planificado de forma integral, considerando muchas variables (por lo que es compleja) y, a la vez debe procurar encontrar soluciones sencillas (fáciles de aplicar). Esto es determinante para garantizar un balance entre la efectividad y la aplicabilidad de las propuestas incluidas en el plan de manejo por parte de los gestores, personal y otros socios clave de las áreas.

Para esto se deben utilizar metodologías que ayuden a analizar sistemas complejos y faciliten la participación de actores clave. A su vez, los documentos de planificación generados deben ser sintéticos, de fácil manipulación, con un lenguaje claro, interpretativo y adecuadamente diseñado y presentado en función a

sus usuarios, que permita apoyar las tareas del administrador así como comunicar a otros grupos de interés los objetivos y estrategias que guiarán la gestión del área.

El formato de las propuestas de acción debe facilitar su incorporación al accionar diario del área, ligándolas lo más fácilmente posible con el formato de POA, que es el mecanismo de implementación natural y cotidiano del Plan Estratégico.

### **Multiescala**

El proceso de planificación debe abordar diferentes escalas y niveles de organización de la biodiversidad y del territorio. A la vez, se debe mantener el vínculo entre las diferentes escalas del sistema planificado y sus instituciones competentes. Así, el proceso de planificación debe interpretar e integrar a escala local (es decir, en el área protegida) elementos de la legislación y políticas nacionales y/o regionales, incluyendo los compromisos asumidos por el país en tratados y convenios internacionales, la implementación de lo establecido en el Plan Estratégico del SNAP y otros planes de manejo de diferentes áreas ubicadas en el territorio, así como otras iniciativas/directivas nacionales, regionales y departamentales de uso de los recursos naturales, conservación y desarrollo.

### **Multitemporal**

Durante el proceso de planificación se deben establecer diferentes horizontes temporales, entendiendo que la conservación debe ser gestionada a largo plazo, pero que son necesarios a su vez metas a corto plazo para dirigir y medir el avance hacia el impacto deseado. Estas diferentes escalas temporales deben estar relacionadas.

La multitemporalidad debe estar asociada a la velocidad con la que responden los sistemas naturales a las alteraciones antrópicas o con la velocidad a la que se consiguen objetivos en áreas protegidas. Esto, con el fin de tomar decisiones en el presente sobre cambios estimados a largo plazo, incluyendo medidas de adaptación al cambio climático.

## **2.7. El alcance territorial, jurídico y operativo de la planificación de un área protegida**

El *foco territorial* del proceso de planificación está constituido por el conjunto del área protegida y su zona adyacente; en el caso de la etapa de elaboración del Proyecto de selección y delimitación del área, debe procurarse establecer los límites de ambas superficies.

La **zona adyacente** de un área protegida constituye el principal nexo de integración entre el área y el desarrollo local y, el ordenamiento de la misma es clave para el cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida inmersa en ese territorio. Los procesos de planificación deben establecer estrategias para incrementar los beneficios y la apropiación local del área protegida y para reducir la afectación negativa que determinadas actividades puedan causar sobre los objetos de conservación para cuya conservación el área fue o será establecida y gestionada. Se priorizará el ordenamiento territorial de dicho territorio y la incorporación, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos u obras sobre los objetos y objetivos del área y, sobre la conservación de corredores biológicos que permitan la conectividad de aquellas especies incluidas como objeto focal de conservación u objeto de conservación relacionado en los planes de manejo.

Según el artículo 16 del decreto 52/005, "las medidas de protección previstas para las zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas, según lo establecido en el artículo 8° de la Ley N° 17.234, serán de aplicación

por el Poder Ejecutivo con el objetivo de articular las actividades y planes de desarrollo regionales con el cumplimiento de los objetivos específicos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”.

En el proceso de delimitación del territorio del área y su zona adyacente, se debe evaluar y justificar la mejor forma de hacer uso de los diferentes instrumentos de planificación y gestión ambiental existentes, identificando la pertinencia de lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad a través de:

- ✓ La Incorporación del territorio al SNAP (área protegida y zona adyacente).
- ✓ La utilización de otro instrumento para la gestión del mismo distinto al de la figura de área protegida (Ej. Ordenamiento territorial, gestión de cuencas, reservas de biósfera, sitios Ramsar).
- ✓ El diseño y promoción de un proceso de planificación y gestión del territorio que combine un mosaico de categorías de áreas protegidas, de otros instrumentos de planificación y de diferentes instituciones competentes (DINOT/MVTOMA, DINAGUA/MVOTMA, DGRENARE/MGAP, DGF/MGAP, otras).

Los procesos de planificación deben incluir *otros territorios de interés* relevantes para la gestión del área, los que serán atendidos a través de articulaciones que permitan incidir en las políticas y gestión territorial; esto, dado que la gestión de dicho territorio no recaerá directamente en la Administración del área.

En el marco de los procesos de planificación, se podrán establecer limitaciones o restricciones para el *foco territorial* del proceso de planificación, es decir, tanto para las áreas protegidas como para sus zonas adyacentes, acorde a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 17.234. Estas deben estar reflejadas en el Decreto de incorporación del área al SNAP, documento elaborado en base al proyecto de selección y delimitación de un área. Por su parte, el plan de manejo puede contener definiciones de orden regulatorio siempre y cuando se encuentren bajo el marco establecido por el decreto de incorporación de un área al SNAP. De incorporarse restricciones o medidas de protección que superasen el Decreto de incorporación del área al SNAP, estas entrarán en vigencia mediante Decreto del Poder Ejecutivo, por lo que el plan de manejo debe plantear la promulgación de este instrumento jurídico, así como prever las acciones y tiempos necesarios para desarrollar el proceso que habilite dicha promulgación (audiencia pública, etc.).

Por otra parte, en el marco de dichos procesos de planificación se podrán generar definiciones de orden estratégico tanto para el *foco territorial* del proceso de planificación como para *otros territorios de interés*. Sin embargo, el alcance de orden estratégico propuesto para *otros territorios de interés* se definirá en mayor medida en función a las posibilidades de incidencia, contemplando las presiones existentes, los servicios que brinda el área a su entorno, las oportunidades, la articulación institucional y la capacidad de convocatoria y negociación con propietarios privados.

En cuanto al nivel operativo, no se espera que durante los procesos de planificación se resuelva a detalle dichos aspectos. Los mismos se resolverán, en base al plan de manejo, durante la elaboración de los POA. Sin embargo, durante los procesos de planificación se deberán establecer hasta el nivel de acciones estratégicas asociadas a cada una de las estrategias y metas definidas, con su correspondiente presupuesto. Esto constituye el vínculo con el POA. Se deberán identificar también los aliados estratégicos para su implementación.

En cuanto al nivel administrativo, el plan debe abordar aspectos inherentes únicamente a la gestión del área protegida.

## 2.8. Los límites de un área

La delimitación del área protegida deberá realizarse a la escala adecuada a los elementos de referencia que se utilicen como límites del área, y que aseguren la representación de los objetos de conservación definidos. Estos límites pueden representarse por distintos elementos más o menos discretos, naturales o antrópicos, que deben, en la medida de lo posible, identificarse fácilmente en el territorio. Ejemplos de éstos son la hidrografía, curvas de nivel o cotas, límites de ecosistemas o ambientes (bosques, bañados, praderas, etc.),

divisorias de aguas, límites de unidades de paisaje (sierras, planicies de inundación, etc.), infraestructura vial, entre otros. En este sentido la información disponible puede constituir una limitante para obtener una delimitación precisa del área protegida, siendo necesario en estos casos tareas de campo para ajustar la delimitación.

Adicionalmente y una vez establecido el límite en base a los objetos de conservación, se deben identificar los límites administrativos (unidades catastrales – parcelas rurales). Estas unidades territoriales deben reflejar los valores que se quieren conservar en el área, evitando que el límite del área protegida por aspectos administrativos abarque una superficie menor a la necesaria para la eficaz conservación de los objetos definidos, o mayor, implicando costos de gestión adicionales. Así, eventualmente debe realizarse modificaciones, afectando parcialmente las parcelas rurales.

## 2.9. La zonificación de un área protegida

“La zonificación interna de un área protegida consiste en una subdivisión de carácter funcional que ordena el uso del espacio con base en los objetivos de conservación del área protegida.” (APN, 2010). La zonificación constituye un instrumento clave para la gestión del área protegida. La misma ubica en el territorio diferentes decisiones tomadas durante el proceso de planificación. Así, dicha espacialización no se deberá realizar de forma aislada, sino que deberá acompañar las diferentes fases del proceso de planificación.

La zonificación, en tanto se considera un instrumento de gestión, estará sujeta a revisión periódica en el marco del proceso general de planificación del área; es decir, la zonificación no será permanente, sino que podrá ser actualizada en función a las decisiones tomadas en cada proceso de planificación de un área.

El enfoque que tendrá la zonificación de las áreas será una combinación de la *zonificación por condición* con la *zonificación por usos*, éste último como el establecimiento de pautas para diferentes usos posibles. Ambos componentes son clave para la gestión del área y, si bien se generarán en momentos distintos a lo largo del proceso de planificación, el producto del análisis deberá incluirse en el plan de manejo de forma conjunta.

La zonificación, entonces, debe proporcionar un ordenamiento del territorio en base a objetivos explícitos de conservación, objetivos que enuncian claramente la condición deseada en cada zona (zonificación por condición) y pautas para los usos. Dichas pautas deberán detallar las características del uso que tendrá el área (tipos de intervención no aceptables; tipos de intervención aceptables; tecnologías, frecuencia e intensidad aceptables; mecanismos de control y sistema de monitoreo).

La zonificación por condición y los indicadores asociados a su calidad deseada serán clave no sólo para monitorear el éxito del manejo del área, sino que serán la base para evaluar, por ejemplo, el impacto ambiental de intervenciones no previstas en el plan de manejo o que no se enmarcan en las pautas para los usos que el mismo establece. Este punto es particularmente relevante ya que según el Decreto 435/994 y la modificación dada por el Decreto 52/005, requerirán Autorización Ambiental Previa “las actividades, construcciones u obras que se proyecten dentro de las áreas naturales protegidas que hubieran sido o sean declaradas como tales y que no estuvieren comprendidas en planes de manejo aprobados”.

## 2.10. La uniformidad entre los documentos de planificación

Atendiendo a la normativa, la DINAMA debe *proveer un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo de las áreas incorporadas al SNAP* (Decreto 52/005, artículo 14). Así, el índice del proyecto de selección y delimitación del área y del plan de manejo debe realizarse en base a lo expuesto en el Capítulo 3 y a las particularidades de cada área. Para permitir una flexibilidad y garantizar cierta uniformidad, los planificadores deberán presentar en el DPP una propuesta de índice que guiará la estructura del proyecto de selección y delimitación o plan de manejo a entregar. DINAMA evaluará dicho índice en base a las presentes Directrices, como parte de los requisitos para la aprobación del DPP.

### 3. DIRECTRICES SOBRE LOS DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN A APROBAR POR LA DINAMA

Existen tres documentos previstos en la normativa (Ley 17.234 y Decreto 52/005) para la gestión de un territorio en el marco del SNAP: la *propuesta de incorporación de un área* (a iniciativa de cualquier interesado), el *proyecto de selección y delimitación de un área* (cuya elaboración inicia una vez oficializada la voluntad de incorporar un territorio al SNAP) y el *plan de manejo* (documento que guiará la gestión de un área incorporada al SNAP) (Tabla 1). Las presentes Directrices incluyen únicamente lineamientos en relación a aquellos documentos de planificación cuya elaboración es responsabilidad de DINAMA. Así, se utilizarán principalmente dos documentos como herramientas para expresar los productos tangibles e intangibles alcanzados durante dichos procesos:

**Proyecto de selección y delimitación de un área:** documento que contiene el diseño y razón de ser de un área protegida.

**Plan de manejo de un área protegida:** documento que establece el rumbo de la gestión del área para un periodo determinado, con el fin de cumplir su razón de ser. El plan de manejo es un documento estratégico, es decir, establece objetivos medibles a alcanzar así como un horizonte temporal, estrategias para alcanzar dichos objetivos con sus correspondientes resultados intermedios, acciones, planificación financiera y un sistema de evaluación y monitoreo.

Tabla 1. Principales diferencias a nivel del responsable de elaborar los siguientes documentos: propuesta de ingreso, proyecto de selección y delimitación, plan de manejo.

	Propuesta de ingreso	Proyecto de selección y delimitación	Plan de manejo
Responsable de la elaboración	Cualquier interesado	Áreas Protegidas (AP) / DINAMA	AP/DINAMA (o aquella institución en quien se delegue la Administración)

Los proyectos y los planes de manejo tendrán una estructura común básica que facilite la comparación entre áreas y un adecuado vínculo entre proyectos y planes de manejo, ya que se encuentran interrelacionados. Los proyectos de selección y delimitación de un área deben ser el punto de partida para la elaboración de cada plan de manejo. En general, el plan de manejo debe tomar y actualizar componentes del proyecto (caracterización, diagnóstico). En algunos casos podrá proponer modificaciones a los elementos de diseño del área, siempre y cuando el Documento de Diseño del Proceso de Planificación sea aprobado en estos términos por la DINAMA. A continuación se sintetiza los principales vínculos (Tabla 2) entre ambos documentos. Cabe señalar que la siguiente tabla no refleja de forma exhaustiva todos los componentes del proyecto y plan.



Tabla 2. Principales vínculos entre el Proyecto de Selección y Delimitación de un área y el Plan de manejo

<b>Proyecto (Diseño del área)</b>  <i>Establece qué se debe conservar, dónde, las principales directrices de manejo.</i>	<b>Plan (Planificación del manejo)</b>  <i>Establece, en síntesis, las estrategias para lograrlo.</i>
<b>Caracterización</b>	<b>Caracterización</b>
Descripción del contexto regional y nacional, características ecológicas del sitio, características socioeconómicas y culturales, marco normativo y jurisdicción territorial, síntesis de las presiones y fuentes de presión, gobernanza del área protegida.	Actualiza la información del proyecto. Incorpora un análisis de los antecedentes de gestión del área.
<b>Diagnóstico</b>	<b>Diagnóstico</b>
Análisis de integridad ecológica y de la función social y económica del AP. Ambos constituyen una línea de base al momento de incorporar el área al SNAP.	Actualiza la información del proyecto y amplía el análisis en función a otros elementos clave para el manejo del área, ya sea culturales, económicos o sociales.
<b>Diseño del área</b>	<b>Condición deseada</b>
Visión del área protegida (enunciado sintético).  Objetivos de creación del área protegida, los que incluyen dos tipos de objetivos: de conservación (justificación de la incorporación al SNAP) y de gestión (justificación de la categoría propuesta).  Límites del AP y de la zona adyacente, para el cumplimiento de sus objetivos.  Categoría de manejo.	Visión a alcanzar en el horizonte temporal y geográfico del plan de manejo (enunciado sintético y desarrollo).  Objetivos del plan de manejo. Incluyen dos tipos de objetivos, de conservación y otros. Los objetivos enuncian la condición deseada para el horizonte de planificación. En algunos casos puede proponer modificaciones a los objetivos de creación.  Toma y/o revisa la delimitación del área y zona adyacente y establece la condición deseada del territorio del área y de su zona adyacente, para el cumplimiento de los objetivos (zonificación y ordenamiento de la zona adyacente).  Incorpora aquellos elementos clave de la gobernanza que permitan alcanzar la condición deseada.  Usa la categoría de manejo como marco de referencia para las estrategias y modelo de gestión.
<b>Pautas para el Plan de Manejo y condiciones generales de uso</b>	<b>Estrategias</b>
Incluye pautas generales, condiciones generales de uso y medidas de protección identificadas a incluir en el decreto de incorporación del área al SNAP.	Considera las pautas para el Plan de Manejo, condiciones generales de uso y medidas de protección establecidas al momento de creación del área y establece las estrategias (grupo de acciones que trabajan de forma conjunta para reducir amenazas, capitalizar oportunidades o restaurar sistemas naturales) específicas para el logro de los objetivos del plan, incluyendo la planificación financiera.
	<b>Monitoreo y evaluación</b>
	Toma el último reporte del análisis de integridad ecológica del área y actualiza aquellos indicadores valorados durante el proceso de planificación. Incorpora un mecanismo de monitoreo y evaluación del cumplimiento de lo previsto en el plan y de los resultados alcanzados.

Adicionalmente, dos documentos de planificación estrechamente vinculados al Proyecto de selección y delimitación del área y al plan de manejo son: el DPP y el POA. El DPP constituye la hoja de ruta para el desarrollo del proceso de planificación que dará origen al proyecto de selección y de delimitación del área y, al plan de manejo. El POA es el documento que guiará la implementación del plan de manejo o que guiará la gestión del área, hacia lo previsto en el proyecto de selección y delimitación del área, hasta que el plan de manejo no haya sido elaborado. La Figura 3 indica la relación existente entre los diferentes tipos de planificación mencionados:

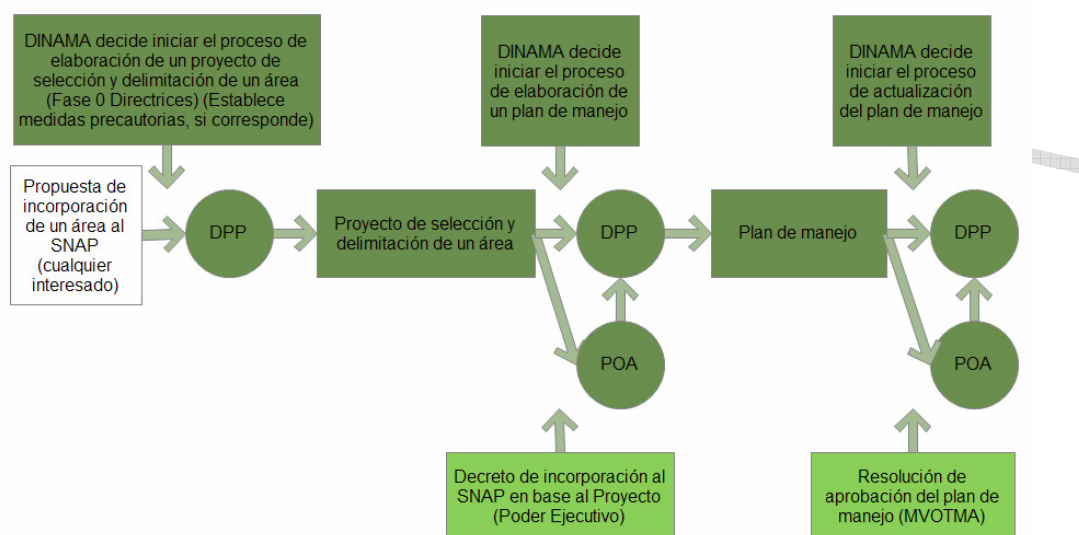


Figura 3. Relación entre los diferentes documentos de planificación

### 3.1. Presentación y contenido de un Documento de Diseño del Proceso de Planificación

El DPP debe presentar al menos el siguiente contenido:

1. Justificación del proceso a seguir.
2. Los objetivos del proceso de planificación.
3. Una síntesis de los principios y lineamientos conceptuales y metodológicos que guiarán el proceso.
4. Productos a generar y metodologías a utilizar.
5. Indicadores por producto.
6. Actividades.
7. Equipo de planificación y responsabilidades.
8. Ámbitos de participación.
9. Flujograma para la toma de decisiones.
10. Perfiles básicos del personal a integrar el equipo técnico de planificación (conocimientos, capacidades, interdisciplinariedad).
11. Estrategia de comunicación y mecanismos para el manejo de la información.
12. Presupuesto estimado.
13. Cronograma de ejecución.
14. Anexo: Índice del Proyecto de Incorporación del Área al SNAP o del Plan de Manejo, elaborado en función al Capítulo 3.

### 3.2. Presentación y contenido de un Proyecto de selección y delimitación de un área para su incorporación al SNAP

En función a lo estipulado el Decreto 52/005 y a las Directrices conceptuales e institucionales para la planificación de AP, se presentan las siguientes pautas para la organización del contenido de los Proyectos de selección y delimitación de un área. **Estos deberán tomarse en cuenta para la propuesta de índice a adjuntar en el DPP, el que será evaluado y aprobado por DINAMA en función a cada caso y a la normativa vigente. La decisión sobre su alcance no se realizará de forma independiente a la consideración de las oportunidades y amenazas existentes en relación al territorio, especialmente en los casos en que su incorporación esté prevista en el Diseño Espacial del SNAP.**

#### I. Ubicación

Se debe incluir la ubicación en un mapa según las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP, considerando el contexto regional relevante para la selección del área.

#### 2. Caracterización

Este punto no debe incluir la totalidad de información levantada durante el proceso de caracterización. La descripción del área protegida incorporada al texto del documento deberá ser breve y tener como eje los objetos de conservación, permitiendo contextualizarlos, describir los aspectos relevantes y presentar de forma general las presiones y fuentes de presión a las que se encuentran expuestos. Este punto deberá permitir comprender la selección de los objetos de conservación y el diagnóstico realizado en torno a los mismos.

La totalidad de la información levantada o generada durante el proceso de planificación deberá sistematizarse y entregarse a la DINAMA acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP. Los documentos que se considere conveniente pueden incorporarse como documentos subsidiarios o anexos.

La caracterización puede incluir la mejor información existente en relación a:

- I. Contexto regional y nacional:
  - i. Descripción de la eco-región, corredor ecológico, bioma en que se encuentra el área u otro de relevancia a escala gruesa de planificación para la conservación.
  - ii. Descripción de contexto de planificación territorial: políticas institucionales, ordenamiento territorial, manejo de cuencas, etc.
  - iii. Descripción de los límites y características generales de la región de influencia del AP.
  - iv. Contexto humano del sitio.
2. Características ecológicas del sitio:
  - i. Unidades ambientales (descripción y mapeo).
  - ii. Elementos prioritarios para el SNAP (riqueza y distribución de especies, servicios ecosistémicos).
  - iii. Descripción general del funcionamiento ecosistémico.
3. Características socioeconómicas y culturales:
  - i. Elementos culturales destacados, tanto materiales como inmateriales.
  - ii. Actividades económicas que constituyen fuentes de presión o potenciales oportunidades para la conservación.

- iii. Características de los pobladores y otros actores clave. Quiénes toman decisiones, quiénes se verán afectados por el área protegida (mapa de actores claves).
  - iv. Antecedentes de políticas y proyectos de desarrollo para el área.
- 4. Marco jurídico, propiedad de la tierra y aspectos jurisdiccionales:
  - i. Propiedad de la tierra, conflictos existentes o potenciales.
  - ii. Jurisdicción administrativa, conflictos existentes o potenciales.
  - iii. Normativa que aplica al territorio, a su gestión.
- 5. Síntesis de las presiones y fuentes de presión a las que se encuentran sometidos los objetos de conservación.
- 6. Sistema de gobernanza del área protegida:
  - i. Estructura de toma de decisiones y coordinación entre instituciones de gobierno, participación del sector empresarial y sociedad civil.
  - ii. Alianzas, capacidades, financiamiento y recursos existentes.
  - iii. Mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información.

### 3. Diagnóstico

El diagnóstico debe presentar una evaluación del estado de conservación de aquellos elementos que justifiquen la inclusión del área al SNAP, de las amenazas existentes y de la pertinencia de conservar tales elementos en el área (¿es el mejor lugar para su conservación?). Para esto se debe incluir un análisis de integridad ecológica, el que a su vez permitirá determinar una línea de base inicial contra la que se medirá la efectividad de la incorporación del área protegida en términos de su impacto en la conservación.

El producto del análisis de viabilidad o de integridad ecológica se debe incluir de forma sintética en el cuerpo del Proyecto. El análisis en su totalidad se debe anexar como documento subsidiario. Los indicadores de la evaluación de integridad medidos al momento del diseño del área deben adjuntarse como **Línea de Base**. Todos los datos deben ser sistematizados y entregados acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

Este punto debe incluir:

- 1. Evaluación general del área:
  - i. Servicios ecosistémicos destacables
  - ii. Ambientes destacados
  - iii. Objetos de conservación
  - iv. Presencia de objetos culturales destacados
  - v. Zonas de fragilidad
- 2. Síntesis del análisis de viabilidad o de integridad ecológica.
- 3. Síntesis del análisis de amenazas, focalizando en las amenazas críticas.
- 4. Análisis de la función social y económica de los objetos de conservación.
- 5. Diagrama (modelo conceptual) que, mediante una simplificación de la realidad, represente y comunique gráficamente qué es lo que se quiere conservar, cuál es su estado de conservación actual, cuáles son las presiones que presentan esos objetos de conservación, cuáles son las fuentes de presión que están causando esos impactos, cuáles son los factores que están generando esas presiones (condiciones políticas, económicas, sociales, culturales), cuáles son los factores o actividades humanas que constituyen oportunidades.

El diagnóstico deberá permitir comprender la justificación de la incorporación del área al SNAP y las decisiones tomadas en cuanto a su diseño.

#### 4. Justificación de inclusión del área al SNAP

Se debe justificar la inclusión del área al SNAP considerando lo expuesto en las Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay (DINAMA/SNAP, 2008:6): “el valor de un área no viene dado por la diversidad de elementos que presenta, sino por la identidad (y características) de los elementos que alberga en relación con la identidad de los elementos presentes en otras áreas (Margules & Pressey, 2000). En particular, en relación con los que están presentes en el conjunto de áreas protegidas ya existentes”.

Así, en este punto se debe incluir un análisis sintético del aporte del área a los objetivos del SNAP, en comparación al aporte de las otras áreas del sistema (ingresadas y en proceso) o del Diseño Espacial del SNAP. En resumen se debe justificar con visión de sistema si el sitio constituye el mejor lugar para conservar lo que se quiere conservar.

#### 5. Objetivos de creación del área y categoría de manejo propuesta

Se debe detallar los **objetivos de creación del área**, incluyendo objetivos de conservación y de gestión.

Los objetivos de conservación constituyen enunciados de la contribución del área al cumplimiento de los objetivos del SNAP. Deben responder a la justificación de la incorporación del área.

Los objetivos de gestión constituyen enunciados que pautan el tipo de manejo que tendrá el área. Son los que definen la categoría del área y deben estar enunciados en “objetivos primarios” y “otros objetivos”.

La **categoría de manejo** debe mostrar coherencia con los objetivos gestión, con la Ley 17.234 y el decreto 52/005.

#### 6. Delimitación de la unidad de conservación (área protegida y zona adyacente)

Debe presentarse el límite del área y, si corresponde, de la zona adyacente, detallando límites físicos, coordenadas y padrones involucrados. La información geográfica debe entregarse acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

#### 7. Pautas para el Plan de Manejo y condiciones generales de uso

Deben incluirse pautas para el plan de manejo, incluyendo las medidas de protección a incorporarse en los decretos de incorporación del área al SNAP, acorde a lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 17.234. A su vez, debe incluirse de modo general las condiciones de uso del territorio; en los casos en los que la complejidad del área lo amerita, se pueden espacializar estas condiciones en el territorio a través de una zonificación preliminar.

#### 8. Posición de los actores clave sobre el proyecto de selección y delimitación de un área

De forma sintética se debe presentar la posición de los diferentes actores clave en torno al proyecto de selección y delimitación de un área, y se debe anexas las actas y listas de participantes de las instancias de discusión organizadas acorde a lo estipulado en las presentes Directrices. Esta información debe sistematizarse y entregarse a la DINAMA acorde a lo establecido en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

## 9. Pautas para las alianzas y arreglos institucionales para fortalecer la gestión del área

El proyecto de selección y delimitación del área debe incluir pautas en relación a la estructura administrativa para la administración del área; los arreglos institucionales necesarios para una adecuada coordinación entre instituciones de gobierno, los propietarios del área, pobladores y otros actores clave; el esquema de gestión deseable para el área protegida (público, cogestión, etc.); las posibles estrategias de financiamiento optimizando los recursos existentes, etc. En síntesis, debe presentarse un avance producto del análisis de la gobernanza del área protegida.

### 3.3. Presentación y contenido de un Plan de Manejo de un Área Protegida

El documento del plan de manejo debe reflejar una coherencia con el Proyecto de Selección y Delimitación del área y debe incorporar las estrategias que durante determinado periodo de gestión se implementarán para avanzar hacia los objetivos de creación del área protegida.

Debe incluir la información básica del diseño del área y la información relativa al manejo indispensable para entender las medidas propuestas. Debe ser un documento sintético, con un lenguaje claro, interpretativo y adecuadamente diseñado y presentado, que permita apoyar las tareas principalmente del administrador del área. Esta presentación no será adecuada para todos los grupos de interés, por este motivo, entre las acciones dirigidas a viabilizar su implementación (Módulo F) el plan deberá incluir acciones dirigidas a elaborar versiones adaptadas a los grupos clave.

Con el fin de facilitar la actualización del plan a lo largo de su implementación y acotar la magnitud de los procedimientos administrativos a la magnitud del tema actualizado, se estipula la presentación en un formato con módulos con diferentes requisitos para su modificación (ver lo detallado para la característica “flexible” del proceso de planificación, pág. 24). Así, el plan debe estar compuesto por:

#### Resumen

El resumen debe presentar el contenido del documento y una breve descripción de cómo fue elaborado.

#### I. Introducción

En este punto se debe presentar de forma resumida la importancia del área y de las generalidades del plan de manejo, incluyendo:

- ✓ Ficha con los elementos de diseño del área (ver formatos establecidos en el SISNAP). Es decir, se transcriben del proyecto de selección y delimitación de un área o de modificaciones oficiales posteriores: 1) objetivos de creación del área, 2) categoría de manejo, 3) ubicación, límites y superficie.
- ✓ Una síntesis de los valores que explican la declaración del área como Área Protegida en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- ✓ La función que cumple el plan para la gestión de un área protegida, así como su carácter oficial y de acatamiento obligatorio para el Administrador del área.
- ✓ Descripción del proceso de planificación, especialmente de los grandes lineamientos y principios en los que el mismo se basó, del equipo de planificación, de los ámbitos de participación, del alcance y periodo del plan elaborado.

## 2. Módulo A: Caracterización del área

Este módulo constituye por un lado una actualización a la caracterización realizada para la incorporación del área al SNAP. El mismo debe presentarse bajo las pautas detalladas para el Proyecto (ver pág. 31), a lo que se le agregará:

- ✓ Características de la gestión del área protegida:
  - Capacidad de gestión instalada (personal, infraestructura, equipo).
  - Antecedentes de planificación y gestión. Resultados.
  - Lecciones aprendidas de procesos previos de planificación y gestión.
  - Información financiera histórica del área.

## 3. Módulo B: Información diagnóstica

El diagnóstico constituye una evaluación del área protegida estructurada en dos grandes componentes:

1. Actualización del diagnóstico del área en los términos de lo establecido para los proyectos de selección y delimitación (ver pág. 32). Si corresponde, se deben presentar aquellos objetos de conservación seleccionados para focalizar la planificación y el manejo del área, tanto de biodiversidad como vinculados a otros elementos de interés.
2. Análisis de la gestión del área: grado de avance hacia el logro de los objetivos de creación del área. El análisis de la gestión del área debe presentar una evaluación del grado de avance hacia el logro de los objetivos de creación del área.
3. Puntos clave de intervención: se deben identificar los factores del modelo conceptual en el que es importante desarrollar una estrategia para mejorar el estado de conservación de uno o más objetos (FOS, 2008), con el fin de avanzar hacia la consecución de los objetivos por los que fue creada el área protegida. Estos aspectos son la base para el Módulo C.

El texto incorporado en el cuerpo del plan de manejo deberá reducirse a aquel que permita comprender las decisiones tomadas durante el proceso de elaboración del plan, que se encontrarán detalladas en los siguientes módulos. La información exhaustiva debe ser adjuntada como Documentos Subsidiarios o Anexos. Los indicadores de la evaluación de integridad medidos al momento de la elaboración del plan de manejo deben adjuntarse como **Línea de Base**. Los datos deben sistematizarse y entregarse acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

## 4. Módulo C: Situación prevista con la implementación del plan de manejo

Este módulo constituye un componente central en el enfoque de planificación estratégica de las Directrices. El mismo debe mantener un encadenamiento con los objetivos de creación del área y con la evaluación realizada en el proceso de elaboración del plan de manejo (Módulo B). A la vez, este módulo es central para presentar, transmitir y reafirmar las grandes definiciones estratégicas sobre el futuro del área, aspecto fundamental para lograr una gestión participativa y menos conflictiva.

El módulo presentará:

1. La visión estratégica que se desea alcanzar con la implementación del plan de manejo.
2. Los objetivos del plan de manejo.
3. El modelo de gobernanza.

Si bien durante el proceso de planificación se deberá establecer la zonificación del área en base a la condición deseada, la zonificación se presentará en el Módulo E junto a otros componentes de la misma.

La visión estratégica de un área protegida representa una imagen de cómo sería a largo plazo el área protegida si el manejo es exitoso (es decir, el escenario deseado, el estado ideal del área a largo plazo). Su propósito es proveer un foco o dirección hacia donde se encaminarán los objetivos del plan de manejo del área y generar la articulación de los actores bajo esta visión estratégica.

Los objetivos del plan de manejo enuncian la condición deseada a mediano y largo plazo de los objetos de conservación del área. Constituyen la referencia principal para el establecimiento de estrategias (Módulo D). Los objetivos se deben subdividir en:

1. Objetivos de conservación de la biodiversidad: asociados a los objetos de conservación del área.
2. Otros objetivos: asociados a otros elementos de interés.

En ambos casos, acorde a lo estipulado previamente (ver pág. 13) los objetivos deben ser cuantificables y tener un horizonte temporal. Los indicadores asociados se pueden presentar en un documento subsidiario, se deben a su vez entregar acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

Modelo de gobernanza del área establecido con el fin de viabilizar la gestión del área protegida. Se debe describir, entre otros:

- ✓ Los principios de buena gobernanza para el área.
- ✓ Los objetivos que definan la situación deseada en cuanto al modelo de gobernanza.
- ✓ La estructura organizativa para la gestión del área, incluyendo el perfil del Administrador necesario en función a los objetivos que se desean alcanzar, los ámbitos de participación.
- ✓ Las características operativas necesarias en función a los objetivos que se desean alcanzar.

## 5. Módulo D: Acciones para cumplir con los objetivos y sistema de monitoreo

Este módulo debe contener:

1. Estrategias: grupo de acciones con un foco común que trabajan de forma conjunta para reducir amenazas, capitalizar oportunidades o restaurar sistemas naturales. Incluyen una o más actividades y deben estar diseñadas para alcanzar metas y objetivos específicos (FOS, 2008).
2. Cadena de resultados: diagrama que expresa los supuestos que guiaron al equipo planificador en el diseño de las estrategias. Vincula la relación causal de cada estrategia con los resultados de corto, mediano y largo plazo y el impacto deseado.
3. Sistema de monitoreo: está compuesto por el conjunto de indicadores y métodos, así como por la identificación de audiencias y sus necesidades asociadas de información. Debe incluir: (1) monitoreo del cumplimiento de las estrategias, (2) monitoreo de la efectividad en tanto el grado en que las acciones propuestas están teniendo los resultados finales deseados y (3) monitoreo del estado de los objetos de conservación. Además, debe incluir un protocolo que establezca la forma en que se deberán medir los indicadores, quién es el responsable de hacerlo y cómo esta información se traducirá en adaptaciones para el Plan.

En este punto se debe establecer además el próximo periodo para la actualización del plan.

En el cuerpo del plan de manejo se debe incluir una versión sintética de las estrategias y del sistema de monitoreo, en un formato proporcionado por el SNAP. A partir de éstas tablas sintéticas se elaborarán posteriormente los Planes Operativos Anuales, siendo este el principal vínculo entre Plan y POA. Una versión extendida de las mismas se adjuntará como documento subsidiario, incluyendo las cadenas de resultados. A su vez, la información debe ser entregada acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.



## 6. Módulo E: Condiciones de uso del territorio

Incluye la zonificación del área protegida y cualquier otra posible estrategia relativa al ordenamiento del territorio, ya sea la redelimitación del área, de su zona adyacente, el ordenamiento de la zona adyacente, etc.

La DINAMA elaborará unas pautas específicas para la zonificación de las áreas; hasta su oficialización, la zonificación podrá incluir las siguientes zonas:

- ✓ Zona de intervención mínima: aquella dirigida a conservar con el mayor grado de naturalidad los objetos de conservación. El alcance (proporción del objeto afectada) y severidad (nivel de daño a los objetos) de las actividades humanas, es casi nulo.
- ✓ Zona de intervención baja: aquella dirigida a que los procesos ecológicos se mantengan con la presencia de actividades humanas de bajo alcance, baja severidad y baja irreversibilidad.
- ✓ Zona de intervención media: aquella dirigida a que los procesos ecológicos se mantengan con la presencia de actividades humanas de mediano alcance, mediana severidad y baja irreversibilidad.
- ✓ Zona de intervención alta: aquella en la que se permite perder cobertura natural, en función a las actividades de soporte para la gestión del área u otras actividades necesarias.

La definición de cada zona deberá completarse en función a los resultados del proceso de planificación, para lo que para cada una de las zonas establecidas, los planes de manejo deberán presentar de forma sintética:

- ✓ El objetivo de conservación (del plan de manejo) que aplica para la zona, en tanto la condición deseada que se espera conservar o alcanzar.
- ✓ Objetivo general de la zona, en tanto su contribución a los objetivos del plan de manejo y del área protegida.
- ✓ Descripción, compuesta por una síntesis de las características que tendrá la zona que definen su condición deseada. Se debe adjuntar una descripción detallada de las características de los atributos ecológicos que refleje dicha condición, lo que puede referir directamente al análisis de integridad ecológica. En este caso, se deberá indicar los rangos de los diferentes indicadores (por atributo ecológico clave) que definirán la condición deseada de cada zona.
- ✓ Tipos de intervención no aceptables. En este punto se describen aquellas intervenciones que estarán restringidas.
- ✓ Tipos de intervención aceptables. En este punto se describen aquellas intervenciones compatibles con cada zona. Este listado no constituye una lista cerrada; como regla general las acciones no listadas podrán realizarse bajo el tipo de tecnología, frecuencia e intensidad establecidos en "pautas para los usos".
- ✓ Pautas para los usos. Se debe incluir la tecnología aceptable para los diferentes tipos de uso y la frecuencia e intensidad aceptable. En este punto se deben incluir los umbrales máximos de intervención que se podría realizar en cada zona. Esta forma de descripción de las pautas se espera permita decidir a los equipos técnicos entre diferentes formas de manejo de cada zona.
- ✓ Mecanismos de control y sistema de monitoreo; se deben detallar las acciones a implementar para la supervisión de la zona.

Adicionalmente, pueden ser necesarias otras estrategias o medidas que viabilicen el cumplimiento de la zonificación del área, por ejemplo, la habilitación de recursos para la implementación de un mecanismo de incentivos económicos o la oficialización de un procedimiento para el control del área; estos componentes deben incorporarse en el Módulo D o F, según corresponda.

Deben incluirse mapas que permitan a los usuarios del plan de manejo entender fácilmente el diferente nivel de intervención que tendrá el área. La zonificación así como la información geográfica asociada

constituye un componente central para la gestión del área. Ésta debe generarse acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5, en el SISNAP así como en otros protocolos aprobados por la DINAMA.

## 7. Módulo F: Elementos para viabilizar la implementación del plan

Durante el proceso de análisis se espera se identifiquen elementos para viabilizar la implementación del plan que sean plasmados en las estrategias. Este módulo contendrá elementos que el plan no resuelve en su totalidad. Ej.:

- ✓ Aspectos legales o actos administrativos.
- ✓ Financiamiento.
- ✓ Mecanismos para la difusión del plan.

Aspectos legales o actos administrativos necesarios. En este ítem se incluye por ejemplo:

1. Propuesta de reglamentos o enumeración de aquellos reglamentos necesarios para ordenar determinados usos, como por ejemplo actividades de investigación, turismo, uso de los caminos públicos, etc.
2. Convenios con los propietarios privados u otros actores clave para formalizar acuerdos alcanzados.
3. Pasos para la modificación de los límites u otros aspectos del diseño del área.

Financiamiento: se debe incluir una síntesis de la planificación financiera (gastos, ingresos y brecha estimada por año, así como las posibles fuentes de financiamiento y aliados estratégicos).

Mecanismos para la difusión del plan. En este punto se detalla aquellas necesidades de impresión del documento o de versiones de difusión, público objetivo, etc.

## Documentos subsidiarios y otros datos

Con la información generada durante el proceso de planificación podrán elaborarse otros documentos, incluyendo el diagnóstico completo del área o cualquier otro informe generado durante el proceso. Esta documentación no formará parte del plan de manejo y se hará disponible al público a través de los medios que se entienda adecuados (por ejemplo, la página web de DINAMA o del AP, publicaciones, etc.). A su vez, toda la información levantada durante el proceso de planificación, incluyendo aquella multimedia, deberá ser sistematizada con sus correspondientes datos y metadatos, acorde a las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

### 3.4. Presentación y contenido de un Plan Operativo Anual

En el Anexo I se presenta el formato que deberá seguir el POA, con el fin de garantizar la trazabilidad entre la planificación a mediano y largo plazo y la gestión operativa del área.

## 4. DIRECTRICES SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

### **¿Por qué se aborda la planificación del diseño del área (Proyecto de Selección y Delimitación) y la planificación de su gestión (Plan de Manejo) de forma conjunta?**

El Capítulo 4 presenta de forma integrada lo que es la planificación del diseño y la planificación del manejo de un área protegida. Esta forma de concebir la planificación de un área, si bien vuelve más compleja la presentación de las Directrices (intercala elementos propios de la elaboración de un Proyecto de Selección y Delimitación de un área –diseño–, elementos propios de la elaboración de un Plan de Manejo –gestión– y, elementos comunes a ambos documentos), procura facilitar la continuidad e integración entre el diseño de un área y la planificación de su gestión. Esta integración se espera simplifique la elaboración de los primeros planes de manejo de un área cuando se realicen de forma continua a la elaboración de un Proyecto de Selección y Delimitación; en estos casos será necesario tan sólo incorporar al proceso en curso los elementos propios de la planificación de la gestión. A su vez, el abordaje de aspectos de diseño durante los sucesivos procesos de actualización de los planes de manejo, se espera contribuya permanentemente a mejorar su diseño con la nueva información disponible.

### **¿Por qué el proceso de planificación está organizado en fases?**

El concepto de fase permite entender la planificación como el de cualquier proceso de desarrollo. Con este fin la lógica del proceso de planificación ha sido organizada en fases, entendiéndolas como estadios sucesivos que permiten la incorporación, a su debido tiempo, de ciertas funciones y tareas que facilitarán la próxima fase. Dentro de cada fase se presentan los principales resultados, sugiriendo una secuencia idónea. Sin embargo, se entiende que este proceso no es lineal y que cada equipo planificador deberá establecer en el DPP la ruta de acción específica, en función a la historia y particularidades de cada área.

La Figura 4 presenta de forma sintética cada una de las fases del proceso de planificación, y señala para cada una de ellas los diferentes componentes que se irán generando y documentando, ya sea en el Proyecto de Selección y Delimitación de un área y/o en el Plan de Manejo. Presenta a su vez, aquellos resultados que permiten una óptima transición a la siguiente fase. Las fases del proceso de planificación son:

Fase 0: evaluación de viabilidad del proceso.

Fase 1: inicio del proceso de planificación.

Fase 2: levantamiento y/o generación de información.

Fase 3: diagnóstico / valoración.

Fase 4: establecimiento de los objetivos de creación del área (para los casos de elaboración de proyectos de selección y delimitación de áreas) y de la situación prevista con la implementación del plan de manejo.

Fase 5: establecimiento de las estrategias y acciones para cumplir con los objetivos y para el monitoreo.

Fase 6: identificación de medidas para viabilizar la implementación del plan.

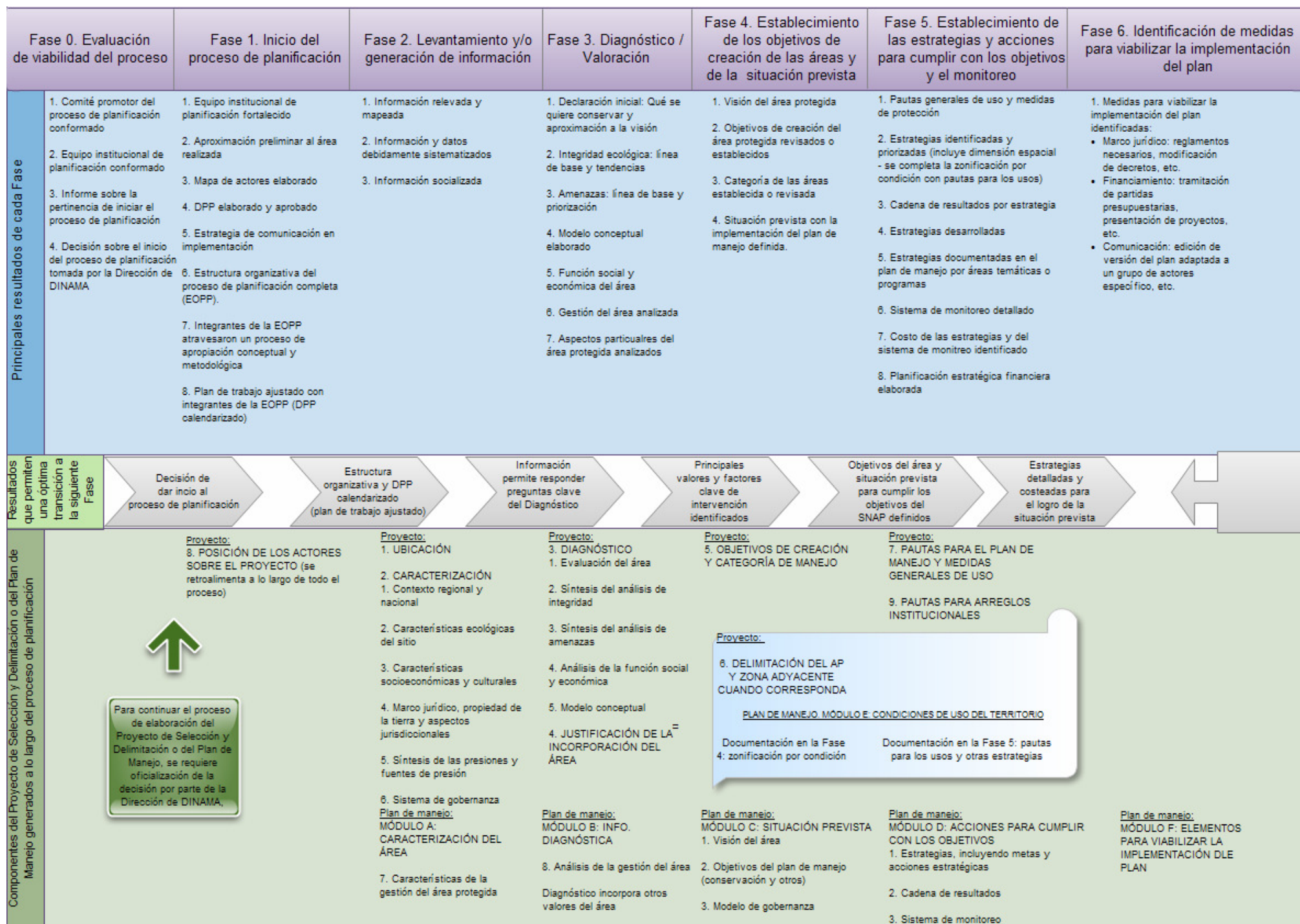


Figura 4. Síntesis del proceso de planificación (arriba) y su vínculo con el contenido de los documentos a generar (abajo: Proyecto de Selección y Delimitación de un área o Plan de Manejo)

#### 4.1. FASE 0. EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD DEL PROCESO

Esta fase constituye en sí un momento de reflexión, normalmente de mayor complejidad en el caso de la preparación de un proceso para la incorporación de un área al SNAP, que en el caso de la elaboración de un plan de manejo.

Como se señala en el Capítulo 3, la normativa prevé tres documentos relacionados a la planificación del diseño y gestión de las áreas: Propuestas de Incorporación de Áreas al SNAP, Proyectos de selección y delimitación de Áreas, Planes de manejo. Las presentes Directrices abordan únicamente los dos últimos documentos. La tabla 3 indica las principales diferencias existentes en cuanto a las instituciones o ámbitos involucrados en los diferentes casos, lo que debe ser tomado en cuenta a la hora de diseñar el proceso de planificación.

Tabla 3. Principales diferencias en las instituciones responsables de elaborar, aprobar y asesorar según tipo de documento (propuesta, proyecto, plan de manejo)

	Propuesta	Proyecto de selección y delimitación	Plan de manejo
Elabora	Interesado	AP/DINAMA	Administrador
Aprueba	DINAMA evalúa pertinencia para la incorporación del área al SNAP y dar inicio a la elaboración del proyecto.	Dirección de DINAMA	Dirección de DINAMA
Asesora	CNA	Grupo Asesor Local ad hoc / CNA	CAE / CNA

En relación a la preparación del proceso de planificación, se destaca lo siguiente:

- ✓ La Propuesta de ingreso de un área al SNAP puede surgir de cualquiera de los actores sociales o institucionales vinculadas con el AP.
- ✓ La decisión sobre la pertinencia de una Propuesta y sobre dar inicio al proceso de elaboración de un Proyecto de Selección y Delimitación de un área es competencia de la DINAMA en virtud de lo establecido en la Ley 17.234 y el decreto 52/005, quien es responsable de la elaboración del Proyecto.
- ✓ Los Administradores son los responsables de la elaboración de los planes de manejo de las áreas, quienes deberán presentar al MVOTMA los planes de manejo para las áreas, elaborados acorde a las presentes Directrices, según lo establecido en la Ley 17.234.
- ✓ En el caso de áreas con plan de manejo existente, el mismo plan es el que establecerá el próximo periodo de actualización, lo que oportunamente se verificará o modificará con los resultados y las conclusiones del monitoreo y evaluación del plan de manejo vigente.

Una vez recibida una propuesta de incorporación de un área al SNAP o de elaboración de un plan de manejo se dará inicio a la Fase 0, que implica evaluar la viabilidad del proceso de planificación. Para esto, un resultado de esta Fase es haber empezado la identificación de las personas y grupos de personas que llevarán adelante la misión y directrices de la institución en cuanto al diseño o planificación del manejo de las áreas. Esto empieza en la Fase 0 y, cuando corresponda, continúa en la Fase I. Así, su integración puede visualizarse mediante círculos concéntricos, estando en el núcleo aquellos grupos de personas con mayor responsabilidad a lo largo del proceso (Figura 5). Las funciones y composición de cada uno de estos ámbitos se describirán más adelante.

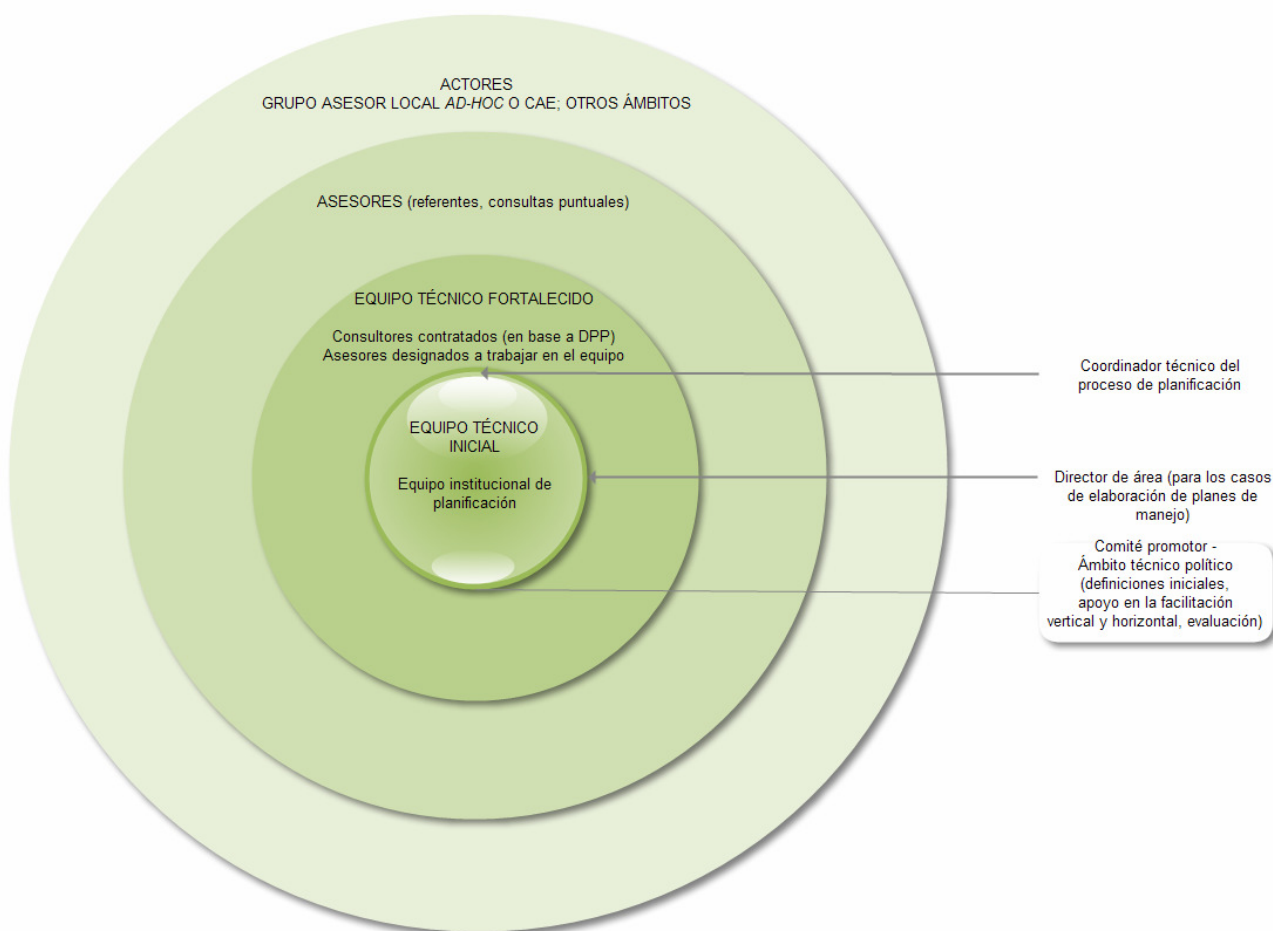


Figura 5. Proceso de identificación y/o conformación de las personas y/o grupos a involucrarse en la planificación de las áreas. En el núcleo se ubican los ámbitos con mayor responsabilidad. A la derecha se señala la ubicación de dos integrantes clave (Coordinador técnico del proceso de planificación y Director de área, este último para áreas ya ingresadas al SNAP). Se señala a su vez la vinculación y función de un ámbito técnico político.

*Resultados de la Fase 0:*

1. *Comité promotor conformado.*
2. *Equipo institucional de planificación conformado.*
3. *Informe sobre la pertinencia de iniciar el proceso de planificación.*
4. *Decisión sobre el inicio del proceso de planificación tomada por la Dirección de DINAMA.*

*Resultado de la Fase 0 que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:*

*Decisión sobre dar inicio al proceso de planificación tomada.*

## Resultado 1. Comité promotor del proceso de planificación conformado

La DINAMA establecerá un Comité Promotor (ver Figura 2, pág. 17) acorde a las Directrices establecidas en el Capítulo 2. Como sugerencia, se recomienda que este grupo no sea mayor a tres personas y que su dinámica de trabajo no se apoye en reuniones sino más bien en la coordinación y realización de gestiones que respalden al proceso de planificación y faciliten un ágil desarrollo del mismo.

*Lección aprendida: la opción de contar con un espacio de gestión política local del proceso es clave, especialmente cuando varios actores institucionales tienen intereses en el AP.*

## Resultado 2. Equipo Institucional de Planificación conformado

El Comité Promotor conformará el Equipo Institucional de Planificación (ver Figura 2, pág. 17), con quien mantendrá una estrecha coordinación. Este equipo será conformado acorde a las Directrices establecidas en el Capítulo 2, teniendo un número de integrantes reducido con el fin de facilitar un trabajo ejecutivo. En esta fase el equipo estará netamente conformado por delegados de las instituciones que integran el Comité Promotor, incluyendo al Director del área cuando corresponda al proceso de elaboración del plan de manejo. En las áreas ya incorporadas al SNAP, el Director del área será el responsable general del proceso de planificación; en todos los casos (áreas en proceso de elaboración de Proyecto de Selección y Delimitación o en proceso de elaboración de Plan de Manejo), posteriormente se integrará un Coordinador Técnico del Proceso de Planificación (Fase I – Equipo institucional de planificación fortalecido), quien coordinará con el Director.

Este equipo será responsable de realizar una evaluación de las prioridades de planificación y del contexto institucional. A continuación se presentan algunas preguntas guía (Tabla 4):

*Lección aprendida: es importante desarrollar procesos continuos, transparentes y con una hoja de ruta clara. Las prioridades institucionales de ingreso de las áreas al SNAP, los recursos disponibles, el contexto político institucional y las agendas políticas son variables centrales a la hora de desarrollar un proceso de planificación que logre acuerdos y documentos en tiempo y forma. En cuanto a la elaboración de planes de manejo, si bien la normativa establece el plazo de un año para la presentación del plan de manejo por parte del Administrador desde su primer año de gestión, la Administración de las áreas no es definida a la par de la incorporación de un área al SNAP, lo que en la práctica genera una demora entre el ingreso del área y la planificación de su manejo. Los responsables del seguimiento de las áreas deben procurar que la Administración se encuentre claramente definida y con Director designado de forma temprana, atendiendo a la necesidad de que las áreas que ingresan al SNAP cuenten con planes de manejo que guíen su gestión.*

Tabla 4. Evaluación de las prioridades y del contexto institucional para la planificación (en caso de áreas ya ingresadas al SNAP, sin plan de manejo o con plan en periodo de actualización, su elaboración será siempre **prioritaria**)

Situación	Si la respuesta es "no":
¿El Diseño Espacial del SNAP u otro documento de planificación estratégica del SNAP prevé la incorporación del área al sistema?	En el caso de áreas con propuesta de ingreso no previstas en el Diseño Espacial u otros documentos estratégicos del SNAP, se debe evaluar su prioridad en función al diseño del SNAP, sus valores, fuentes de presión y los recursos existentes; normalmente en estos casos correspondería la aplicación de otros instrumentos de gestión ambiental.
¿Cuál es el presupuesto estimado para el desarrollo del proceso de planificación? ¿Se disponen de recursos económicos y humanos para llevar adelante el proceso?	En el caso de áreas ya ingresadas al SNAP, bajo la premisa de que es prioritaria la elaboración de los planes de manejo en los tiempos previstos por la normativa, el responsable del área (ya sea la persona a cargo del seguimiento del área en el marco de DINAMA o el director del área cuando hubiera sido designado), debe evaluar la posibilidad o conveniencia de diseñar un proceso de planificación acorde a los recursos existentes (es decir, de menor alcance) o de gestionar su asignación o financiamiento externo. En caso de áreas aún no incorporadas al SNAP, dependiendo de su prioridad evaluar la conveniencia de postergar la planificación y/o implementar otra estrategia (ej. gestión de fondos) que viabilice iniciar un proceso de planificación.
¿El contexto político-institucional es adecuado para el inicio del proceso? (Ej. proximidad de un cambio de gobierno; Administración del área en proceso de adjudicación a otra institución). Esta pregunta refiere tanto a DINAMA como a aquella institución en quien se delegue la Administración.	Ante una situación netamente coyuntural, evaluar la conveniencia de postergar el inicio del proceso e implementar soluciones de corto plazo en articulación con otros instrumentos de gestión ambiental; cuando corresponda a áreas ya ingresadas al SNAP, elaborar un Plan Operativo Anual que defina las acciones necesarias y fecha para iniciar el proceso de planificación a corto plazo, atendiendo a las obligaciones y plazos establecidos por la normativa.
¿El tiempo inicialmente previsto para desarrollar el proceso de planificación, está en sintonía con la agenda política?	Evaluar la posibilidad de compatibilizar los tiempos de planificación y cierre de productos con la agenda política, incorporando esta dimensión y potenciando las oportunidades existentes.

### Resultado 3. Informe sobre la pertinencia de iniciar el proceso de planificación

El Equipo Institucional de Planificación debe elaborar un informe que presente de forma sintética las sugerencias sobre la conveniencia de iniciar o no un proceso de planificación. Una evaluación favorable debe describir las consideraciones y criterios que llevaron al equipo a determinar que el proceso de planificación cuenta **con las condiciones y recursos para alcanzar el producto principal en un proceso continuo**: un proyecto de selección y delimitación de un área o un plan de manejo. El documento debe incluir las principales características generales que deben tener el proceso y un presupuesto estimativo.

### Resultado 4. Decisión sobre el inicio del proceso de planificación tomada por la Dirección de DINAMA

El documento elaborado sobre la pertinencia de iniciar el proceso de planificación será evaluado en el marco del Comité Promotor y la Dirección de DINAMA, quien finalmente tomará la decisión final que avale iniciar o discontinuar el proceso.



## 4.2. FASE I. INICIO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Una vez la DINAMA decida iniciar el proceso de planificación, se realizarán las acciones necesarias para elaborar y aprobar un DPP y dar inicio al proceso planteado en el mismo. Como se detalló previamente, el DPP será la base para (1) la asignación y organización de recursos financieros y humanos para el desarrollo del proceso de planificación, (2) la gestión de fondos, contratación de asesoramiento técnico y/o establecimiento de acuerdos (cuando el proceso no se realizara de manera directa y con recursos ya disponibles por parte de la DINAMA), y (3) el monitoreo y evaluación del proceso.

### *Resultados de la Fase I:*

- 1. Equipo institucional de planificación fortalecido (designación de un Coordinador Técnico del Proceso de Planificación).*
- 2. Aproximación preliminar al área realizada.*
- 3. Mapa de actores elaborado.*
- 4. DPP elaborado y aprobado.*
- 5. Estrategia de comunicación en implementación.*
- 6. Estructura organizativa del proceso de planificación completa.*
- 7. Integrantes de la estructura organizativa del proceso de planificación atravesaron un proceso de apropiación conceptual y metodológica.*
- 8. Plan de trabajo ajustado con los integrantes de la estructura organizativa.*

*Resultado de la Fase I que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:*

*Estructura organizativa del proceso de planificación definida y comprometida con el proceso planteado en el DPP y con un plan de trabajo ajustado.*

### **Resultado 1. Equipo institucional de planificación fortalecido**

El Coordinador Técnico del Proceso de Planificación será designado para trabajar en el marco del equipo institucional de planificación (ver Figura 2, pág. 17). Será la única incorporación al equipo antes de contar con un DPP aprobado por la DINAMA y su principal responsabilidad será su elaboración.

### **Resultado 2. Aproximación Preliminar al Área realizada**

La aproximación preliminar al área y el mapa de actores son la base para una adecuada elaboración del DPP. En la medida de lo posible, para su elaboración sólo se recopilará y analizará información secundaria vinculada a la caracterización y diagnóstico del área.

En el caso de los procesos de elaboración o actualización de planes de manejo, esta aproximación se basará en el documento de proyecto de selección y delimitación o en los documentos de evaluación y monitoreo del plan de manejo vigente, analizados a la luz de la información reciente.

### Resultado 3. Mapa de actores elaborado

Contar con un mapa de actores es básico en este momento del proceso, para definir los esquemas de participación y toma de decisiones. En caso de que la aproximación preliminar al área determinara la inexistencia de un análisis de actores relativamente actualizado, el Equipo Institucional de Planificación coordinará la elaboración de este análisis. Este análisis permitirá también elaborar una adecuada estrategia de comunicación y participación.

### Resultado 4. DPP elaborado y aprobado

La elaboración del DPP implica una adaptación de las pautas para la implementación de las Directrices para los procesos de planificación, en función a las particularidades de cada territorio (ver contenido en pág. 30). En todos los casos deberá estructurarse de forma tal que el proceso permita alcanzar resultados tangibles e intangibles necesarios para la incorporación de un área al SNAP o para su manejo. Acorde a lo establecido en las Directrices para la planificación de áreas protegidas, antes de continuar con el proceso de planificación el mismo debe ser aprobado por la DINAMA.

La elaboración y aprobación del DPP debe permitir alcanzar los siguientes objetivos:

- ✓ Contar con un documento que haga de hoja de ruta del proceso de planificación, elaborado específicamente para cada caso y aprobado formalmente por la DINAMA.
- ✓ Acordar con las autoridades pertinentes, los alcances precisos del proceso de planificación.
- ✓ Permitir desarrollo del proceso bajo una lógica compartida entre el Equipo de Planificación y el Comité Promotor, con el fin de prevenir la no conformidad con los productos alcanzados a lo largo del mismo.
- ✓ Optimizar los recursos existentes, tanto económicos como humanos, permitiendo estructurar los equipos tomando en cuenta un trabajo previo en el área y las capacidades ya existentes.
- ✓ Facilitar la comunicación del proceso al contar con un esquema de la totalidad del mismo.
- ✓ Diseñar de antemano los diferentes espacios de participación del proceso, el alcance en términos de las decisiones que podrán ser tomadas en estos espacios y los actores que se espera participen en cada uno de ellos.
- ✓ Analizar y establecer las metodologías a utilizar, las principales actividades y los recursos financieros y humanos necesarios para llevar adelante el proceso de planificación.

### Resultado 5. Estrategia de comunicación en implementación

La comunicación es un eje transversal para fomentar la participación y el compromiso de los actores con el proceso, tanto a la interna de la institución, como a la externa. Por lo tanto, se deberá diseñar e implementar de forma temprana una estrategia de comunicación, la que debe basarse en la aproximación preliminar al área y debe estar incluida en el DPP.

“Una estrategia de comunicación es una serie de acciones bien planificadas que se propone lograr ciertos objetivos a través del uso de métodos, técnicas y enfoques de comunicación” (FAO, 2008).

### Resultado 6. Estructura Organizativa del Proceso de Planificación completa

En base a lo especificado en el DPP, se terminará de consolidar el Equipo Técnico (conformado hasta el momento por el Equipo Institucional, ver Figura 2, pág. 17), y se realizarán las acciones correspondientes para conformar los ámbitos de participación necesarios.

## **Incorporación de asesores / consultores al Equipo Técnico:**

En función a lo estipulado en cada DPP, se sumará al Equipo Institucional de Planificación las capacidades que hubieran sido identificadas en diseño del proceso de planificación, completando así de constituir el Equipo Técnico (ver Figura 2, pág. 17). El personal incorporado responderá directamente al Coordinador Técnico del Proceso de Planificación.

El equipo técnico fortalecido tendrá el fin específico de organizar, coordinar y llevar a cabo el proceso de planificación, hasta la obtención del documento final (proyecto de selección y delimitación de un área o plan de manejo).

Se debe tomar en cuenta que a lo largo del proceso de planificación podrán necesitarse nuevas capacidades en el equipo técnico o vínculos a nuevos socios. Por este motivo, debe realizarse una revisión regular de la composición del equipo técnico. También es posible que algunos técnicos participen sólo en algunos momentos del proceso.

En todo momento, es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

**Integración interdisciplinaria:** es necesaria una efectiva integración del personal vinculado a la planificación, especialmente entre las ciencias sociales y naturales, y entre éstas y los administradores del área. La falta de integración debilita el proceso de planificación y pone en riesgo su implementación. En general, se debe contar con técnicos que aporten visiones desde: lo social, lo natural, lo económico y lo institucional, además de la parte meramente metodológica.

**Compromiso:** la falta de compromiso con la elaboración e implementación de lo planificado socavaría el esfuerzo realizado. En este sentido, es importante que el proceso de planificación esté claramente apoyado desde los altos mandos y desde el personal del área. Ambos elementos facilitarían que las partes asuman el compromiso con el proceso; sin embargo, sin un compromiso fuerte desde los tomadores de decisiones, es difícil lograr las garantías necesarias para una adecuada participación.

**Evaluación y seguimiento del proceso de planificación:** en todo momento, el Equipo Institucional de Planificación velará por el cumplimiento del DPP y facilitará el adecuado desarrollo del proceso. En este marco, en áreas con Director, este asumirá el rol de liderazgo del proceso. El Director del área es el responsable último del proceso de planificación, quien dará seguimiento en el marco del Equipo Institucional a las tareas del Coordinador Técnico del proceso, quien será el responsable de su desarrollo. Es importante destacar que no es recomendable que las funciones de coordinación técnica del proceso de planificación y de dirección de área se conjuguen en una sola persona, ya que la planificación podría ser absorbida y enlentecida por las tareas cotidianas de gestión de un área.

## **Realización de acuerdos para la participación de otros asesores:**

Es posible que el equipo técnico esté apoyado además por asesores de otras instituciones vinculadas al AP, identificados a partir de la aproximación preliminar al área, sin integrar el equipo técnico en sí. En este caso, los asesores serán invitados a brindar asesoramiento en distintos momentos del proceso contribuyendo, a través de alianzas con las instituciones o personas clave, a una buena gestión del conocimiento. Es importante buscar la designación formal de los integrantes institucionales para facilitar y garantizar la continuidad de su participación en el proceso.

## **Conformación del Grupo Asesor Local ó CAE:**

La estructura organizativa del proceso de planificación prevé el aporte de los actores locales a través de un grupo asesor local *ad hoc* o CAE (Ver pág. 16).

Una vez identificados los actores clave, DINAMA cursará invitación a las principales instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, propietarios del área, pobladores radicados en la misma, etc., para que cada una designe sus representantes (titular y alterno). En caso de áreas ya incorporadas al SNAP, se deberá conformar la CAE acorde a los procedimientos establecidos para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 52/005 o, según el procedimiento establecido en el reglamento de la CAE de cada área, se deberá fortalecer este ámbito integrando otros actores clave. En el caso de los propietarios del área y pobladores radicados en la misma, se deberá facilitar un proceso de designación de los representantes de estos grupos de forma transparente y en el marco de un proceso de amplia difusión. **Especialmente en el caso del grupo asesor local y, dado que el mismo no se encuentra previsto en la normativa nacional, es importante que su integración se inspire en lo dispuesto para la CAE y se encuentre detallada en el DPP, esto último como vía de formalización.**

Tanto en el caso del grupo asesor local ad hoc o la CAE, es deseable que estos representantes se mantengan constantes mientras dure el proceso de elaboración o actualización del plan de manejo; en el caso de que la institución u organización desee cambiar el representante designado, deberá comunicarlo por escrito.

Al momento de designar los integrantes del grupo asesor local es importante tomar en cuenta:

- ✓ Que los representantes demuestren estar acreditados para su legítima representación;
- ✓ Que los participantes representen los diferentes sitios geográficos del área (localidades, predios comprendidos, etc.);
- ✓ Que representen los intereses de distintos sectores de la sociedad (propietarios, pobladores, empresarios, productores);
- ✓ Que exista una adecuada representación por género;
- ✓ Que haya algún mecanismo de verificación formal o informal, de que la información está llegando a los representados.

### **Conformación de otros ámbitos de participación:**

A lo largo del proceso de planificación se recomienda analizar la posibilidad de conformar grupos específicos de trabajo, más allá de la integración del Grupo Asesor Local. Estos grupos pueden ser por ejemplo un ámbito integrado por los operadores turísticos, etc., y permitirán profundizar el abordaje de aspectos específicos. Estos ámbitos pueden a su vez estar representados en el Grupo Asesor Local.

### **Resultado 7. Integrantes de la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación atravesaron un proceso de apropiación conceptual y metodológica**

Debido a que normalmente existen visiones y expectativas distintas sobre el proceso a emprender y sobre los resultados a alcanzar, es necesario generar un espacio de discusión/trabajo en base al DPP y a las políticas institucionales de la DINAMA.

**La inducción** a los integrantes del equipo técnico es importante para afianzar y mantener los acuerdos en relación a los objetivos y alcance del proceso plasmados en el DPP, tanto desde el punto de vista político como técnico.

A su vez, **una nivelación conceptual y metodológica** tanto en el marco de los integrantes del Equipo Técnico como del Grupo Asesor Local, es importante para contribuir a facilitar una participación más efectiva y eficiente en el proceso de planificación. Los temas a abordar en la nivelación son: (1) planificación y gestión de áreas protegidas y (2) situación actual del territorio en el que se desarrollará el proceso.

Para abordar la nivelación conceptual y metodológica sobre **planificación** se debe utilizar como base las presentes Directrices par la Planificación de Áreas Protegidas.

Para abordar los aspectos propios de la **gestión** de un área, se sugiere aplicar la herramienta de evaluación de efectividad de gestión avalada por la DINAMA, lo que cumplirá dos propósitos: a) servir como nivelación, al analizar entre los participantes los distintos elementos clave del ciclo del manejo que deben ser considerados en planificación, con una “bajada” a la propia área en estudio; y b) recoger insumos sobre el manejo del área, a ser utilizados a lo largo de proceso de planificación.

Esta herramienta cubre los elementos del ciclo de manejo elaborado por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN (Hockings 2006) y aquellos identificados a nivel nacional. Solicitar a la DINAMA la versión actualizada de la herramienta de evaluación de efectividad de gestión.

En áreas sin experiencia previa en manejo, para abordar la nivelación conceptual es deseable realizar una introducción sobre manejo de áreas protegidas en base al marco conceptual (ciclo del manejo) desarrollado por la CMAP.

Como parte de la nivelación es importante realizar una **puesta en común sobre la situación actual del territorio**, permitiendo un intercambio básico sobre las prioridades a abordar, entre el equipo técnico y el grupo asesor local *ad hoc* o CAE.

Esta nivelación contribuirá a que la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación se familiarice y/o intercambie información no sólo sobre el área protegida y su estado, sino sobre el marco que guiará el proceso de planificación y los criterios que definen la efectividad de manejo. Esto favorece una adecuada integración de los equipos y facilita la generación de una visión común sobre los resultados tangibles e intangibles a generar durante el proceso de planificación.

### **Resultado 8. Plan de trabajo ajustado con los integrantes de la estructura organizativa, en base al DPP**

Una vez conformada la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación, el Coordinador Técnico del Proceso de Planificación elaborará un plan de trabajo con un cronograma ajustado.

## **4.3. FASE 2. LEVANTAMIENTO Y/O GENERACIÓN DE INFORMACIÓN**

Una vez establecida la Estructura Organizativa y logrado un compromiso con el proceso y un plan de trabajo ajustado, iniciará la fase de relevamiento de información. Se debe tener presente que la información a relevar es un medio para responder ciertas preguntas clave; no constituye un fin en sí mismo. Su alcance estará descrito en el DPP. Como criterio general, se recomienda trabajar únicamente con la información secundaria, salvo cualquier otra información de rápida generación útil para el momento del diagnóstico (Fase III), es decir, necesaria para reflexionar sobre la situación del área protegida en sus diferentes dimensiones.

Para el alcance del levantamiento y/o generación de información se debe tener como pauta el contenido de la Caracterización detallado en la Pág. 31 (Proyecto) y 35 (Plan), así como el ciclo de manejo de un área protegida. En cualquier caso la descripción del área debe ser la fuente de información para responder en la fase de Diagnóstico las siguientes preguntas, considerando cuál es la información existente sobre:

Contexto regional y nacional:

- ✓ ¿Cuáles son las prioridades de conservación a nivel nacional y de contexto regional?

Caracterización ecológica:

- ✓ ¿Cuáles son los ambientes y los elementos de interés para el SNAP presentes en el área?
- ✓ ¿Cuáles son las zonas de alto valor para la conservación (AVC)?

- ✓ ¿Cuál es el estado de integridad ecológica del sitio (estado de conservación)?

#### Caracterización socioeconómica y cultural:

- ✓ ¿Cuáles son las fuentes de presión y oportunidades del área?
- ✓ ¿Cuáles son las causas socioeconómicas del estado actual de un paisaje determinado? ¿Cuáles son las tendencias históricas y futuras (dinámica poblacional, uso de los recursos naturales, dinámica de las relaciones económicas, etc.)?
- ✓ ¿Cuáles son los beneficios que el área genera para diferentes grupos de interés/actores?
- ✓ ¿Cuáles son los objetos culturales de conservación, tanto materiales como inmateriales?
- ✓ ¿Cuáles son los posibles aliados estratégicos? ¿Cuáles son los actores con posibilidad de bloquear el proceso? Se debe tomar en cuenta a su vez al análisis de actores realizado en la Fase I (aproximación preliminar al área).
- ✓ ¿Cuál es la percepción de los actores locales, sobre la existencia y gestión del AP?

#### Marco jurídico, propiedad de la tierra y aspectos jurisdiccionales:

- ✓ ¿Cuáles son las restricciones que el área tiene acorde a su Decreto de incorporación al SNAP y por tanto, qué es posible restringir en el plan de manejo y qué restricciones requerirían otro instrumento?
- ✓ ¿Cuáles son los conflictos u oportunidades existentes en cuanto al marco jurídico, propiedad de la tierra y aspectos jurisdiccionales?

#### Gobernanza del área protegida:

- ✓ ¿Quién(es) ejerce(n) la autoridad sobre el área protegida?
- ✓ ¿Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones?
- ✓ ¿Cómo son las relaciones entre los actores?
- ✓ ¿Cómo se cumple con los roles y las responsabilidades?
- ✓ ¿Cómo se realizan los intercambios?
- ✓ ¿Cómo se median las diferencias entre actores?
- ✓ ¿Cómo se rinden cuentas, y a quién?

#### Características de la gestión del área protegida (para áreas ya incorporadas al SNAP):

- ✓ ¿Cuáles han sido los resultados del monitoreo y evaluación de la gestión del área? (a nivel de estado del área y de efectividad, en tanto al grado en que las acciones propuestas lograron los resultados deseados).
- ✓ ¿Cuáles son las lecciones aprendidas en la gestión del área y cuáles han sido las mejores prácticas a considerar en la definición de las acciones estratégicas?
- ✓ ¿Cuál ha sido la capacidad histórica de ejecución financiera, a considerar al momento de analizar la factibilidad de las acciones estratégicas?

#### Resultados de la Fase 2:

1. Información relevada y mapeada. Descripción de: contexto regional y nacional; características ecológicas del sitio; características socioeconómicas y culturales; marco jurídico, propiedad de la tierra y aspectos jurisdiccionales; gobernanza del área protegida; características de la gestión del área protegida.

2. Información y datos debidamente sistematizados.

3. Información socializada.

Resultado de la Fase 2 que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:

La Información levantada sobre el área permite responder preguntas clave a considerar en el Diagnóstico del área.

## Resultado 1. Información relevada y mapeada

El proceso de planificación ocurrirá en un contexto en el que existe información previamente recopilada y disponible a través de los gestores del área y/o de otros actores clave. Por ese motivo, es fundamental partir de una adecuada Estructura Organizativa del Proceso de Planificación, que permita una buena articulación con las instituciones relevantes y un adecuado acceso a información previamente existente.

Es de esperar que en las áreas protegidas nuevas o con poca experiencia de gestión previa esta fase requiera generar información primaria y, por tanto, tenga mayor duración. En caso que no exista necesidad de mayor información y, que con la información secundaria se cuente con elementos suficientes para realizar en la próxima fase una reflexión y análisis sobre el área, no será necesario realizar trabajo de campo en esta etapa. En cualquier caso, esto será previamente definido en el DPP.

Entre otras, es importante se tome en cuenta las siguientes recomendaciones:

- ✓ Identificar la información ya recopilada y centralizada en el SISNAP. Ubicar y alimentar el Sistema de Información con otras investigaciones publicadas o no publicadas, sobre los diferentes valores del área, así como documentos de planificación, ordenamiento territorial, etc. Para esto es importante contactar a profesionales y expertos, quienes pueden facilitar el acceso a información existente sobre el área.
- ✓ Realizar un proceso participativo (entrevistas, talleres, con los pobladores del área y su entorno). La caracterización, en el marco de un proceso participativo, constituirá una oportunidad para la comunicación y el aprendizaje; en ningún caso se realizará de forma independiente de dicho proceso. La misma se debe entender como un proceso doble-vía: por un lado, el equipo técnico tomará en cuenta el conocimiento empírico que puedan tener los diferentes actores locales, para lo cual se desarrollarán talleres y consultas específicos. Por otro, se garantizará que los actores consultados tengan acceso a la información técnica y científica, para lo cual el equipo técnico generará instancias y herramientas educativas y de difusión. A la vez, permanentemente se realizará una devolución de los resultados preliminares del relevamiento de información a todos los actores consultados. El trabajo de caracterización participativa contribuirá a “generar o profundizar un sentimiento de pertenencia y compromiso con el área protegida entre los actores a través de la identificación de su relación cultural, histórica, social y económica con el espacio del área y sus recursos” (SERNAP/GTZ 2002).

## Resultado 2. Información y datos debidamente sistematizados

En la Pág. 31 y en la Pág. 35 se detalló el esquema en base al que se puede organizar la documentación de la caracterización dentro de los documentos de planificación. A la vez, considerando que esta es una fase focalizada en la recopilación o generación de información y, considerando que muchas veces la información se pierde entre un grupo de planificadores y la siguiente generación, así como entre diferentes gestores, los datos deben sistematizarse y entregarse a la DINAMA utilizando las pautas establecidas en el Capítulo 5 y en el SISNAP.

## Resultado 3. Información socializada

El proceso debe prever un mecanismo para la devolución y retroalimentación de la información en el marco del grupo asesor local, asegurándose que llegue especialmente a los actores consultados.

#### 4.4. FASE 3. DIAGNÓSTICO / VALORACIÓN

A partir de la información relevada en la Fase 2, se realizará una evaluación del área, la que abordará aspectos vinculados al estado de conservación, a su impacto socio-económico, así como a su gestión. El alcance y metodología para el diagnóstico se especificará en el DPP, de forma tal que permita abordar los aspectos establecidos en el Capítulo 3, Directrices sobre los documentos de planificación a aprobar por la DINAMA, Pág. 31 (Proyecto) y 35 (Plan). Sin embargo, independientemente de cada caso y del análisis de otros elementos clave particulares para la gestión efectiva del área protegida, el diagnóstico debe incluir:

1. Análisis de integridad o estado de los objetos de conservación.
2. Análisis de amenazas de los objetos de conservación.
3. Modelo conceptual, es decir, una simplificación de la realidad que represente y comunique gráficamente qué es lo que se quiere conservar, cuál es su estado de conservación actual, cuáles son las presiones que presentan esos objetos de conservación, cuáles son las fuentes de presión que están causando esos impactos, cuáles son los factores que están generando esas presiones (condiciones políticas, económicas, sociales, culturales), cuáles son los factores o actividades humanas que constituyen oportunidades.
4. Análisis de la función social y económica del área, con una estimación económica inicial de las funciones más importantes (por su impacto o movilización social).
5. Análisis de la gestión del área.

Esta información permitirá abordar adecuadamente el diseño y planificación de la gestión del área, considerando lo siguiente: “es necesario conocer el estado de los elementos que justifican la priorización del área, su distribución y estado y las presiones a las que están expuestos, y evaluar si es viable su conservación dentro del área protegida. Esto último implica tanto considerar aspectos ecológicos, como de viabilidad social, económica y de gestión. Sólo con esta información es posible diseñar, planificar y gestionar áreas que contribuyan significativamente a los objetivos del sistema” (MVOTMA/DINAMA/SNAP 2010b:24).

Por pautas metodológicas consultar a Granizo *et al.* 2006, entre otras.

##### *Resultados de la Fase 3:*

1. *Declaración inicial de qué es lo que se quiere conservar en el área y aproximación a la visión.*
2. *Integridad ecológica: línea de base y tendencias.*
3. *Amenazas: línea de base y priorización.*
4. *Modelo conceptual elaborado.*
5. *Función social y económica del área.*
6. *Gestión del área analizada.*
7. *Aspectos particulares del área protegida analizados.*

*Resultado de la Fase 3 que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:  
Haber identificado los principales valores y puntos clave de intervención.*



## Resultado 1. Declaración inicial de qué es lo que se quiere conservar en el área en relación a los objetivos del SNAP y aproximación a la visión

A partir de la información generada en la Fase I, se debe presentar con claridad (para áreas ya ingresadas) o seleccionar (para nuevas áreas) cuáles son los elementos de interés para la conservación que justificaron o justifican su inclusión al SNAP.

En el caso de áreas ya existentes, el ejercicio implica básicamente recuperar y detallar con claridad lo estipulado en el Proyecto de Selección y Delimitación del área.

En el caso de áreas que aún no forman parte del SNAP, el proceso implica definir qué es lo que se quiere conservar considerando lo siguiente:

1. La visión del SNAP (pág. 13).
2. Lo establecido en el Diseño Espacial del SNAP (ver MVOTMA/DINAMA/SNAP 2010b y actualizaciones).
3. Los objetivos que guiaron el Diseño Espacial del SNAP y sus actualizaciones (pág. 14).
4. El análisis de los resultados de la caracterización con el fin de definir los elementos que se desea conservar debe realizarse en función a las prioridades del SNAP y de la visión estratégica del área, para el caso de procesos de elaboración de planes de manejo. En caso de territorios que ya hubieran sido identificados por el Diseño Espacial del SNAP, el análisis debe confirmar en el terreno la presencia de los elementos prioritarios que justificaron su priorización. En caso de territorios que no hubieran sido considerados en el Diseño Espacial, o en caso de identificarse elementos prioritarios para el SNAP que al momento del diseño del sistema no hubieran sido reportados para el área, debe evaluarse cuánto contribuye el área a cumplir con los objetivos del sistema. Para esto el análisis debe permitir identificar los elementos gap, es decir, los elementos no representados en las celdas que conforman el SNAP actualmente (MVOTMA/DINAMA/SNAP 2010b).

La información generada en este proceso puede implicar la modificación del Diseño Espacial del SNAP, al, por ejemplo, representar elementos prioritarios en sitios inicialmente no previstos. Para una adecuada actualización de la base de datos, la información debe entregarse al SNAP acorde a los requerimientos del SISNAP y las pautas para la actualización del Diseño Espacial del SNAP. **En base a esta información es importante elaborar una aproximación a la visión del área en el marco del equipo técnico, cuya función es guiar el diagnóstico.**

## Resultado 2. Integridad: línea de base y tendencias

Acorde a lo definido en el Capítulo 2 (Directrices conceptuales e institucionales para los procesos de planificación), pág. 15, la integridad ecológica (ecosistemas) o viabilidad (poblaciones de especies) es la habilidad de un elemento de conservación de persistir por varias generaciones, a través de largos períodos (Granizo *et al.*, 2006). “Un sistema ecológico o especie tiene integridad o es viable cuando sus características (composición, estructura, función y procesos ecológicos) se encuentran dentro de sus rangos naturales de variación, y pueden recuperarse de la mayoría de los disturbios causados por la dinámica natural del ecosistema o por disturbios humanos” (Parrish *et al.*, 2003).

El análisis de integridad ecológica permitirá:

- ✓ Conocer el estado de los elementos que se desea conservar (línea de base – estatus actual) y definir una condición deseada.
- ✓ En caso de áreas no designadas, evaluar la pertinencia de designar al área para la conservación de los elementos previamente identificados y generar insumos para la delimitación del área.

- ✓ En caso de áreas ya designadas, evaluar la tendencia e impacto de su gestión, en cuanto a la conservación de la biodiversidad. Generalmente los administradores de las áreas enfrentan limitaciones para evaluar el estado de los elementos para cuya conservación fueron establecidas, dada la dificultad para realizar monitoreos sistemáticos. Para esto, el análisis de integridad ecológica, organizado a través de la medición de indicadores de objetos de conservación seleccionados para focalizar la gestión, constituye una práctica estandarizada en los últimos años.

Para la evaluación de integridad ecológica o de los objetos culturales consultar las herramientas sugeridas por el SNAP (Manual de Planificación para la Conservación de Áreas de TNC, Estándares Abiertos para la Conservación, elaborados por la Alianza para las Medidas de Éxito en Conservación - CMP por sus siglas en inglés, Manual de Planificación para la Conservación de Recursos Culturales Tangibles de TNC), así como una serie de indicadores que ya han sido utilizados en otras áreas para los diferentes ambientes y que el SNAP pone a disposición a través del Sistema de Información. Esto pretende: (1) optimizar los esfuerzos de los diferentes equipos de planificación, proporcionando acceso a los indicadores que han sido previamente identificados por otros equipos, (2) permitir que el reporte periódico que las áreas realizarán durante su gestión se realice en base a indicadores unificados y (3) viabilizar la posibilidad de comparación entre las áreas. Bajo estas pautas, los equipos planificadores deberán proponer en el DPP la metodología a utilizar. **El análisis de integridad constituye una línea de base del estado del área y permitirá monitorear a lo largo del tiempo su condición (impacto final de las medidas de conservación).**

### **Resultado 3. Amenazas: línea de base y priorización**

El análisis de amenazas pretende identificar aquellas actividades humanas que se encuentran generando impactos negativos sobre los objetos del área y que pueden comprometer su estado de conservación. En este sentido, el análisis de amenazas se dirige a responder dos preguntas: ¿qué les está pasando a los objetos de conservación? y ¿cuáles son las causas de las presiones que sufren? (TNC 2006). Combina así la identificación de un deterioro o presión y su fuente. En el Glosario de Conservación se presenta algunos conceptos clave para el análisis de amenazas.

La metodología a utilizar para el análisis de amenazas debe estar propuesta en el DPP. Existen diferentes metodologías para su calificación y priorización que pueden ser consultadas al SNAP (Manual de Planificación para la Conservación de Áreas de TNC, Estándares Abiertos para la Conservación, elaborados por la Alianza para las Medidas de Éxito en Conservación - CMP por sus siglas en inglés). Sea cual sea la metodología, se espera obtener finalmente una calificación de la magnitud total de las amenazas (fuente de presión y su impacto) y una identificación de las amenazas críticas, es decir, de aquellas que han sido priorizadas como las más importantes a ser abordadas (FOS 2008), generalmente aquellas altamente severas y/o con gran alcance. Se espera a su vez que las amenazas permitan obtener una valoración de la situación global del área. Asimismo, se enfatiza en la importancia de que el análisis de amenazas incluya la evaluación del posible impacto del cambio climático. **El análisis de amenazas constituye parte de la línea de base y su monitoreo permitirá evaluar el resultado de las medidas de manejo en tanto reducción de deterioros existentes o fuentes de presión.**

El análisis de amenazas se espera esté acompañado por:

**Un mapa de la distribución espacial de las áreas afectadas** por las amenazas actuales y pasadas con efectos persistentes y otro de las amenazas futuras.

**Un mapa con la ubicación espacial de las actividades que generan las amenazas** actuales y otro de las futuras.

**Sectores críticos dentro del área**, es decir sectores donde se identifiquen conflictos actuales y/o potenciales al integrar la información de los mapas de amenazas con los mapas de los sectores de alto valor para la conservación.

La información del análisis de amenazas debe ser procesada acorde a las pautas de Capítulo 5 y del SISNAP, utilizando terminología estandarizada que permita la comparación entre áreas.

#### **Resultado 4. Modelo conceptual elaborado**

Un modelo conceptual “es un diagrama que ilustra una serie de relaciones entre ciertos factores que se cree impactan o conducen a una condición de interés” (Margoluis 1998). Es, por tanto, una simplificación de la realidad que sólo contiene una serie de elementos clave y no todos los elementos. Un modelo conceptual ayuda a identificar a qué nivel las intervenciones serán más efectivas y qué grupos y beneficiarios deberían estar involucrados.

La integración de los productos obtenidos en un modelo conceptual permitirá representar gráficamente, compartir en el marco del equipo y posteriormente con los actores clave, qué es lo que se quiere conservar, cuál es su estado de conservación actual, cuáles son las perturbaciones que presentan esos elementos de interés para la conservación, cuáles son las fuentes de presión que están causando esos impactos y también, cuáles son los factores en torno a esas amenazas (sociales, económicos, factores, oportunidades), cuáles son los actores asociados.

Es importante acompañar el diagrama de la situación del área con una breve descripción (en pocos párrafos o un punteo) que resuma la comprensión del equipo sobre la condición del área.

**El modelo conceptual será el principal insumo para definir los objetivos del área, los puntos clave de intervención, las estrategias, metas y acciones estratégicas para reducir las amenazas críticas y lograr los objetivos de conservación.** Por este motivo, dado que el análisis de situación inicial será elaborado por el equipo técnico y en base a una aproximación propia a la visión del área, lo que es sumamente importante para lograr una mejor comprensión de la situación y una puesta en común de las diferentes visiones, se espera que el mismo sea retroalimentado y apropiado con el aporte de los actores clave. Esto permite tanto evaluar la medida en que el diagrama realizado refleja adecuadamente la realidad del área protegida y su zona adyacente, teniendo en cuenta las percepciones y conocimiento de otros actores clave, como acordar un escenario actual priorizado, que sirva como base para el proceso creativo de planificación.

De acuerdo a cada situación, la retroalimentación del modelo conceptual puede abordarse en diferentes ámbitos, sin embargo, se espera que en todos los casos el mismo sea retroalimentado al menos en el marco del Grupo Asesor Local.

#### **Resultado 5. Función social y económica: línea de base**

El análisis de la función social y económica es el análisis de la vinculación entre los recursos del territorio y la gente, en términos de los beneficios que los recursos del área generan para su entorno. En síntesis se dirige a identificar el impacto que la conservación de los recursos del área tiene en la economía y en la sociedad.

Este análisis se debe realizar tanto en el caso de un proyecto de selección y delimitación de un área a incorporar al SNAP, como en la planificación del manejo de un área ya existente. El alcance de dicho proceso se detallará en el DPP. Para esto se debe considerar lo siguiente:

- ✓ El análisis debe describir las diferentes relaciones entre las actividades que se desarrollan en el territorio, las formas tradicionales de uso y gestión, el patrimonio natural y cultural existente, los servicios ecosistémicos.
- ✓ Al momento de la creación del área es importante que el análisis genere información para el diálogo con los diferentes actores y para la toma de decisiones. El análisis puede tener un alcance más cualitativo pero es importante cuantificar, en alguna medida, al menos el o los beneficios que se valoren como más importantes por su impacto o movilización social.

- ✓ Al momento de la planificación del manejo del área, el análisis debe avanzar hacia la generación de información detallada, de forma tal que permita identificar la línea de base y las estrategias dirigidas a aumentar los beneficios del área y mejorar la percepción sobre los mismos, en el entendido de que es el aumento de estos beneficios y percepciones lo que logrará un mayor apoyo social al área y su conservación a largo plazo.

En el DPP se debe proponer la metodología para la realización del análisis de la función social y económica del área. En este punto resulta de interés la realización de una estimación inicial de la valoración económica de dichas funciones. **Este análisis permitirá identificar una línea de base en cuanto a la función social y económica del área. Permitirá también identificar los puntos clave de intervención para desarrollar estrategias dirigidas a aumentar sus beneficios y/o la percepción sobre los mismos, así como para regular los usos existentes y crear alianzas estratégicas con usuarios/beneficiarios del AP.**

La información debe ser procesada acorde a las pautas de Capítulo 5 y del SISNAP, utilizando nomenclatura estandarizada que permita la comparación entre áreas.

### **Resultado 6. Gestión del área analizada**

El análisis de la gestión del área se dirige a identificar si su manejo es adecuado para cumplir con los objetivos de creación del área protegida y con las políticas institucionales. Este análisis se realizará a partir de la información levantada (ver preguntas guía en relación a la gobernanza del área y a las características de la gestión, pág. 50) y de la línea de base obtenida durante la aplicación de la herramienta de evaluación de la efectividad de gestión avalada por DINAMA (Fase I).

Con la información relevada es posible realizar un análisis basado en los datos existentes, tanto históricos como los obtenidos al inicio del proceso de planificación (línea de base), respondiendo a las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué aspectos de la gestión presentan los valores más bajos y han sido una debilidad permanente según el análisis de datos históricos? (Debilidades)
- ✓ ¿Qué aspectos presentan una tendencia positiva? (Fortalezas)
- ✓ ¿Qué estrategias se implementaron alguna vez en el área protegida y no funcionaron?
- ✓ ¿Existe alguna oportunidad a considerar en relación a los aspectos analizados, que deba ser tomada en cuenta por su potencial para contribuir a superar una debilidad o a potenciar una fortaleza?
- ✓ ¿Cuáles son los aspectos que constituyen los principales puntos clave de intervención y que deberían priorizarse para mejorar la gestión del área, en función de los objetivos que se desean alcanzar?

### **Resultado 7. Aspectos particulares del área protegida analizados**

El equipo debe identificar aquellos elementos particulares del área protegida que no hubieran sido incorporados hasta el momento y requieran ser atendidos de forma particular en el diagnóstico. Por ejemplo, una situación del área puede requerir el abordaje de un conflicto existente, o profundizar en el análisis de una actividad particular como el turismo, la tenencia de la tierra, etc.

#### 4.5. FASE 4. ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE CREACIÓN DEL ÁREA Y DE LA SITUACIÓN PREVISTA CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE MANEJO

En esta fase comienza a establecerse el rumbo estratégico del área: para los casos en los que se está elaborando el proyecto de selección y delimitación, se establecen los objetivos de creación del área; para los casos en los que se está elaborando el plan de manejo, se establece la situación prevista con su implementación. Es importante tener presente el vínculo entre el diseño del área (proyecto de selección y delimitación) y la planificación de su gestión (plan de manejo). En síntesis, los diferentes alcances o situaciones previstas establecidas para los sucesivos planes de manejo deben conducir hacia el cumplimiento de los objetivos de creación del área (Figura 6), en el marco de los compromisos asumidos a través del Convenio sobre Diversidad Biológica y de los objetivos prioritarios establecidos en el Decreto 52/005 para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



Figura 6. Relación entre la creación del área y la planificación de su manejo. Fuente: Modificado de Medina (com. pers.)

Asimismo, es importante tener claridad sobre el nivel en la jerarquía de planificación en el que el proceso en curso se encuentra. En este marco, en el establecimiento de los objetivos del área y la situación prevista o alcance del plan de manejo, es necesario integrar verticalmente los diferentes niveles, identificar posibles contradicciones entre los objetivos y procurar su armonización (Figura 7).

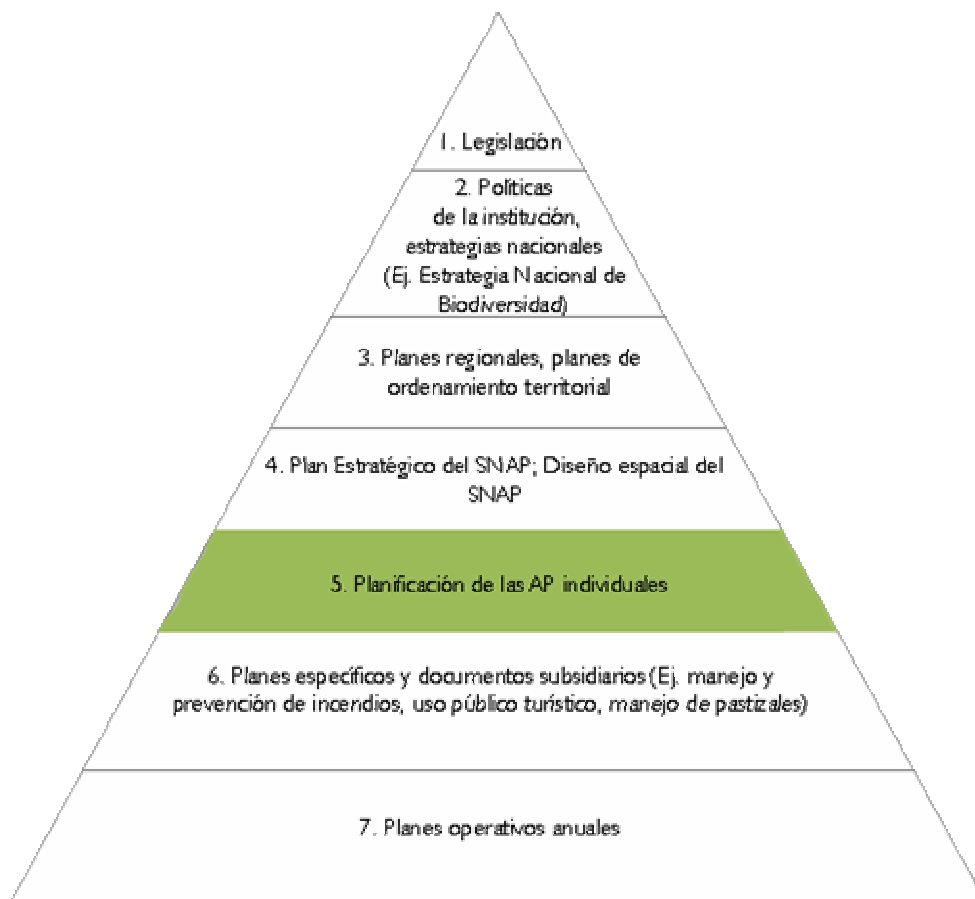


Figura 7. Jerarquías en la planificación de Áreas Protegidas. Fuente: Modificado de ANZECC, 2003.

Dependiendo del caso al que corresponde el proceso de planificación (elaboración de un proyecto de selección y delimitación de un área o elaboración de un plan de manejo), esta fase tendrá diferentes resultados (Figura 8):

- ✓ Caso A (elaboración del proyecto de selección y delimitación): durante el proceso de planificación se establecerán los objetivos que motivan/justifican que el área deba ser incorporada al SNAP (la razón de ser del área).
- ✓ Caso B (elaboración del plan de manejo): durante el proceso de planificación se revisarán los objetivos de creación y se establecerá la situación prevista a alcanzar con la implementación del plan de manejo. Esto incluye el establecimiento de la visión estratégica del plan, de los objetivos (condición deseada de los objetos de conservación), de la zonificación (este nivel únicamente se espacializará la condición deseada) y del modelo de gobernanza que se desea alcanzar. De estos componentes, la espacialización de la condición deseada genera insumos también para la delimitación (caso A) o redelimitación del área.

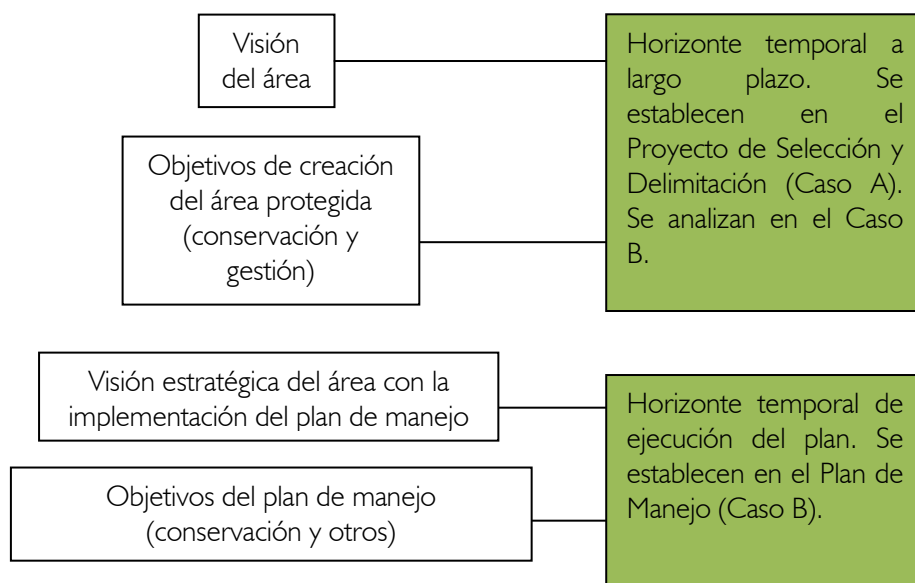


Figura 8. Diferentes declaraciones de intención a establecerse para el Caso A (elaboración de proyecto de selección y delimitación de un área) y para el Caso B (elaboración de un plan de manejo), en la Fase 4 (establecimiento de los objetivos de creación del área y de la situación prevista con la implementación del plan de manejo).

En la siguiente fase se establecerán niveles de planificación más específicos, con el fin de alcanzar la situación prevista con la implementación del plan de manejo y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos del área.

*Resultados de la Fase 4:*

- 1. Visión del área.*
- 2. Objetivos de creación del área establecidos o revisados.*
- 3. Categoría del área establecida o revisada.*
- 4. Situación prevista con la implementación del plan de manejo definida:*
  - Visión estratégica del área para el horizonte temporal del plan de manejo.*
  - Objetivos del plan de manejo.*
  - Espacialización de la condición deseada (delimitación y/o zonificación por condición).*
  - Modelo de gobernanza.*

*Resultado de la Fase 4 que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:*  
*Haber definido el rumbo estratégico del área con el fin de contribuir a los objetivos del SNAP.*

## Resultado 1: Visión del área protegida definida

La Visión estratégica de un área protegida representa una imagen de cómo sería a largo plazo el área protegida si la gestión es exitosa (es decir, el escenario deseado, el estado ideal del área a largo plazo). Su propósito es proveer un foco o dirección hacia donde se encaminarán los objetivos del plan de manejo del área y generar la articulación de los actores bajo esta visión estratégica.

La imagen de éxito que proporciona la Visión es clave para impulsar el trabajo en conjunto y generar sinergias. La Visión debe reflejar, además, los valores y principios que guiarán el manejo del área protegida. En este sentido debe elaborarse de manera concertada, permitiendo así su apropiación por parte de los actores clave.

Se recomienda que la redacción de la Visión sea:

- ✓ Sintética, de forma que resuma la imagen de éxito y cambios deseados.
- ✓ Relativamente general, de manera que permita abarcar las posibles estrategias que posteriormente se incluirán al planificar el manejo del área.
- ✓ Corta: simple y sucinta para que pueda ser descrita por todos los involucrados en la iniciativa.

Se recomienda también que la Visión haga mención a los 3 componentes propios de toda AP, describiendo de alguna forma los siguientes aspectos;

- ✓ El estado de conservación del patrimonio natural y cultural protegido.
- ✓ Las características de la gestión que se espera del AP.
- ✓ El impacto sobre el bienestar humano que se espera generar.

**Ejemplo de visión:** *Un área que ha recuperado su integridad ecológica y la calidad de su valor escénico, que conserva efectivamente una muestra representativa de la biodiversidad costero-marina del país y los valores culturales asociados, manejada a través de un modelo de gestión colaborativa entre actores públicos y privados, que ofrece oportunidades recreativas, espirituales, de contemplación e inspiración que permiten la comunión con la naturaleza, y donde se promueven usos de sus bienes y servicios ambientales compatibles con los objetivos de conservación, contribuyendo a un desarrollo socioeconómico y cultural equitativo, solidario y sostenible y al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local (custodios del patrimonio natural y cultural del lugar).*

*Proyecto de selección y delimitación del Parque Nacional Cabo Polonio*

## Resultado 2: Objetivos de creación del área protegida revisados o establecidos

Acorde a lo establecido en la presentación del contenido de un Proyecto de Selección y Delimitación de un área (pág. 33), los objetivos de creación del área tienen dos tipos de objetivos:

- ✓ Objetivos de conservación.
- ✓ Objetivos de gestión.

**Los objetivos de conservación de las áreas** deben desprenderse de la Visión del área y de un análisis que justifique la incorporación del sitio al SNAP, teniendo en cuenta los conceptos clave para los procesos de planificación en el marco del SNAP (Capítulo 2, pág. 12). Principalmente, es importante justificar la contribución del área a los objetivos del SNAP, en comparación a la identidad y las características de los elementos ya representados en el sistema. Para esto se debe tomar como base los documentos de planificación y diseño espacial del SNAP avalados por la DINAMA.



El enunciado de los objetivos de conservación debe estar asociado a los valores que justifican la incorporación del área al SNAP y, se espera reflejen la condición deseada para estos valores, con base en el análisis de integridad ecológica.

**Ejemplo de objetivo de conservación:** *Conservar el singular espacio marino-costero de Cabo Polonio, incluyendo la heterogeneidad de ambientes continentales, insulares y marinos, su biota y procesos ecológicos asociados, como muestra representativa de la Costa Atlántica uruguaya.*

*Nota: se espera que los objetivos de conservación adquieran mayor nivel de precisión, a la luz de mayor información disponible y de objetivos de la evolución de los objetivos definidos a nivel del SNAP.*

Los **objetivos de gestión** deben reflejar el tipo de manejo que se espera desarrollar en el área. Son estos objetivos los que orientan la asignación de las **categorías de manejo**, en el entendido de que diferentes objetivos de conservación pueden cumplirse aún bajo diferentes formas de manejo. “La variedad refleja el reconocimiento de que la conservación no se consigue por las mismas vías en todas las situaciones, y que lo que puede ser deseable o factible en un lugar podría ser contraproducente o políticamente imposible en otro” (Dudley, 2008:3).

Los objetivos de gestión deben establecer de forma jerárquica:

- ✓ El objetivo primario del área: determinante, junto a los objetos que el área pretende conservar, para la asignación de la categoría.
- ✓ Otros objetivos.

Tanto los objetivos de conservación como los objetivos de gestión tendrán implicaciones en cuanto al diseño del área protegida y su categoría. Ambos tipos objetivos deben estar claramente definidos.

### **Resultado 3: Categoría del área establecida o revisada**

El método a usar para la asignación de la categoría debe estar propuesto en el DPP. La misma se desprende de los objetivos de gestión del área. La DINAMA proveerá el marco metodológico y las pautas elaboradas para la asignación de categorías.

### **Resultado 4: Situación prevista con la implementación del plan de manejo establecida**

Este resultado se debe alcanzar para el caso de áreas en proceso de elaboración de un plan de manejo. Estará compuesto por:

- ✓ La Visión estratégica del área a alcanzar con la implementación del plan de manejo.
- ✓ Los objetivos del plan de manejo (condición deseada de los objetos de conservación y otros).
- ✓ Espacialización de la condición deseada de los objetos de conservación (delimitación o zonificación).
- ✓ Modelo de gobernanza.

La **Visión estratégica**, en el contexto de la planificación del manejo sigue los mismos criterios definidos para enunciar la visión del área (Resultado 1, pág. 60), pero se enfoca al horizonte temporal (más acotado) y geográfico del plan de manejo.

La Visión tiene dos grandes funciones, por un lado, proporciona una imagen de éxito, lo que es clave para impulsar el trabajo en conjunto y generar sinergias. A su vez, recoge y armoniza los intereses de los diferentes actores clave, lo que ayuda a la negociación a lo largo de todo el proceso de planificación. Así, la Visión debe reflejar, además, los valores y principios que guiarán el manejo del área protegida, por lo que será típicamente más extensa que una visión enunciada al momento de creación del área.

Dadas las funciones de la Visión, se recomienda que la redacción esté compuesta por:

- ✓ Un enunciado lo más sintético posible, general y corto, que permita a todos los involucrados en el proceso de planificación recordar y transmitir la imagen de éxito y los cambios deseados.
- ✓ Una visión detallada que refleje los intereses de los diferentes actores y acuerdos, en relación al estado deseado a futuro de los recursos del AP, de la gestión del área y de la relación del área con los actores locales.

**Los objetivos del plan de manejo** constituyen la condición deseada de los objetos de conservación y otros seleccionados durante el proceso de planificación. Si bien es posible establecer objetivos para diferentes tipos de objetos (culturales, económicos, sociales) según la categoría del área protegida, en todos los casos se deben establecer objetivos para los objetos de conservación del área.

Acorde a la jerarquía de objetivos establecida y al progresivo incremento en el nivel de detalle de los mismos, en este punto se requiere definir objetivos que efectivamente permitan evaluar el éxito del plan de manejo.

Los objetivos deben ser (modificado de Thomas & Middleton, 2003 y de FOS 2008):

- ✓ Vinculados a objetos de conservación: Los objetivos están asociados a objetos de conservación de un área, existiendo para cada objeto seleccionado uno o más objetivos.
- ✓ Orientados al impacto: representan el estado futuro deseado del objeto en el largo plazo.
- ✓ Medibles: están definidos de forma que los cambios en la condición deseada puedan ser evaluados de forma precisa. A fin de que los gestores del AP puedan evaluar si los objetivos del plan de manejo se están alcanzando, es necesario que se expresen en relación a una escala medible de alguna manera (ej. porcentaje, número, todo, nada).
- ✓ De tiempo limitado a largo plazo: es alcanzable dentro de un período específico. Puede requerir 10 o más años para cumplirlo. Se debe reflejar cuándo se espera que el objetivo sea alcanzado. En caso de objetivos con un horizonte temporal que trasciende la vigencia del plan de manejo, estos deben estar asociados a objetivos que serán medidos dentro del periodo del plan.
- ✓ Específicos: están claramente definidos de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de los que significa.
- ✓ Asociados a indicadores: existen indicadores que permiten medir el estado de los objetos de conservación en relación a su estado deseado.

En lo posible, los objetivos deben ser espacializables, es decir, se debe facilitar su ubicación en un mapa.

### Ejemplo de objetivos del plan de manejo

*Objeto focal pastizal: al 2019 el número y cobertura de especies vegetales y animales de los diferentes tipos de pastizal prioritarias para el SNAP se mantienen al menos igual al actual.*

La **especialización de la condición deseada (es decir, de los objetivos de conservación)** es parte de la zonificación del área. La zonificación se espera se desarrolle en los procesos de planificación, de forma integral y no de forma aislada, ya que constituye en sí la especialización de los diferentes productos generados a lo largo del proceso de planificación (ver Figura 4). Así, en esta fase la zonificación por condición localiza en el territorio la condición deseada en función a los objetos de conservación. Más adelante, en el establecimiento de las estrategias y acciones (Fase 5), se incorporará a la zonificación el enfoque por usos, lo que permitirá incluir pautas de uso del territorio para el logro de esa condición deseada u otras estrategias necesarias para el cumplimiento de la zonificación.

La zonificación por condición tiene como supuesto que el fin principal de la gestión de las áreas protegidas es lograr que los recursos que protegen alcancen ciertas condiciones, las que deberán ubicarse en el territorio. Las zonas a identificar serán aquellas establecidas en las Directrices sobre los documentos de planificación (Capítulo 3, pág. 37). Eventualmente, podría aprobarse por la DINAMA la incorporación de nuevas zonas, lo que deberá ser previamente evaluado, aprobado e incorporado en las Directrices.

**El modelo de gobernanza** es clave para el logro de los objetivos del área. Así, en la caracterización del área y el diagnóstico realizado, se debe responder la siguiente pregunta general:

- ✓ ¿Cuál es el mejor modelo de gobernanza posible?

En este punto se debe describir el modelo de gobernanza deseado (Figura 9), acorde a lo establecido en el Capítulo 3, pág. 36. La definición del modelo de gobernanza se puede basar en los acuerdos sobre la situación a alcanzar en relación a los diferentes principios y criterios que definen la buena gobernanza (mecanismos para la toma de decisiones, rendición de cuentas, distribución equitativa de los costos y beneficios del área, etc.). En la definición del modelo de gobernanza es clave también identificar los valores necesarios para cambiar la situación actual y alcanzar una situación deseada. Estos valores serán los que permitan hacer operativos los principios identificados y deben a su vez estar asociados a estrategias específicas, que permitan revertir situación de falta de transparencia, etc.

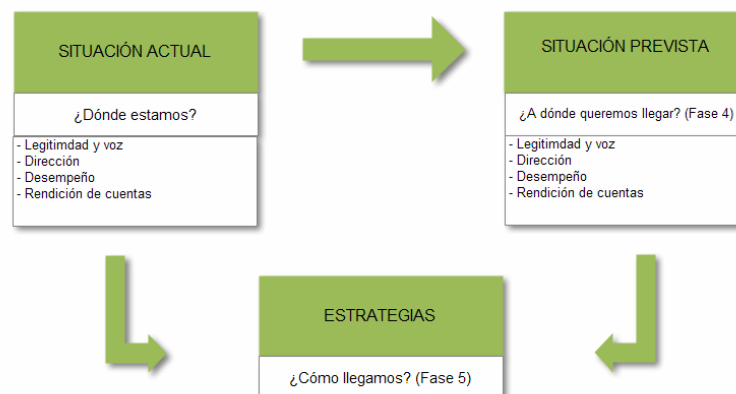


Figura 9. Proceso de definición del modelo de gobernanza.

#### 4.6. FASE 5. ESTABLECIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS Y PARA EL MONITOREO

En la Fase 5, el rumbo del área establecido previamente va progresivamente disgregándose en declaraciones de intención más específicas y de mayor detalle. La Figura 10 señala las diferentes declaraciones de intención a establecerse para el Caso A y el Caso B, a este nivel de planificación:

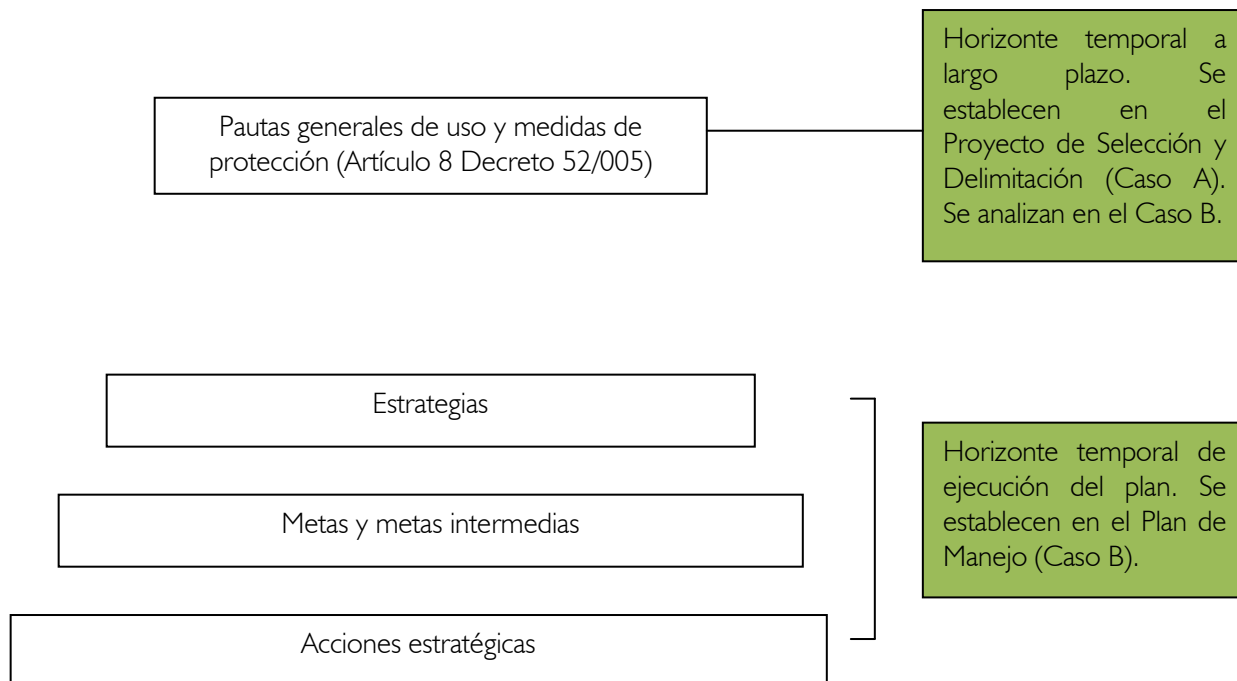


Figura 10. Diferentes declaraciones de intención a establecerse para el Caso A (elaboración de proyecto de selección y delimitación de un área) y para el Caso B (elaboración de un plan de manejo), en la Fase 5 (establecimiento de las estrategias y acciones para cumplir con los objetivos y para el monitoreo).

##### **Resultados de la Fase 5:**

1. Pautas generales de uso y medidas de protección.
2. Estrategias identificadas y priorizadas.
3. Cadena de resultados por estrategias.
4. Estrategias desarrolladas.
5. Estrategias documentadas en el plan de manejo por áreas temáticas o por programas.
6. Sistema de monitoreo detallado.
7. Costo de las estrategias y del sistema de monitoreo identificado.
8. Planificación estratégica financiera elaborada.

*Resultado de la Fase 5 que permite el óptimo pasaje a la próxima fase:*

*Estrategias detalladas y costeadas para el cumplimiento de la situación prevista, con un plan de monitoreo.*

## Resultado 1: Pautas generales de uso y medidas de protección

Las pautas generales de uso constituyen aquellos lineamientos generales sobre el manejo que tendrá el área protegida para el logro de sus objetivos. En estas pautas generales de uso se incluyen aquellas medidas de protección que serán incluidas en el Decreto de incorporación del área al SNAP, acorde al Artículo 8 del Decreto 52/005. Estas pautas deben surgir del diagnóstico del área y deben contribuir al alcance de la Visión y al logro de los objetivos de creación.

## Resultado 2: Estrategias identificadas y priorizadas

Se entiende por estrategias a un grupo de acciones que trabajan de forma conjunta para reducir amenazas, capitalizar oportunidades o restaurar sistemas naturales (FOS, 2008). Las estrategias deben estar diseñadas con el fin de alcanzar objetivos previamente definidos (Fase 4). Es en función a dichos objetivos y en base al diagnóstico, que se identifica lo que es factible o deseable realizar para alcanzarlos (la Figura 8 y Figura 10 resumen la estructura jerárquica de las diferentes declaraciones de intención). Así, las estrategias se diseñan en función a puntos clave de intervención identificados en el diagnóstico con el fin de alcanzar objetivos específicos. En este sentido, la identificación de estas estrategias se apoya fuertemente, aunque no de forma exclusiva, en el modelo conceptual realizado a partir del diagnóstico del área.

Una buena estrategia debe cumplir con los siguientes criterios (FOS, 2008):

- ✓ Vinculada: afecta directamente uno o más factores críticos.
- ✓ Enfocada: proyecta líneas de acción específicas que deben ser llevadas a cabo.
- ✓ Factible: alcanzable considerando los recursos y limitaciones.
- ✓ Apropiaada: aceptable y admisible dentro de las pautas culturales, sociales y biológicas específicas del sitio.

*Ejemplo de estrategia: Promoción de prácticas ganaderas compatibles con la conservación de la biodiversidad.*

Se espera que la identificación de estrategias incluya un análisis que permita seleccionar aquellas con mayor efectividad, evaluando, por ejemplo, su impacto potencial (grado en el que una estrategia generaría cambios en una determinada situación) y factibilidad (grado en que un equipo podría implementar la estrategia, en el marco de limitaciones financieras, de recursos humanos, etc.). Esto puede contribuir a la priorización que se debe presentar de las estrategias.

Es importante tener en cuenta que las estrategias del plan de manejo deberán estar en concordancia con las pautas generales de uso. Si producto de la elaboración del plan de manejo surgieran restricciones o medidas de protección que superasen el Decreto de incorporación del área al SNAP, será necesario prever que su entrada en vigencia requerirá un Decreto del Poder Ejecutivo.

**Por otra parte, en esta fase es necesario avanzar en la zonificación, en relativo a su componente de regulación y distribución de los usos del área. Esto, atendiendo a la directriz sobre la zonificación, que establece que la misma sea realizada de forma integral al proceso de planificación y no de forma aislada (Capítulo 2, pág. 27). Así, en este punto se deben detallar las estrategias, en cuanto a las pautas y regulaciones de los usos necesarias para alcanzar la condición deseada (objetivo). Esta condición deseada fue especializada en el territorio en los avances hacia la zonificación realizados en la fase anterior.**

**Así, las estrategias para el cumplimiento de la zonificación por condición** constituyen aquellas condiciones de uso para las diferentes zonas que permitirán el cumplimiento de la condición deseada del área. Acorde a las Directrices sobre los documentos de planificación, se debe establecer al menos: (1) el tipo de tecnología

que se debe usar en cada zona (ej. arte de pesca, modalidad de las actividades turísticas) y (2) la intensidad o frecuencia de aplicación de la tecnología identificada (ej. capacidad de carga). Estas estrategias deben reflejar claramente una coherencia con la Visión del área y los acuerdos generados en relación a los diferentes usos.

A este nivel es clave identificar también otras estrategias que permitan el cumplimiento de la zonificación por condición, como los posibles acuerdos con los propietarios privados del predio, los incentivos para la conservación acordados, etc.

**Se debe prever avanzar también en cuanto a las estrategias para viabilizar el modelo de gobernanza:** a este nivel se deben identificar las estrategias dirigidas a viabilizar y consolidar la estructura organizativa, mecanismos de rendición de cuentas y otros definidos en el modelo de gobernanza.

### Resultado 3: Cadena de resultados por estrategia

A este nivel se establecerá una cadena de resultados por estrategia. La cadena de resultados es una herramienta que clarifica los supuestos sobre cómo las acciones propuestas contribuirán a alcanzar los objetivos del plan. Surge del modelo conceptual, pero, en lugar de reflejar la situación actual, refleja la situación esperada, detallando la estrategia, los resultados esperados y el impacto deseado. La cadena de resultados es la base para el establecimiento de las metas y acciones estratégicas de cada estrategia (ver Figura 11).

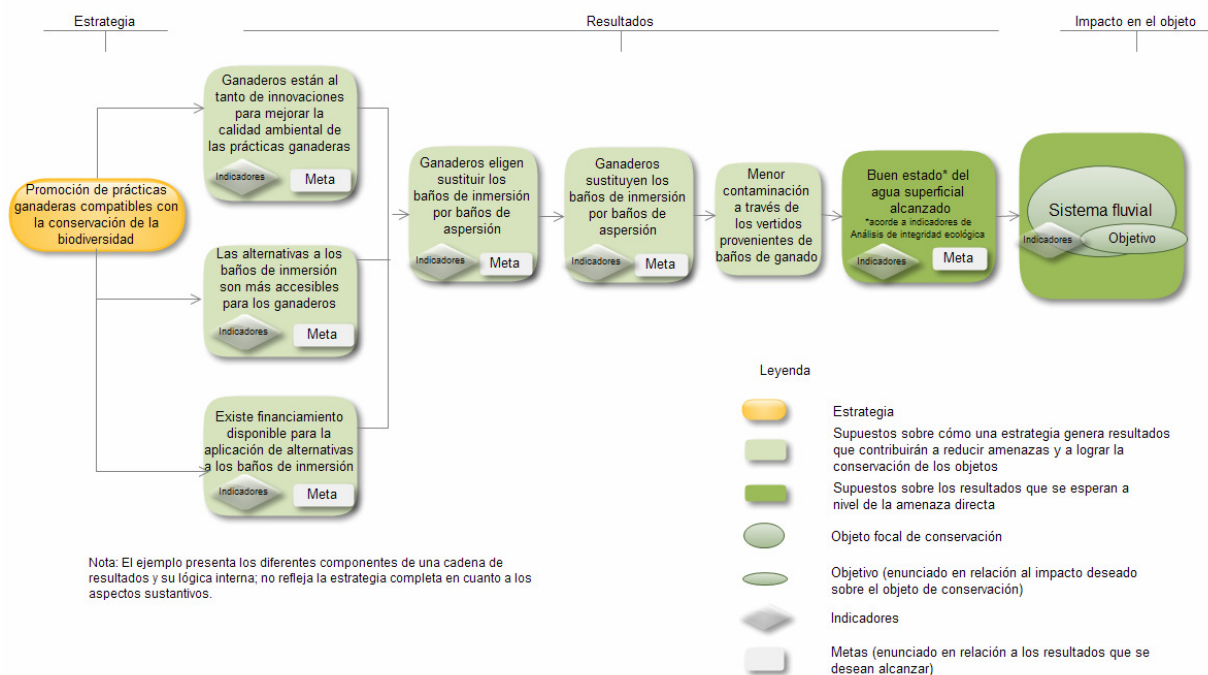


Figura 11. Ejemplo de una cadena de resultados, señalando los casos en los que en el diseño de la estrategia se incorporaron metas e indicadores. El ejemplo está estructurado en función a un objeto, con un objetivo, pero podrían abordarse diferentes objetos con una misma estrategia.

Una buena cadena de resultados se caracteriza por cumplir con los siguientes criterios (FOS, 2008):

- ✓ Orientada a resultados: los recuadros / componentes de la cadena incluyen resultados deseados (ej. reducción de la caza furtiva), no pasos operativos o actividades (ej. contratación de guardaparques).

- ✓ Conectados de forma causal: hay conexiones claras entre cada recuadro / componente, de tipo “si” – “entonces”.
- ✓ Demuestran un cambio: los recuadros / componentes describen cómo se considera que el factor relevante aumentará, disminuirá y cambiará de cualquier otra forma.
- ✓ Relativamente completas: suficientes recuadros / componentes para construir conexiones lógicas pero no tantas que la cadena se vuelva excesivamente compleja o difícil de manejar.
- ✓ Simple: un resultado por recuadro / componente.

**Es importante aclarar que una cadena de resultados no desconoce un contexto dinámico, difícil de predecir; es decir, una cadena de resultados no responde a una visión lineal del mundo y de la planificación.** Al contrario, una cadena de resultados reconoce este desafío y la necesidad de monitorear la vigencia o pertinencia de dichos supuestos. Así, procura:

- ✓ Hacer explícitos y llegar a acuerdos, en el marco del equipo de planificación y con otros actores clave, sobre los supuestos e hipótesis por los que se considera que una estrategia efectivamente contribuirá al impacto deseado.
- ✓ Probar los supuestos (identificar y registrar errores) y aprender a partir de la experiencia.
- ✓ Identificar cambios y realizar ajustes.

En el DPP se debe proponer la metodología a utilizar para el establecimiento de la cadena de resultados y sus correspondientes indicadores, consultar a DINAMA por pautas metodológicas.

#### **Resultado 4: Estrategias desarrolladas**

Para el desarrollo o diseño de las estrategias se establecen metas, las que definen las metas intermedias y finales que se deben ir alcanzando a lo largo de su implementación (Figura 11), en función a los objetivos definidos previamente (los objetivos, por definición, expresan el impacto en la condición de los objetos de conservación).

Las estrategias pueden incluir varias acciones estratégicas; estas son enunciados más específicos que reflejan las acciones a realizar para el cumplimiento de las metas. Las acciones estratégicas, a su vez, se pueden subdividir en actividades.

En síntesis, las estrategias deben incluir metas finales, metas intermedias y acciones estratégicas para el logro de un resultado esperado, dirigido a alcanzar determinado objetivo de conservación (condición deseada).

Una buena meta se caracteriza por cumplir con los siguientes criterios (modificado de FOS, 2008):

- ✓ Orientada a resultados: representa los cambios necesarios en las amenazas críticas y otros factores que afectan a uno o más objetos u objetivos del proyecto, incluyendo resultados finales e intermedios.
- ✓ Medible: es definible en relación a una escala medible (números, porcentajes, fracciones o una situación de todo o nada).
- ✓ De tiempo limitado: es alcanzable dentro de un período específico, generalmente de 3 a 10 años dentro del periodo del plan.
- ✓ Específico: está claramente definida de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de lo que significan.
- ✓ Práctica: es alcanzable y apropiada dentro del contexto del sitio.
- ✓ Asociada a indicadores: existen indicadores que permiten medir la efectividad de las acciones propuestas en cuanto al logro de los resultados deseados.

Cuando corresponda, las metas que requieran ser ubicadas en un mapa deben ser espacializables.

Las acciones estratégicas, acorde a lo definido previamente, son enunciados más específicos que reflejan las acciones a realizar para el cumplimiento de las metas.

## Resultado 5: Estrategias documentadas en el plan de manejo por áreas temáticas o programas

La documentación de las estrategias debe reflejar la lógica interna de las mismas. Esto es lo que se priorizará al momento de su evaluación, por lo que pueden organizarse temáticamente o por programas, dependiendo de la estructura gerencial con la que cuente el área, personal y recursos asignados. En todo caso, debe garantizarse que la documentación de las estrategias permita la trazabilidad entre las acciones y los objetivos, así como entre el POA del área y el plan de manejo.

Las estrategias deben incluirse en el cuerpo del plan de manejo de forma sintética, el cual debe reflejar la secuencia de la cadena de resultados (Tabla 5):

Tabla 5. Ejemplo de documentación sintética de una estrategia, en base a la cadena de resultados que se presenta en la Figura 11 (no se incluye toda la estrategia).

Nombre de la estrategia: Promoción de prácticas ganaderas compatibles con la conservación de la biodiversidad.				
Objetivos del plan de manejo a los que atiende: (1) Al 2019 los indicadores de calidad de agua se habrán mantenido en torno a los valores actuales del rango esperado para estos sistemas.				
Breve descripción de cómo se espera que este programa contribuya al propósito del PPQC: la implementación de la presente estrategia contribuye al siguiente objetivo del área: a) conservar la integridad ecológica de los ambientes de pradera, bosque de quebrada y el sistema fluvial, asegurando así la dinámica y mantenimiento de los servicios ecosistémicos que estos brindan.				
Responsables de ejecutar esta estrategia: Director, Administrador.				
Acción estratégica	Meta (reducción de amenazas / incremento de la viabilidad del objetos de conservación)	Metas intermedias	Cronograma	Indicadores de cumplimiento de la acción estratégica (no de efectividad)
I. Proporcionar información a los ganaderos sobre prácticas ganaderas compatibles con la conservación.	I. Al 2014 existe una disminución de la contaminación a través de los vertidos provenientes de baños de ganado.	I.1 Al 2013 el 100% de los ganaderos del área protegida y el 50% de los ganaderos de la zona adyacente conoce el impacto generado durante el 2010 por baños de inmersión de ganado y las alternativas existentes.	Año I.	-Documento conteniendo el relevamiento del impacto de los baños de ganado. -Informes de actividades de educación.

Una versión extendida de las estrategias con un detalle de sus cadenas de resultados puede incluirse como documento subsidiario del plan de manejo.



Entendiendo que las estrategias y sus acciones estratégicas son la base para la elaboración de los Planes Operativos Anuales, permitiendo una trazabilidad desde las acciones del POA al impacto deseado de las mismas plasmado en el Plan de Manejo, se adjunta (Anexo I) el formato de Plan Operativo Anual que solicitará la DINAMA. El diseño del POA permite el vínculo entre ambos documentos.

### **Resultado 6: Sistema de monitoreo detallado**

Como se definió anteriormente, el monitoreo y evaluación es un componente básico del manejo adaptativo y es necesario para incorporar la reflexión en el manejo del área.

Los planes de manejo generados en el marco de las presentes Directrices contienen supuestos claros reflejados a través de la secuencia de acciones, resultados intermedios y objetivos, que permiten evaluar qué funcionó, qué no y por qué. El monitoreo y evaluación tiene el fin de generar información útil para la toma de decisiones, permitiendo modificar acciones o redireccionar recursos para un manejo efectivo. Sin un adecuado esquema de monitoreo y evaluación, el producto de un proceso de planificación en un contexto de cambio continuo, rápidamente se puede convertir en un documento poco útil, en lugar de facilitar el aprendizaje.

En este punto se debe detallar la forma en que se implementará el monitoreo, subdivido en:

1. Monitoreo del cumplimiento de los programas; se dirige a evaluar si los programas se están desarrollando acorde a lo previsto, para lo que en cada programa se detallan indicadores de cumplimiento de las acciones estratégicas.
2. Monitoreo de la efectividad; evalúa el grado en que las acciones propuestas están teniendo los resultados finales deseados, en función a indicadores establecidos en base a la cadena de resultados.
3. Monitoreo del estado de conservación; evalúa el estado de la condición de los objetos, en función a los indicadores del análisis de integridad.

Esta sección debe estar asociada a un documento subsidiario del Plan de Manejo en el que se precise explícitamente: cómo se medirán los indicadores, cuándo, quién es el responsable de su medición y quién es el responsable de su análisis. Además, debe definir el mecanismo para analizar los resultados y tomar las decisiones que implican modificar lo propuesto en el Plan, con la flexibilidad y restricciones establecidas en el Capítulo 2 respecto a la actualización de los diferentes componentes del plan de manejo (ver lo detallado para la característica "flexible" del proceso de planificación, pág. 24).

El monitoreo debe estructurarse utilizando los formatos establecidos en el SISNAP, de forma tal que Sistema Nacional de Áreas Protegidas pueda evaluar de forma integrada el estado de las diferentes áreas y de su gestión.

### **Resultado 7: Costo de las estrategias y del sistema de monitoreo identificado**

Una vez desarrolladas las estrategias y el sistema de monitoreo, deben costearse. Este punto hace la diferencia entre un plan que simplemente documenta una serie de intenciones y un plan que permite gestionar los recursos para la implementación de las acciones previstas.

Costear las estrategias y el sistema de monitoreo permitirá identificar la necesidad de revisar las acciones planteadas, en caso de detectar problemas de factibilidad financiera y permitirá, a su vez, incluir en el plan una planificación estratégica financiera que facilite su implementación.

## Resultado 8: Planificación estratégica financiera elaborada

La planificación estratégica financiera permitirá identificar los recursos necesarios y prever las posibles fuentes para realizar las acciones establecidas en el plan, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en él. Permitirá a la vez identificar las necesidades de financiamiento adicional al presupuesto existente en la institución Administradora, siendo una importante herramienta de *fundraising*.

La planificación estratégica financiera debe contener las prioridades de implementación obtenidas a partir de la evaluación de estrategias, lo que, como se dijo anteriormente, guiará la priorización al momento de elaborar los Planes Operativos Anuales.

En función del análisis de la factibilidad financiera global, podrá ser necesario revisar las estrategias o incorporar nuevas acciones, incluyendo el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento.

Si corresponde, también se podrá elaborar un Plan de Negocios del área que contribuya a lograr la sostenibilidad financiera del AP. El Plan de Negocios constituye un documento de planificación que se encuentra subordinado al Plan de Manejo de un Área Protegida y que, en síntesis, clarificará las necesidades financieras para conducir las actividades propuestas en el plan de manejo y las potenciales fuentes de ingreso para satisfacer dichas necesidades.

Dado el carácter de la misión de las áreas protegidas (preferentemente de naturaleza no económica), los arreglos comerciales incluidos en el plan de negocios deberán no estar en detrimento de los valores de conservación, incluso cuando resulten en extremo rentables.

El conjunto de todos los planes de manejo de las áreas protegidas del SNAP serán integrados en el plan de financiamiento del Sistema. Para facilitar este proceso, la planificación financiera se debe presentar en los formatos establecidos por el SISNAP.

### 4.7. FASE 6. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS PARA VIABILIZAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

El plan de manejo puede requerir de algunas medidas para asegurar su implementación. Éstas deben analizarse e incluirse en el plan de manejo.

#### **Resultados de la Fase 6:**

*I. Medidas para viabilizar la implementación del plan identificadas y detalladas.*

*Los resultados de esta fase permitirán transitar de mejor forma la implementación del plan de manejo.*

## Resultado I: Medidas para viabilizar la implementación del plan identificadas

Las medidas para viabilizar la implementación del plan de manejo se pueden relacionar con:

- ✓ Marco jurídico: puede requerirse la modificación del decreto de declaración del área, la realización u oficialización de nuevos reglamentos, etc.
- ✓ Financiamiento: puede requerirse la pronta tramitación de determinadas partidas presupuestarias.
- ✓ Comunicación: puede requerirse la edición del plan de manejo enfocada a grupos de actores específicos, la profundización del mismo entre el personal del área, etc.

Dichas medidas pueden surgir de un análisis de las grandes barreras que el plan, en su conjunto, podría enfrentar para su implementación. A continuación se presenta una tabla con un ejemplo del análisis de barreras a este nivel:

<b>Barrera</b>	<b>Medida</b>
El documento que contiene el plan no es amigable para el usuario, desmotivando al personal y a los actores clave a usarlo, quedando sólo unas pocas personas que saben y entienden su contenido.	El plan debe incorporar medidas dirigidas a su publicación en ediciones especialmente dirigidas a los grupos clave identificados.

Las medidas que surjan en esta Fase serán incluidas en el Módulo F (Elementos para viabilizar la implementación del plan).

## 5. MANEJO DE INFORMACIÓN Y APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

Las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay parten, entre otras cosas, del reconocimiento de que los procesos de planificación constituyen una oportunidad para el aprendizaje institucional y el fortalecimiento de capacidades para la gestión de las áreas. Para esto, el manejo de la información es un componente fundamental. Si bien este enfoque ha sido incorporado en el documento en general, en este capítulo se detalla algunas Directrices que los equipos deberán aplicar, que vincula el manejo de información durante los procesos de planificación al Sistema de Información que el SNAP se encuentra establecimiento (SISNAP).

El SISNAP tiene por objetivo **mejorar la sistematización y accesibilidad de la información, permitiendo la articulación entre diferentes actores dispersos en el territorio**. Estas directrices se dirigen a disminuir la pérdida de información generada durante cada proceso de planificación, facilitar el manejo de información en etapas posteriores de gestión del área y facilitar el aprendizaje institucional.

Para alcanzar estos objetivos la DINAMA ha propuesto el diseño de un sistema de información con los siguientes atributos generales:

- ✓ Sistema de información del SNAP (SISNAP)
- ✓ Nodos periféricos por área protegida
- ✓ Vinculación de ambos niveles, para lo cual la información se estructura en bases de datos interoperables. De esta forma, al realizar modificaciones en las bases de datos, la información se actualiza de forma simultánea en ambos niveles.

El impacto que busca el SISNAP es la optimización de los recursos, el incremento en la efectividad de manejo y el aprendizaje y crecimiento institucional en la gestión de áreas protegidas.

### **Sistematización del proceso de planificación y de la información generada o relevada**

Dado que un proceso de planificación implica un importante esfuerzo de relevamiento de información y de generación de acuerdos entre actores, un punto clave es el adecuado almacenamiento de la información relevada y/o generada y de los acuerdos y la forma en la que los mismos fueron establecidos. Esto contribuye a la legitimidad del plan de manejo a lo largo del tiempo y a evitar el permanente corrimiento de la línea de base en cada aproximación de un nuevo equipo al área.

Para esto, más allá del documento del plan de manejo en sí y de los informes generados por los equipos y consultores contratados, para evitar el deterioro de los datos es importante entregar la información asociada a los proyectos de selección y delimitación de las áreas y a los planes de manejo en bases de datos con formatos estandarizados a nivel de sistema.

Así, al inicio del proceso de planificación, los equipos deberán solicitar a la DINAMA los formatos actualizados, de forma tal que se pueda ir sistematizando los datos efectivamente. Estos formatos se encuentran disponibles también a través del SISNAP.

A su vez, toda la información georreferenciada generada durante el proceso de planificación de un área protegida deberá entregarse en un SIG acorde a los siguientes requerimientos, con el fin de que la misma pueda ser incorporada en el Sistema de Información Geográfica del SNAP:

1. El SIG deberá estar en el sistema de referencia UTM 21 S y/o 22 S, según corresponda, *Datum* WGS 1984.
2. Las coberturas vectoriales deberán estar en formato *shapefile*.
3. Toda la información contenida en el SIG deberá contener la metadata correspondiente, incluyendo la descripción de los campos de tablas de las coberturas (vectoriales y rasters).
4. Se deberá entregar una tabla en la que figure la estructura de archivos del SIG entregado, de forma que se puedan hacer búsquedas por carpeta o por palabras clave.
5. Toda la información con la que se elabore la cartografía incorporada en el plan de manejo deberá estar incluida en el SIG.
6. La cartografía generada deberá entregarse también en formato JPG, exportado con 300dpi de resolución.

### **Comunicación a la DINAMA de lecciones aprendidas**

Probablemente los equipos de planificación enfrenten problemas similares en las diferentes áreas del SNAP en el proceso de planificación de áreas protegidas, por lo que es importante compartir el aprendizaje. A su vez, es a partir de las lecciones aprendidas generadas en el marco de los diferentes equipos, que la institución puede aprender y mejorar sus directrices de planificación. Por este motivo, junto a los documentos de planificación generados, el Coordinador Técnico del Proceso de Planificación debe entregar a la DINAMA una síntesis de las lecciones aprendidas, en tanto breves descripciones de experiencias que pueden aplicar a la generalidad de los procesos de planificación y contribuir a mejorar la práctica de la planificación. La síntesis solicitada deberá realizarse en base a preguntas guía proporcionadas por la DINAMA, incluyendo cualquier recomendación para mejorar las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay.

### **Revisión de las Directrices para la Planificación de Áreas Protegidas**

Las Directrices serán revisadas o actualizadas a la luz de las lecciones aprendidas o de nueva información disponible. Para esto, la DINAMA, a través del SISNAP, centralizará y monitoreará las lecciones aprendidas con el fin de identificar la pertinencia de realizar modificaciones. Las modificaciones menores, es decir, aquellas que dirigidas a corregir errores, omisiones, clarificar el texto, realizar actualizaciones sobre documentos asociados y, que en resumen, se dirijan a mantener la vigencia de las Directrices, se podrán realizar y entrarán en vigencia sin requerir una nueva oficialización. Las modificaciones mayores, es decir, aquellas que tengan un impacto significativo en la modalidad en la que se desarrollen los procesos de planificación, requerirían una nueva resolución ministerial.

## BIBLIOGRAFÍA

ANZECC - Australian and New Zealand Environment and Conservation Council. (2000). Best Practice in Protected Area Management Planning. Tasmania, Australia.

Administración de Parques Nacionales (APN). (2010). Guía para la elaboración de planes de gestión de áreas protegidas. Buenos Aires, Argentina.

Arguedas, S. Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de Planes de Gestión en Áreas Protegidas de América Latina. Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas. Universidad para la Cooperación Internacional.

CMP – Conservation Measures Partnerships. (2007). Estándares abiertos para la práctica de la conservación. Versión 2.0. Http: //www.conservationmeasures.org

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

EUROPARC-España. (2008). Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos. Ed. Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales. Madrid, España.

FAO. (2008). Manual Diseño Participativo para una estrategia de comunicación. Roma, Italia.

Foundations of Success (FOS). (2008). Conceptualizing and Planning Conservation Projects and Programs: A Training Manual. Foundations of Success, Bethesda, Maryland, USA.

Granizo, T., M. E. Molina, E. Secaira, B. Herrera, S. Benítez, O. Maldonado, M. Libby, P. Arroyo, S. Ísola y M. Castro. (2006). Manual de Planificación para la Conservación de Áreas, PCA. TNC, USAID. Quito, Ecuador.

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

Margoluis, R. & N. Salafsky. (1998). Medidas de éxito: diseño, manejo y monitoreo de proyectos de conservación y desarrollo. Island Press. Washington, D.C., Estados Unidos de Norte América.

MVOTMA/DINAMA/SNAP. (2010a). Plan de mediano plazo para el SNAP 2010 – 2014. Montevideo, Uruguay.

MVOTMA/DINAMA/SNAP. (2010b). Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en esos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas. Serie Documentos de Trabajo No. 24. Montevideo, Uruguay.

MVOTMA/DINAMA/SNAP. (2009). Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas. Serie Documentos de Trabajo No.20. Montevideo, Uruguay.

MVOTMA/DINAMA/SNAP. (2008). Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo No. 14. Montevideo, Uruguay.

Parrish, J., D. P. Braun & R. S. Unnasch. (2003). Are We Conserving What We Say We are? Measuring Ecological Integrity Within Protected Areas. *BioScience*. 53(9): 851-860.

Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe (Protocolo SPAW). (1990). Naciones Unidas.

Salafsky, N., R. Margoluis, K. Redford. 2001. Adaptive management: A tool for conservation practitioners. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de Trabajos del CDB). Montreal, Canadá.

Thomas, L. & J. Middleton. (2003). Guidelines for Management Planning of Protected Areas. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

TNC. (2003). Planificación para la Conservación de Áreas con Recursos Culturales Tangibles. San José, Costa Rica. [http://www.conserveonline.org/docs/2004/03/PCA\\_Cultural\\_Resumen\\_JRrev.pdf](http://www.conserveonline.org/docs/2004/03/PCA_Cultural_Resumen_JRrev.pdf)

TNC. (2007). Conservation Action Planning Handbook: Developing Strategies, Taking Action and Measuring Success at Any Scale. The Nature Conservancy. Arlington, VA, USA.

Uruguay. (2008). Decreto 434/008. Aprobación de los proyectos de reformulación de las estructuras organizativas y las estructuras de puestos de trabajo correspondiente al MVOTMA.

Uruguay. (2005). Decreto 52/005. Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Uruguay. (2000). Ley 17.234. Declara de interés general la creación y gestión del SNAP.

Uruguay. (1993). Ley 16.408. Aprobación del Convenio sobre Diversidad Biológica.