

Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP.

Alain Santandreu

Abril 2010



**Sistematización de las lecciones aprendidas,
recomendaciones y estrategias para mejorar
los procesos de planificación, los ámbitos de
participación, los procedimientos administrativos
y la coordinación interinstitucional del SNAP.**

Alain Santandreu



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/05/001), 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/05/001)

DINAMA


Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

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

 Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
1. EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA SISTEMATIZACIÓN	3
2. METODOLOGÍA DE TRABAJO	4
3. LECCIONES APRENDIDAS.....	5
3.1 Procesos de planificación.....	5
3.2 Ámbitos de participación.....	12
3.2.1 Caracterización de la participación de los principales actores que hacen parte del proceso	13
3.3 Procedimientos administrativos	21
3.4 Coordinación Interinstitucional	27
4. RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS.....	30
BIBLIOGRAFÍA.....	34
MARCO LEGAL CONSULTADO	35

INTRODUCCIÓN

El presente documento sistematiza las principales lecciones aprendidas y formula recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Si bien el documento presenta la visión de su autor busca reflejar, de la manera más fiel posible, los diferentes puntos de vista relacionados al tema, en especial aquellos que pueden no coincidir total o parcialmente con su posición.

Cuadro I. Mensajes principales

Las principales lecciones aprendidas muestran la importancia de:

- Incorporar la visión de desarrollo sostenible de los territorios al manejo de las AP y del SNAP.
- Garantizar la viabilidad económica de las AP.
- Fortalecer las capacidades de todos los actores (públicos y no públicos) que participan del SNAP y de los equipos de planificación de las AP.
- Formalizar los espacios de articulación interinstitucional para la planificación y manejo de las AP y la gestión del SNAP.
- Mejorar la calidad de la información de contexto (social, cultural, económico y ambiental) como paso previo del proceso de planificación.
- Mejorar la articulación estratégica del SNAP con las iniciativas de conservación ya existentes.
- Mejorar la identificación y el análisis de actores clave vinculados a las AP.
- Aplicar el enfoque de participación temprana o anticipada para la planificación y el manejo de las AP.
- Modificar los procedimientos administrativos previstos en el marco legal vigente incorporando nuevos actores y nuevos espacios de participación en sus diferentes niveles (información, consulta, toma de decisiones, etc.).
- Armonizar la lógica de planificación y manejo participativo propuesta en la Guía con el marco legal vigente.
- Ampliar las competencias de las instancias de participación de escala nacional (como la CNA) incluyendo la planificación político – estratégicas y el control social.
- Mejorar la normativa y otros instrumentos de gestión ambiental existentes, en la planificación y manejo de las AP y en la gestión del SNAP.

I. EL PUNTO DE PARTIDA PARA LA SISTEMATIZACIÓN

Los últimos años evidencian algunos cambios en las concepciones de desarrollo y territorio y en las políticas ambientales nacionales, como lo muestra la nueva visión de desarrollo territorial sustentable - plasmada en la Ley 13.308 de Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Sostenible- y el inicio de un proceso de planificación estratégica del desarrollo local a nivel del gobierno central -a partir de diversas acciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) como las desarrolladas por las unidades de evaluación prospectiva de políticas públicas y de desarrollo municipal, el proyecto de fortalecimiento a los gobiernos departamentales,- por citar solo algunos ejemplos.

En este contexto, la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP es una oportunidad para avanzar en la implementación de estrategias de conservación de la biodiversidad articuladas al desarrollo sustentable de los territorios locales (incluyendo su desarrollo ambiental, social, cultural y económico) en los que las áreas protegidas se ubican.

Las acciones de conservación suelen generar conflictos al poner límites al uso de los recursos. En un país en el que la mayor parte de las áreas protegidas (y a protegerse) se encuentran en terrenos privados que desarrollan actividad productiva (agropecuaria, turística, pesquera, extractiva, etc.) y con poblaciones fuertemente vinculados a las dinámicas locales, no es posible pensar en un SNAP que no articule la conservación al desarrollo sostenible de los territorios y las poblaciones que en ellos se asientan.

Por tanto, la experiencia adquirida con la implementación del SNAP debería servirnos para mejorar los procesos de planificación y manejo articulando en forma más eficiente la preparación del proceso al diagnóstico, y éste a la planificación. Para esto es necesario contar con procedimientos administrativos más ágiles y vinculados de mejor manera a la dinámica de gestión del SNAP.

Adicionalmente, se deben revisar y ajustar los ámbitos de participación, articulando las instancias vinculadas a las Áreas Protegidas - AP (propias del proceso de planificación y manejo) con las que refieren al SNAP. También deben calificarse los procesos e instrumentos de participación incorporando las dimensiones de planificación político – estratégica y control social.

Finalmente, parece necesario mejorar la articulación e institucionalizar los espacios de gestión y coordinación inter institucional, asumiendo que la planificación y el manejo de las AP y la gestión del SNAP solo será posible si se compromete en el esfuerzo a una gran diversidad de organizaciones e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para la elaboración del presente documento se analizaron documentos e informes previos aportados por el SNAP (muchos disponibles en <http://www.snap.gub.uy/flash/index.html>), se revisaron fichas de evaluación de AP construidas por los técnicos del SNAP, se realizaron entrevistas abiertas a informantes clave y se organizaron reuniones de discusión (presenciales y virtuales) y talleres con técnicos del Proyecto SNAP y de la División de Áreas Protegidas de la DINAMA.

Lista de personas entrevistadas	
Nombre del Entrevistado	Institución
Víctor Cantón	División de Áreas Protegidas, DINAMA (MVOTMA)
Álvaro Salazar	Proyecto SNAP, DINAMA (MVOTMA)
Agustín Canzani	Consultor
Martín Buxedas	MGAP
Carlos Vasallo	Programa de Producción Responsable (PPR), MGAP
Sandra Bazzani	Programa de Pequeñas Donaciones (PPD)/ PNUD - GEF
Lorena Rodríguez	Facultad de Ciencias / Vida Silvestre

Lista de Fichas de evaluación de AP revisadas	
Nombre del AP	Ficha enviada por
Humedales de Santa Lucía	Victoria Morena
Quebrada de los Cuervos	Paola Mejía
Cabo Polonio	Laura García Tagliani
Laureles - Cañas	Fernando Siré
Bosques del Queguay	Mariana Ríos
Laguna de Rocha	Joaquín Marqués, Soledad Ávila

3. LECCIONES APRENDIDAS

A continuación se presentan las principales lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias organizadas en cuatro dimensiones de análisis:

- Procesos de planificación.
- Ámbitos de participación.
- Procedimientos administrativos.
- Coordinación interinstitucional.

3.1 Procesos de planificación

Para dar soporte al proceso se ha elaborado una *Guía para la planificación de Áreas Protegidas del Uruguay* que abarca tanto el proceso de incorporación como el manejo de las AP que forman el SNAP. Dicha Guía está siendo aplicada y se encuentra en proceso de validación y ajuste. Dependiendo del AP en la que se aplicó, aporta elementos para abordar los procesos de planificación que orientan tanto la incorporación de AP como la actualización de los Planes de Manejo.

Previo a la Fase I

Previo a la decisión de incorporar un área al SNAP

La aplicación de la Guía mostró la necesidad de llegar a la Fase I:

1. Con mas información técnica sobre los valores a conservar (focos de conservación).
2. Con mas información del contexto sociocultural, económico y político, incluyendo los intereses y conflictos que se expresan en el territorio; incluyendo, cuando fuese el caso, una mayor articulación a los procesos locales de conservación
3. Conociendo mejor a los actores locales y sus intereses (quienes están a favor y en contra, y quienes pueden transformarse en aliados).
4. Con una propuesta y un proyecto de ingreso elaborado y acordado con los actores locales o, al menos, en un avanzado proceso de discusión, previo a la puesta de manifiesto y a la realización de la audiencia pública. En la sección 3.3 se analiza con más detalle el procedimiento administrativo de incorporación de nuevas áreas al SNAP.

Esto es especialmente importante cuando las áreas han tenido antecedentes en conservación, existen actores locales movilizados para este fin o existen conflictos potenciales o latentes¹ por los recursos, la visión sobre los valores o sobre el territorio que se desea conservar.

- **Cabo Polonio** muestra la importancia de contar con espacios de participación y consulta previos a la puesta de manifiesto. Compartiendo el interés por ingresar el área al SNAP, en la Audiencia Pública los actores locales se opusieron a la propuesta de categorización que fue elaborada sin su participación, por considerar que su posición no había sido debatida con la DINAMA. Este y otros ejemplos (Laguna de Rocha, Queguay) muestran una preocupación local vinculada tanto a los procedimientos como al contenido de los proyectos.
- En **Laureles y Queguay**, ciertos actores locales clave (forestales y algunos productores ganaderos) sintieron que sus opiniones e intereses no habían sido tomados en cuenta por lo que resolvieron dejar de participar demorando el proceso. Vale la pena recordar que la reincorporación de actores que han resuelto apartarse de un proceso participativo también demanda tiempo y esfuerzo adicionales.

¹ Utilizamos aquí los conceptos de conflicto potencial y latente por recursos que se desarrollan en Santandreu y Gudynas (1998)

Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

- En la **Laguna de Rocha** el principal obstáculo parecería haberse generado en torno a los procedimientos y no a la discusión de la incorporación del área al SNAP.

La realización de estudios y análisis previos a la elaboración del proyecto de ingreso, y la participación temprana de los técnicos del SNAP (mucho antes de la puesta de manifiesto y la audiencia pública), podrían evitar retrasos en el proceso de planificación una vez que el AP ha ingresado al SNAP.

Fase I. Preparación del proceso

Pasos 1 y 2. Conformación del Comité Promotor del proceso de planificación / Designación de técnicos representantes del Comité Promotor

El análisis de los casos indica la importancia de contar con un Comité Promotor que designe técnicos que puedan asumir las funciones definidas en la Guía. 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.

- En **Cabo Polonio** se observa la importancia de contar con un Grupo Promotor (Grupo de Contacto) con funciones técnico-políticas para el proceso de incorporación del área al sistema. El Grupo de Contacto surgió para articular y coordinar acciones entre las distintas instituciones públicas involucradas en el área. Está integrado por representantes políticos y técnico-políticos, vinculados directamente a los tomadores de decisión (lo integran directores nacionales).
- En **HSL** se conformó un Comité Promotor a partir de técnicos designados, entre otros, por las intendencias, DINAMA, DINOT, MGAP, y en algún momento por una ONG ambientalista.
- En la **Laguna de Rocha** no existió Grupo Promotor, sin embargo diversos actores conformaron una especie de "comité promotor" aportando, desde diversos lugares, al proceso del AP, participando en las instancias a las cuales son convocados y manteniendo cierto grado de coordinación.
- En **Laureles**, no se conformó un Comité Promotor, pero hubo buena articulación con técnicos de otras instituciones incluidos los técnicos de la IMT. Sin embargo no hubo un acuerdo entre las instituciones con relación al proceso y hoy no está clara la posición de la IMT con relación a la creación de un AP en la zona.

Un aspecto crucial –y que debería ser abordado con mayor profundidad por el SNAP– es crear, fortalecer y/o darle continuidad a ámbitos de articulación entre el nivel técnico y el político, garantizando que dichos espacios se articulen al equipo de planificación.

- **Cabo Polonio y Laureles** muestran la importancia que tiene para el proceso el articular las instancias de trabajo conjunto entre el equipo técnico-político y el equipo de planificación.

Elaborar los criterios para la selección de los técnicos de apoyo al Comité Promotor, cuidando que tengan tanto capacidades técnicas como políticas, y garantizar el funcionamiento de los espacios de articulación técnico-políticos, son los aspectos más importantes de estos pasos.

Pasos 3 y 4. Aproximación preliminar al área / Definición de Lineamientos Generales para el Proceso de Planificación

La aproximación al área supone buscar información adicional que contribuya a definir los lineamientos que guiarán el proceso de planificación. Pese a que este paso se realizó en todos los casos analizados, parece necesario identificar con mayor claridad qué tipo de información deberá construirse para saber que el paso ha sido cumplido y se puede continuar con el proceso.

También debe permitirnos caracterizar a los actores y avanzar en información de las dinámicas locales (previstos en los PASO 7 y PASO 11), de ser necesario, realizando un diagnóstico rápido en campo. Esto es especialmente importante cuando no existen estudios previos o hay posiciones encontradas sobre los valores a conservar o la visión que se tiene del AP (límite, clasificación, etc.). Subestimar a los actores o formarse una mala idea de ellos podría significar avanzar en un escenario poco seguro.

Por esto es muy importante que el perfil de los técnicos designados permita cumplir con los cometidos previstos en la Guía. Es calve que los Términos de Referencia para el proceso se elaboren con base a un correcto análisis de la coyuntura y a una valoración acertada de los recursos que se necesitarán, incluyendo el análisis de la vinculación con el Comité Promotor (un aspecto identificado en varios de los casos analizados) y con los actores locales, en especial cuando estos se encuentran organizados.

- En **Laureles**, se identificaron diversos aspectos que muestran la importancia de ser más rigurosos en el desarrollo de este paso: 1) no se realizaron en forma previa ciertos análisis técnicos (por ejemplo los económico-financieros) que hubiese permitido tener una valoración más acertada de la viabilidad económica para delimitar el área; y 2) faltó profundizar el análisis de actores, identificar aliados estratégicos así como aquellos con capacidad de bloquear el proceso.

La elaboración de Términos de Referencia adecuados y la identificación temprana y análisis de actores son las actividades más importantes en este paso.

Paso 5. Fortalecimiento del equipo técnico de planificación

Contar con un equipo de planificación capacitado puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso en el proceso de planificación, es especial considerando los diagnósticos previos elaborados por Canzani (2006 y 2007).

Por esto la estrategia de fortalecimiento de capacidades debería incluir los temas de interés y metodologías del SNAP e involucrar -además de los técnicos de DINAMA y el Proyecto SNAP- a otros técnicos que podrían ser contratados o con los cuales sea posible coordinar acciones. En este grupo se incluyen técnicos de las intendencias, de ONG (que demandan convenios institucionales en lugar de contratar técnicos en forma independiente) e incluso de la academia (que si bien cuenta con recursos humanos calificados, éstos no siempre se encuentran interesados en desarrollar trabajo de campo, especialmente cuando éste supone trasladarse en forma permanente –o al menos por largos períodos- a las AP).

El fortalecimiento de técnicos de ONG y la academia es un aspecto clave, pero delicado, en tanto supone destinar recursos públicos para el fortalecimiento de capacidades de instituciones de la sociedad civil (como las ONG) o públicas que cuentan con presupuesto asignado (como es el caso de la UdelaR).

- Los procesos seguidos en **Cabo Polonio, HSL y QDLC** muestran la importancia de fortalecer los equipos técnicos de planificación incorporando una diversidad de disciplinas (como técnicos con especialidad en temas económico-financieros y legales) ya que su ausencia parecería haber

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

limitado la elaboración de análisis específicos, sobrecargando el trabajo de los coordinadores técnicos de los procesos.

La decisión de capacitar en temas y métodos específicos a técnicos de diversas instituciones como parte de la estrategia pública de fortalecimiento de capacidades de las instituciones nacionales (públicas, de la academia y la sociedad civil) es la decisión más importante de este paso.

Adicionalmente deberían identificarse (Levantamiento de demandas y Mapa de capacidades locales) y fortalecerse las capacidades de personal idóneo como productores, líderes comunitarios, capataces o *baquenos* con conocimiento del territorio que podrían apoyar a los técnicos y guardaparques en el proceso de planificación (y posteriormente de manejo). Para identificar las capacidades locales recomendamos incluir una actividad específica (Levantamiento de demandas de capacitación y Mapeo de capacidades locales) como parte del Paso 7.

Paso 6. Formalización de Responsabilidades, Visión del Proceso y Elaboración de Plan de Trabajo

Es muy importante que la visión considere tanto el parecer de los tomadores de decisión (Comité Promotor) y el equipo técnico de apoyo, como de otros actores locales. Por esto, es clave contar con estructuras que garanticen la participación de: i) los técnicos de la DINAMA (tanto de la División de Áreas Protegidas como del Proyecto SNAP, en tanto ambos juegan roles específicos y complementarios), ii) otros técnicos del estado (pertenecientes a otros ministerios con competencia en las AP, intendencias, etc.), iii) técnicos, y personal de ONG y académicos, e iv) integrantes de las comunidades locales (propietarios de terrenos y vecinos, asentados ilegales, productores, comerciantes, maestros, etc.).

- En los **HSL**, la falta de una visión común, sumado a la existencia de estilos y procedimientos de gestión diferentes (por ejemplo de la IMMontevideo) generó dificultades para el avance del proceso de incorporación del AP.
- En **QDLC**, las escuelas 10 y 44 dejaron de participar debido a cuestionamientos por la preferencia dada por la IMTT a la cooperativa QDLC; y la ausencia de la Dirección de Desarrollo Municipal llevó a que predominase una visión de manejo orientada, casi exclusivamente, a la promoción del turismo local, descuidando los componentes de desarrollo.

Contar con una visión común amplia que articule la conservación al desarrollo sostenible de los territorios en los que las AP se asientan, es la actividad más importante de este paso.

Paso 7. Realización de Análisis Social Preliminar

Un buen análisis social es clave para: i) Conocer en profundidad a los actores clave vinculados al AP, evitando subestimar o sobrevalorar su interés, participación y aporte. Para esto es clave construir un perfil de actores que incluya sus intereses, posiciones (públicas y no públicas), relaciones con otros actores y motivación (o no) para ser parte del proceso; ii) Mapear los actores y sus relaciones, para saber cómo se vinculan o no entre sí, los grados de colaboración y conflicto existentes, la visión que tienen de los otros actores, etc., y iii) Realizar un diagnóstico rápido de capacidades locales y un levantamiento de demandas de capacitación, de los actores locales clave en el proceso.

Pese a proponerse cuando el proceso ha avanzado, la Guía sugiere realizar el análisis social en un momento temprano (a continuación del PASO 2) lo que resulta adecuado, ya que este paso es uno de los más –sino el más- complejos y determinante del desarrollo futuro del proceso de planificación.

- En **HSL** el Plan de Educación ambiental logró integrar a Primaria como un actor más asegurando la incorporación de los contenidos a los programas curriculares. Se intenta que las Intendencias y las juntas locales se apropien del proceso.
- En **Laureles**, la falta de una identificación más ajustada de las características e intereses de los distintos actores (en particular, productores ganaderos y empresas forestales) impactó directamente en su participación, comprometiendo la dinámica del proceso. Aún no es claro el compromiso de la IMT con el proceso.

Paso 8. Diseño e Implementación de una Estrategia de Comunicación para Fomentar la Participación en el Proceso de Planificación

Es necesario diferenciar los aspectos de comunicación interna, orientados a **informar a los actores internos que participan del proceso de planificación**, de los aspectos de comunicación para el desarrollo, orientados a **informar a los actores externos interesados en acompañar o saber más sobre el SNAP**.

En lo que respecta a la **comunicación interna**, parece clara la necesidad de contar con procedimientos que aseguren que los espacios de toma de decisión se alimenten con las reflexiones surgidas en el trabajo de campo y que los equipos con trabajo de campo reciban, en tiempo y forma, los insumos aportados por los espacios de toma de decisión. En algunos casos, la falta de definiciones políticas parecería haber impactado negativamente en el desarrollo de acciones a escala local. Por esto, para algunos técnicos del SNAP *“el problema no está en lo local, está en la cancha de arriba y se transfieren a lo local”*.

- En **Laureles y Laguna de Rocha** se identificó la importancia de contar con un asesoramiento más efectivo, con una estrategia clara de comunicación (interna) y con mayor precisión y claridad en la información que se brinda a los diversos actores involucrados en el proceso.

En lo que refiere a la **comunicación externa**, las estrategias e instrumentos disponibles parecerían ser efectivos, contribuyendo a mejorar la conciencia ambiental y la participación de la población en su conjunto, aunque parecería ser necesario revisar y ajustar la estrategia e instrumentos orientados a motivar la participación de todos los actores claves en el proceso de planificación.

Este aspecto es especialmente importante si consideramos que, pese a que la mayor parte de los uruguayos parecerían privilegiar el cuidado del ambiente por sobre el crecimiento económico, menos de un tercio manifiesta estar informado, solo un 15 por ciento declara haber visitado un área protegida y un número mucho menor está dispuesto a participar en alguna actividad de tipo ambiental (Hoffman. 2005; Encuesta de opinión pública. 2007). Nuestra incipiente cultura ambiental² parecería mantenerse, inalterada en los últimos 10 años.

En este contexto, resulta especialmente importante contar, tanto para temas generales del SNAP como específicos de las AP, con una i) estrategia de comunicación interna orientada a los actores que hacen parte directa del proceso, como con una ii) estrategia de comunicación para el desarrollo, orientada a los actores externos vinculados al proceso.

² Ver Santandreu (1997).

Adicionalmente parece clave contar con estrategias específicas para las distintas AP que motive la participación de los actores locales clave en cada proceso de planificación.

Paso 9. Definición del Grupo Asesor Local / CAE.

Todos los procesos locales muestran la importancia de contar con un Grupo Asesor / CAE que cumpla con las funciones propuestas en la Guía. El contar con una instancia de participación integrada con representantes de todos los grupos con interés en el AP, contribuye a generar confianza entre los distintos actores (muchos de los cuales no suelen tener un relacionamiento frecuente), ayuda a gestionar conflictos entre los actores y mejora el proceso de toma de decisiones (los acuerdos construidos en forma participativa suelen respetarse debido a que su legitimidad es reconocida por todos).

- En **Cabo Polonio**, a propuesta de la DINAMA y el Grupo de Contacto se conformó un Comité de Seguimiento, integrado por representantes de todos los grupos con interés en el área, seleccionados por ellos mismos. Los propietarios de tierras y un grupo de pobladores locales fueron representados por sus abogados. Las actividades fueron abiertas. El Comité conformó un grupo de trabajo específico para la revisión de la propuesta de ingreso que tuvo una activa participación aportando información sobre usos, valores y conflictos. Una vez aprobado el decreto no se interpusieron recursos de impugnación.

Es importante adoptar un criterio flexible que reconozca e incorpore a los procesos locales los espacios (y los actores) que existen a escala local promoviendo su formalización y reconocimiento como parte del SNAP. Varios procesos locales han desarrollado sus propios espacios de participación que bien podrían ser asimilables a la figura de Grupo Asesor Local, aunque no siempre con las funciones identificadas en la Guía. Estos temas merecen un mayor análisis por parte del SNAP, tanto en lo que refiere a los conceptos y enfoques de participación -que definen el sentido de construcción de los procesos (de lo institucional a lo privado, de lo público a la sociedad civil, desde la autonomía de los grupos locales, etc.) y el alcance de la misma en la gestión del SNAP- como a los procedimientos que se aplican actualmente. Reconocer y valorar las dinámicas locales supone aceptar que existe un permanente conflicto entre la denominada “energía instituyente” aportada por los procesos locales autónomos y la “energía instituida” que proviene de la voluntad institucional (y política) para promover procesos participativos de planificación y gestión.

- En **Laureles**, si bien el proceso contó con buena participación de actores de al menos 3 localidades del área, no se constituyó un grupo asesor con representantes de los distintos grupos de interés del área y que articulase actividades con el grupo técnico-político. Por lo tanto, si bien los talleres contaron con numerosos participantes, no hubo garantía de representatividad de actores e intereses.

Asumiendo la diversidad de actores locales, la falta de una interpretación flexible de la normativa puede restringir la incorporación de actores clave en algunas áreas, limitando la inclusión de algunos intereses y visiones (en especial si consideramos las AP como espacios de desarrollo sustentable de los territorios en los que estas se asientan), pudiendo ocasionar conflictos (cuestionamiento sobre la representatividad de las estructuras, expresiones de malestar canalizados por mecanismos externos a los previstos, etc.) y dificultando la gobernabilidad del área.

- En **QDLC se formó un grupo asesor local** que no ha sido formalizado debido a la resistencia administrativa por incorporar actores que no figuran en forma explícita en la reglamentación vigente, siendo este un tema no resuelto en la DINAMA³.

³ Artículo 15 de la Ley N° 17.234 y Artículos 19 y 20 del Decreto Reglamentario.

Formalizar los espacios locales de participación (cuando existe) asegurando una integración flexible (que de cuenta de la riqueza y particularidades locales) puede contribuir a mejorar la gobernabilidad del área, siempre que dichos espacios cuenten con un funcionamiento y funciones similares a las que se definen en la Guía.

Paso 10. Redefinición de la Visión del Proceso y Plan de Trabajo Consensuado (Equipo técnico más Grupo Asesor Local)

La mayor parte de los casos analizados no reportan la realización de este paso, sin embargo la construcción (o ajuste) de una visión común y la elaboración de un plan de trabajo consensuado entre los técnicos que vienen participando del proceso y el Grupo Asesor Local es un momento de suma importancia, ya que permite armonizar todas las visiones del AP y, como sabemos, las visiones nos acercan a los intereses de los distintos actores. También es clave que todos los actores fortalezcan sus capacidades técnicas y conceptuales para mejorar su nivel de contribución y calificar su participación en el proceso.

- En **Laguna de Rocha** se ha trabajado a dos niveles: i) en torno a la revisión del proyecto integrando al proyecto del Área visiones y perspectivas que no estaban presentes; y ii) en la gestión del Área con base a acuerdos interinstitucionales en los que participaron actores públicos y privados. La redefinición de la visión del proceso se ha realizado en los dos niveles mencionados y más que una visión consensuada, se ha logrado una aceptación y articulación de las diversas perspectivas.
- Y en **Cabo Polonio**, en el marco del Comité de Seguimiento se conformó un grupo de trabajo para la revisión de la propuesta de ingreso al SNAP. Si bien no se aplicó el METT, se realizó una jornada de nivelación conceptual y se acordó trabajar hacia la definición de una visión consensuada y objetivos aceptados por todos. No se hizo FODA

La nivelación conceptual y metodológica es una actividad clave en tanto garantiza la verdadera participación de todos los actores en el proceso de construcción del conocimiento y en la apropiación de la información socialmente construida. Con un grupo de actores sintonizados es posible redefinir una visión común y consensuar un Plan de Trabajo.

Fase II. Diagnóstico

La ejecución de los pasos del diagnóstico es parcial, debido tanto al desarrollo actual de los procesos de planificación como a otros aspectos, entre los que destacan las capacidades de los equipos.

Paso 11. Diagnóstico socio-ambiental rápido

Este es uno de los pasos que muestra mayor déficit en cuanto a la calidad y oportunidad de la información construida. La fase de diagnóstico mostró la importancia de contar con información relevante en forma oportuna para la toma de decisiones y el manejo del área. Sin embargo no se reporta una estrategia de investigación al servicio de la gestión de las AP (por ejemplo en convenio con universidades, ONG, otros programas gubernamentales, etc.).

Asimismo, resulta imprescindible contar con técnicos capacitados en la metodología que promueve la Guía (Planificación para la Conservación de TNC) y en el fortalecimiento de los aspectos socio-económicos de los diagnósticos (un aspecto que fue alertado en la Fase I), priorizando el trabajo con

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

instituciones socias, como ONG, más que con consultores, como forma de contribuir a consolidar una “masa crítica” mínima que garantice tanto capacidad técnica como compromiso institucional con el proceso. En este punto parece necesario analizar con más detalle las implicancias que tiene la articulación de alianzas estratégicas con instituciones socias con la necesaria autonomía técnica e imparcialidad política de las mismas.

Paso 12. Sistematización de la información y análisis integral. Elaboración de un modelo conceptual inicial

La mayor parte de los casos no reporta actividades destinadas para la elaboración de un modelo conceptual inicial.

- En **Laureles** no se evaluó el modelo conceptual inicial con actores locales con el fin de recoger sus apreciaciones sobre la forma en que refleja la realidad.

Paso 13. Análisis por objeto focal de conservación. Definición de línea de base específica para medir el impacto de las medidas de manejo

La mayor parte de los casos analizados no reporta actividades destinadas a definir la línea de base específica debido, fundamentalmente, a que la información requerida (p.e. sobre biodiversidad) no se encuentra disponible. Esto lleva a reflexionar sobre la importancia de mejorar la calidad de la información técnica disponible (con un cierto nivel de profundidad) como parte clave del proceso de planificación.

- En **Laureles** si bien no se seleccionaron objetos focales sí se identificó el conjunto de elementos prioritarios para la conservación a nivel local y para el SNAP.
- En **HSL** se cuenta con información suficiente pero se requiere organizarla en clave de línea de base.

Fase III. Planificación


A partir de la Fase III (PASOS 14 A 23), la información disponible resulta más escueta por lo que no es posible analizar en detalle los distintos pasos, limitándonos a identificar algunos aspectos importantes que deberían ser analizados con mayor profundidad.

El PASO 16 “Identificación y Evaluación de Diferentes Estrategias Generales para la Conservación del AP (incluye zonificación y categorización)” es uno de los pasos clave del proceso de planificación en tanto contribuye a definir el **modelo de gobernanza** que tendrá cada área -y el sistema como un todo-. En tal sentido parece necesario que la Guía profundice sobre estos aspectos, especialmente si se considera que *“Los actores deberán identificar y analizar escenarios de manejo alternativos, teniendo en cuenta las implicaciones de cada uno de ellos en términos ambientales, sociales, institucionales, económicos y financieros, antes de continuar con la planificación, dado que el plan de manejo desarrollará el escenario escogido”*.

Tampoco parece claro el procedimiento administrativo para aprobar un Plan de Manejo (PASO 22).

3.2 Ámbitos de participación

El SNAP es, por definición, un sistema multiactoral complejo, que solo puede desarrollarse articulando el interés y los esfuerzos de una gran diversidad de actores a escala local (en cada AP) y nacional (del Sistema en su conjunto), debido tanto a la complejidad de los territorios a conservar como a las relaciones políticas, sociales y económicas que en ellos se expresan.

 Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

Por esto, el análisis de los ámbitos de participación debe poder superar una visión instrumental (participar para incorporar intereses particulares, legitimar un proceso, disminuir los conflictos, etc.) asumiendo un carácter de planificación político - estratégica. En definitiva, el SNAP aspira a contribuir al país, haciendo visible la necesidad de articular la conservación al desarrollo como la única forma de lograr un verdadero desarrollo sustentable para los territorios locales y las poblaciones que en ellos se asientan.

Por tanto, partiendo de una rápida caracterización de la participación de los diversos actores analizaremos los ámbitos de participación existentes a escala local y nacional.

3.2.1 Caracterización de la participación de los principales actores que hacen parte del proceso

En todos los casos analizados figuran una gran cantidad de actores cumpliendo diversos papeles a lo largo del proceso, desde la promoción del AP para su inclusión al SNAP; pasando por la coordinación política y técnica en el proceso de planificación, hasta la consulta de los avances alcanzados.

La amplia participación de actores muestra no sólo la validez del modelo participativo de planificación y gestión desarrollado, sino también el grado de legitimidad y aceptación alcanzado por el SNAP en la opinión pública general y específicamente orientada a la conservación. Sin embargo, aún no es claro el nivel de comprensión que tienen de estos temas, los actores orientados al desarrollo.

La tabla I muestra la diversidad de actores vinculados a los distintos procesos de planificación y manejo de AP en curso.

Tabla I. Actores que han participado y participan en los procesos locales de planificación y manejo de las AP

Área Protegida	Tipo de actor					
	Gobierno Central	Gobierno Municipal	Comunidades locales	ONG	Academia	Otros
QDLC	DINAMA y DINOT (MVOTMA), INIA, DINAMIGE (MIEM), DGF (MGAP), MINTURD, Bomberos de Treinta y Tres	IMTT	Propietarios, vecinos, Comisiones de fomentos escolares (padres y maestros), Cooperativa QDLC,	Vida Silvestre, Aves Uruguay, MAMSUR, Pindó Azul, Caubá	FCIEN, FAGRO	Grupo de interés en turismo, , MUNHINA.
Cabo Polonio	DINAMA y DINOT (MVOTMA), MINTURD, DINARA y DGRNR (MGAP)	IMR	Propietarios, pobladores permanentes y temporales, ocupantes ilegales	Karumbé, Averaves, Aves Uruguay, OCC	FHC, FCIEN	Guardaparques, consultores independientes, MUNHINA, Museo y Jardín Botánico.
HSL	DINAMA y DINOT (MVOTMA), DGRNR y PPR (MGAP), MINTURD, Programa Agenda Metropolitana, MEC, ANEP, MIDES, INIA Las Brujas, Sub Prefectura de Santiago Vázquez, Seccionales Policiales 20 y 22 de MVD, Bomberos de Melilla,	IMM (Montevideo Rural, ETEA, Ediles Locales, Juntas Locales y CCZ 12, 18), IMCanelones (Turismo, Desarrollo Social, Gestión Ambiental, Juta Local de Cerrillos, Santa Lucía y Aguas Corrientes), IMSJ (Junta Local Ciudad del Plata).	Vecinos del área (no propietarios de predios), Gremiales de productores (JUMECAL, Sociedad de Fomento Rincón del Colorado, AMRU, ANPL), Cooperativa de Junqueros de Ciudad del Plata.	Vida Silvestre, IDH (Proyecto Monte Nativo), Iniciativa Latinoamericana	FCIEN	, MUNHINA, Prensa local (web Ciudad del Plata, Hoy Canelones, Radio Cristal, Periódico El Pueblo, La Diaria Canaria).
Laureles - Cañas	DINAMA y DINOT (MVOTMA), DGRNR, DILAVE, PUR, PPR y FAUNA (MGAP), MINTURD, INIA, Instituto Plan Agropecuario	IMT (Cultura y Turismo, OT y Planificación Urbana, Unidad Planificación, PRODEMA-IMT)	Vecinos de Cuchillas de Laureles, Laureles, Poblado Treinta y Tres, Costas de Laureles y Costas de Cañas, escuelas rurales N° 17, 42, 77, 85 y 18 de Tacuarembó y Rivera.	BIO Uruguay, CLAEH – Tacuarembó,	UDELAR (Casa de la Universidad), FHC	Obispado Tacuarembó

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

Área Protegida	Tipo de actor					
	Gobierno Central	Gobierno Municipal	Comunidades locales	ONG	Academia	Otros
Laguna de Rocha	DINAMA y DINOT (MVOTMA), MINTURD	IMR	Habitantes del área, productores rurales y propietarios, pescadores, AVLAR (Asociación de Vecinos de La Riviera)	Fundación de Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha, APALCO (pescadores)	FCIEN, FCS, FVET	Guardaparques
Queguay	DINAMA (MVOTMA), DGF, PPR y DGRNR (MGAP), INColonización, Instituto Plan Agropecuario, INC, Policía	IMPaysandú (Desarrollo Rural, División Turismo), Junta de Guichón,	Propietarios, Empresas forestales, Escuela agraria UTU, Liceo de Guichón, Escuela No 56	Colonos de la Colonia Juan Gutiérrez, Guías Viraró I y 2, Sociedad Fomento Rural Colonia Juan Gutiérrez, Grupo Creativos, Club Queguay Canoas, Liga de Trabajo de Guichón, CEUTA, Retos al Sur (Proyecto Parque Hermano de Italia)	FAGRO	

Elaboración propia con base a las fichas de evaluación de los procesos en la Áreas Protegidas

Sin embargo, la alta participación de actores institucionales en los procesos locales no debe hacernos perder de vista la necesidad de mejorar algunos aspectos vinculados a la participación como herramienta estratégica de planificación, manejo y gestión del SNAP.

Por ejemplo, algunos **propietarios de predios** (en especial los vinculados a la QDLC) consideran que deben ser tratados como “socios estratégicos” en el proceso de implementación y gestión del área protegida –y no sólo como “invitados a las reuniones”, lo que supone desarrollar una estrategia específica de relacionamiento que supere las actividades de consulta. Si bien el modelo promueve una participación continua y profunda, el ejercicio de la participación no debe desgastar a quienes forman parte del proceso, por lo que es recomendable “calificar” los momentos en los que es clave la participación de todos los actores (¿Cuáles son los PASOS y las actividades clave en los que la participación es imprescindible?).

- En **Queguay**, la falta de participación de los propietarios de los predios involucrados en el área ha dificultado el avance en el proceso de incorporación del AP.
- Mientras que en **Laureles** una significativa participación en las reuniones no garantizó representatividad de intereses (productores grandes, medianos y pequeños).
- En **QDLC** parecería evidenciarse cierto cansancio a nivel de los actores involucrados, por la falta de ejecución, de alcanzar expectativas concretas como empezar el control del jabalí (que afecta localmente), o el lograr que los propietarios particulares puedan formar parte de un ámbito formal de toma de decisión.

También es necesario lograr que ciertas direcciones **municipales** clave, y ciertos actores que no figuran explícitamente en la normativa para formar las CAEs puedan participar activamente del proceso de planificación, ya que su ausencia podría impactar negativamente en el desarrollo de los procesos locales de planificación.

- En **QDLC**, la no incorporación de algunas direcciones municipales (como la de Desarrollo) limitó las acciones orientadas al desarrollo, centrándose en acciones de promoción del turismo.
- En los **HSL** las dinámicas de los gobiernos municipales, y la falta en recursos técnicos impactó en el logro de los objetivos, haciendo más lento el proceso.
- En **Laureles** se subestimó la escasa participación de algunos actores clave, con capacidad de bloquear el proceso. Asociado a esto, no se consideraron adecuadamente los intereses de diferentes actores ni el conflicto por el uso de los recursos (conservación y producción). Pudiendo existir un exceso de confianza con relación al apoyo inicial dado a la idea de creación de un AP en la zona.

Junto a las Intendencias y las Juntas Locales, parece necesario mejorar la participación de ciertos **ministerios** como el MGAP a través de su Programa de Producción Responsable o el MEC a través de los Centros MEC, buscando potenciar tanto las intervenciones concretas como los espacios locales de participación.

- El Programa de Producción Responsable (PPR) implementa acciones específicas a través de programas como el de biodiversidad o el de manejo de recursos naturales que ha capacitado a más de 1.000 técnicos locales en temas como pasturas naturales, manejo efluentes, agua, conservación suelo y abonos verdes. La nueva política del MGAP incluye la creación de Mesas de Desarrollo Rural como espacios locales de participación.
- El MEC cuenta con 91 Centros MEC instalados, 18 en las capitales, 13 ubicados en localidades de más de 5.000 habitantes y 60 en pueblos pequeños o muy pequeños (desde 300 habitantes en adelante). Cada Centro cuenta con un local atendido por un funcionario durante un determinado número de horas diarias, conexión a internet, equipamiento multimedia y un calendario de actividades coordinadas por el MEC.

Las **ONG** y la **academia** han jugado distintos papeles facilitando procesos, motivando a los actores locales a participar, promoviendo que las demandas locales sean tenidas en cuenta, construyendo información como parte de los proceso de investigación, etc. Sin embargo no parece haber una valoración única de su desempeño dependiendo mucho de cada caso, por lo que se recomienda analizar este aspecto con más detalle, en especial considerando la necesidad de fortalecer capacidades y ampliar la política de convenios (incluyendo aquellos destinados a la gestión).

- En la **QDLC**, el trabajo de la ONG contratada para la realización del diagnóstico socio ambiental generó dudas debido a problemas administrativos y de gestión que impactaron negativamente en la elaboración de los productos contractuales y en la calidad del proceso (personal no estable de la ONG, dedicando a la ONG y al acuerdo un tiempo marginal).
- Sin embargo, en **Laureles** la opción asumida (de contratar consultores independientes y a la Facultad de Ciencias) para la elaboración del diagnóstico socio ambiental no fue bien valorada ya que dificultó la construcción de una visión coordinada para el análisis y el trabajo de campo.

Un actor que ha mostrado tener un aporte clave es la **cooperación internacional**, sin embargo, hasta la fecha no se identifica una estrategia específica promovida por los espacios locales de vínculo y captación de recursos orientados a la gestión de las AP.

- En **Cabo Polonio** se contó con recursos de la cooperación internacional para fortalecer los equipos técnicos locales. Los recursos del Ayuntamiento de Huelva permitieron contratar un Asistente Social que acompañó el proceso con visitas semanales a la zona.

Si bien lograr la participación de diversos actores no parece ser el principal problema, es clave asegurar la continuidad en su participación ya que resulta muy difícil incorporar permanentemente nuevos actores a una dinámica de funcionamiento local ya establecida (tanto por el manejo de la información como por la confianza generada en el grupo).

La calificación de las instancias y momentos de participación (con base a una revisión detallada de los pasos propuestos en la Guía) es muy importante si se quiere que los actores locales sean parte activa del proceso. Definir el modelo adecuado de gobernanza es crucial para lograr los objetivos de área, siendo tan importante (o incluso más) como la selección adecuada de la categoría de manejo.

3.2.1 Ámbitos de participación

Un proceso complejo como el que se analiza, supone articular diversos ámbitos de participación, que para efectos de análisis, hemos dividido en aquellos vinculados al i) proceso de planificación y manejo de las AP; y a la ii) asesores del SNAP.

i) Ámbitos de participación vinculados al proceso de planificación y manejo de las Áreas Protegidas. El proceso prevé dos instancias de participación orientadas a la planificación y manejo que son el Comité Promotor y el Grupo Asesor Local, cuya importancia para la incorporación de nuevas AP y la elaboración de los planes de manejo ha sido analizada en detalle en el punto 3.1. Aunque con diferencias, todas las AP contaron con la participación de actores representativos de los distintos intereses locales en los espacios asesores, y en algunos

casos, se crearon instancias *ad hoc* que buscaron responder a demandas específicas de los entornos locales.

Entre los desafíos de la participación a escala local se encuentran: i) mejorar la calidad de la participación pasando de instancias consultivas a instancias de planificación y control social⁴ de los procesos locales, ii) lograr una participación continua, que consolide una “masa crítica” involucrada a cada proceso local; y iii) mejorar la representatividad de los actores locales, asegurando que las definiciones tomadas serán respetadas.

Como no es posible garantizar ninguna de estas condiciones, el proceso debe ser lo suficientemente flexible como para definir actividades que permitan, en todo momento, nivelar a los participantes (en sus conocimientos, en la dinámica de funcionamiento, en las tareas y responsabilidades y en los resultados que se espera alcanzar).

Un punto clave es analizar la representatividad de los diversos actores, en especial de los líderes y delegados de organizaciones locales (de productores, vecinales, etc.) y promover procesos flexibles que puedan nivelar, en todo momento, a los participantes que se incorporan a las distintas instancias y momentos de participación.

- En **HSL** la participación ha sido muy amplia, incluyendo técnicos de las intendencias, DINAMA, DINOT, vecinos del área, ONG, juntas locales, ediles locales, CCZs, sin embargo, la constante desvinculación de diversos actores (becarios, técnicos, cargos políticos) ha impactado negativamente en el desarrollo de las actividades.
- En **QDLC** se han ensayado algunas actividades de gestión participativas, como la iniciativa piloto de articulación de actores para la gestión del turismo en el AP (semana de turismo, 2009) que coordinó a IMTT, Pindó Azul, Cooperativa QDCL, DINAMA, evaluada e forma positiva por todos los actores.
- En **Cabo Polonio**, en el marco del Comité de Seguimiento se crearon otros grupos de trabajo que permitieron, por un lado mejorar aspectos de la gestión del área (ejemplo, transporte/ingreso) y por otro atender demandas de la comunidad local (ejemplo, mejoramiento del acceso a servicios de salud, alguna capacitación).
- En **Laguna de Rocha** luego de un período de dificultades, se está avanzando en aspectos claves para la gobernanza del AP, como por ejemplo, la creación de espacios de trabajo con productores, pescadores e integrantes de diversos proyectos que se ejecutan en el área.

Algunas instancias de participación como la audiencia pública suponen un proceso de participación consultiva y se encuentran comprendidos en la legislación vigente. Ambas instancias se analizan en 3.3.

ii) Ámbitos asesores del SNAP. Incluye los espacios previstos en la Ley 17.234 y reglamentados en el Decreto 52- como la Comisión Nacional Asesora (CNA) y las Comisiones Asesoras Específicas (CAE). Si bien constituyen un avance para garantizar niveles de participación y gobernabilidad del Sistema, tanto su integración como sus funciones deberían ser

⁴ Entendemos por **control social**, las acciones del Sistema de MyE previsto en el SNAP que permiten dar seguimiento a las actividades, los compromisos y los resultados acordados como parte de los procesos locales de planificación y manejo de las AP.

revisadas a la luz de la experiencia acumulada en la implementación del SNAP, en especial en lo que refiere a las CAE.

De acuerdo a la legislación vigente, la **Comisión Nacional Asesora** es el órgano asesor del MVOTMA, y por su intermedio del Poder Ejecutivo, “en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la presente ley”. Sus integración se encuentran reglamentada por el Artículo 19 del Decreto 52-005 (que reglamenta el Artículo 15 de la Ley 17.234) siendo de carácter amplio, tanto para los delegados del gobierno (ministerios e intendencias) como de la sociedad civil (productores y ONG).

Su funcionamiento es responsabilidad de la DINAMA, cuyo director/a ejerce la Secretaría Permanente (Artículo 14 del Reglamento) y brinda apoyo para el desarrollo de sus actividades (Artículo 16 del Reglamento). En el Artículo 15 de su Reglamento se prevé la formación de Comisiones Especiales y Grupos de Trabajo para la consideración de temas específicos o la ejecución de actividades concretas. Sin embargo, ni la legislación vigente ni su Reglamento hacen énfasis en su carácter de espacio asesor político – estratégico, pese a estar presidida por el Ministro, el Vice Ministro del MVOTMA o por el/la directora/a de la DINAMA, respectivamente.

Cuadro 2. Evaluación de la Comisión Nacional Asesora realizada en 2009

La valoración realizada en el ámbito de la CNA muestra fortalezas y dificultades: Entre las **fortalezas** se menciona que la CNA ha contribuido: i) al intercambio de información entre sus miembros, ii) a la diseminación y educación sobre la importancia de las AP en sectores históricamente involucrados en forma marginal con la temática como sociedades de productores, y iii) a la democratización de la información, brindando a los actores clave y de primera mano, datos actuales sobre el grado de avance del SNAP.

Entre sus **debilidades** se destaca que la CNA aun no se ha podido constituir en un verdadero ámbito asesor donde se discutan y acuerden propuestas concretas de acción para recomendar a los tomadores de decisión. Entre las principales causas se menciona: i) la falta de definición de los temas clave para la planificación e implementación del SNAP que requieren debate político previo a una definición consensuada, ii) la dinámica y la frecuencia de las reuniones, iii) la necesidad de contar con sesiones temáticas especiales que permitan la discusión profunda así como la construcción de consensos, iv) la falta de material previo sobre el estado de situación de las APs, y v) la necesidad de capacitar a sus miembros sobre temas específicos.

De la evaluación de la CNA realizada en 2009 surgen tres tipos de aspectos que deben analizarse con más detalle referidos a: i) sus cometidos, ii) su integración, y iii) su funcionamiento.

i) Cometidos de la CNA. De acuerdo a la legislación vigente la CNA es un órgano asesor. La evaluación realizada en 2009 identificó diversos temas entre los que destacan la necesidad de incluir la planificación política – estratégica (y el control social) vinculado al MyE del proceso, como parte de sus acciones (ver cuadro 2). En este sentido, la **calificación de los cometidos de la CNA** incorporando nuevas acciones podría contribuir a mejorar los niveles de articulación entre los diversos actores institucionales que hacen parte del SNAP. Asimismo, es de esperar que una calificación de los cometidos contribuya a **superar la fragmentación temática** generando una dinámica de construcción prospectiva que supere la socialización de actividades como principal actividad de este espacio.

ii) Integración de la CNA. Si bien la integración prevista (en la Ley y el Decreto reglamentario) es amplia, tanto para los delegados gubernamentales (ministerios e intendencias) como para los representantes de la sociedad civil (universidad, productores y ONG), parece necesario analizar si el **perfil de sus miembros** es el más adecuado para poder cumplir con sus cometidos en forma adecuada. En especial si se considera a la CNA como un ámbito político de planificación estratégica del territorio en el que se encuentran las AP y del Sistema como un todo. Un espacio de planificación estratégica con funciones de asesoría debería integrarse por representantes políticos con visión estratégica (de la política de su sector) y capacidad de decisión, dejando para las comisiones o grupos de trabajo previstas en el su Reglamento, el ámbito de debate y construcción técnica derivada de las decisiones político – estratégicas tomadas por la CNA. Por tanto, su integración debería ser similar al nivel de representación institucional del MVOTMA. También parece necesario **ampliar o mejorar la representación** de todos los sectores clave para la planificación política – estratégica y el control social del SNAP, como por ejemplo el MEF o algunos Entes Autónomos.

La superposición de representantes (muchas veces las mismas personas) en distintos espacios de representación (muchas veces de carácter consultivo o asesor, sin poder de decisión) y para temas similares, ha sido identificado como una de las debilidades de los sistemas participativos de planificación y gestión, que puede llevar a al agotamiento de este tipo de espacios, generando cuestionamientos sobre la eficacia de los modelos participativos. En tal sentido, debería analizarse con más calma, la necesidad de contar con más de un espacio de participación en el ámbito de la DINAMA buscando **simplificar los espacios** para potencial la calidad de la participación.

iii) Funcionamiento de la CNA. En este sentido, la evaluación de la CNA identificó diversos temas vinculados al funcionamiento (ver cuadro 2) que pueden llegar a comprometer su viabilidad, en tanto no es posible pensar en el ejercicio de la participación en un espacios que no cuenta con información, materiales de soporte, etc. Estos aspectos deben ser analizados en detalle, en especial si consideramos que la DINAMA tiene la función de soporte al funcionamiento de la CNA.

Otro tema vinculado al funcionamiento refiere al número de reuniones previstas en el marco legal en relación a los cometidos y funciones del espacio. Es posible pensar que **un espacio político de planificación estratégica con funciones de asesoría y control social** pueda funcionar 2 veces al año: i) en el primer trimestre del año para acordar la agenda común, definir los temas que deben ser articulados y que necesitan de acuerdos políticos y establecer las comisiones o grupos de trabajo que los abordarán a lo largo del año), y ii) en el último trimestre del año, para evaluar los avances, ejercer el control social del proceso y colocar los nuevos temas que deberán ser abordados el nuevo año. En este esquema, cada grupo técnico de trabajo deberá acordar su agenda, frecuencia y dinámica de funcionamiento que le permitan cumplir con los objetivos y productos acordados en el plenario de la CNA, reportando a la secretaria de la CNA.

El desarrollo alcanzado hasta la fecha en la implantación del SNAP, muestra la necesidad de revisar con mayor detalle los cometidos de la CNA analizando la posibilidad de calificar este espacio de participación incluyendo, además de las funciones de asesoría que desempeña actualmente, funciones en la articulación de políticas, la planificación de acciones estratégicas, el control social y el monitoreo y evaluación de la implementación del SNAP.

3.3 Procedimientos administrativos

El procedimiento administrativo previsto inicialmente en el Decreto Reglamentario 52-005 para la incorporación de un Área Protegida incluía cinco pasos: i) Propuesta, ii) Notificación a los propietarios, iii) Consentimiento de los particulares, y iv) Elaboración del proyecto y delimitación del área, y v) Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública. Sin embargo, la modificación dada a partir de la Ley 17.930 que eliminó la necesidad de contar con el consentimiento previo de los propietarios para incorporar tierras privadas al SNAP, modificó la necesidad de alcanzar acuerdos previos entre privados y Estado para la incorporación de nuevas áreas al SNAP.

Si bien el Decreto Reglamentario que da cuenta de estos cambios aún no ha sido elaborado, se ha sugerido mantener el consentimiento como una “buena práctica”, ya que su involucramiento temprano es básico para la planificación y gestión de las AP.

El actual procedimiento considera:

1. La elaboración de una **Propuesta** (Artículo 6 del Decreto 52-005), concebida como un momento abierto que permite a cualquier interesado proponer la incorporación de un área al SNAP, obligando al proponente a presentar información técnica precisa (como la caracterización del medio físico, biológico, socioeconómico, uso actual de la tierra y aspectos culturales, históricos y arqueológicos).
2. Una vez que la DINAMA ha aceptado la incorporación de la nueva área al SNAP, se debe **notificar** (Artículo 7 del Decreto 52-005) a los propietarios de los predios incluidos en la propuesta, previendo la posibilidad de expropiar “*cuando el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del SNAP*” (Artículo 6 de la Ley 17.930).
3. Para la **elaboración del proyecto de selección y delimitación del área** (Art. 9 del Decreto 52-005), la DINAMA debe consultar a la Comisión Asesora Nacional.
4. Finalmente el proyecto para la creación del AP es **puesto de manifiesto** (Art. 10 del Decreto 52-005) en sus oficinas.
5. Y se organiza una **Audiencia Pública** (Art. 10 del Decreto 52-005) convocada en forma amplia.

Ni la modificación a la Ley, ni el Decreto que la reglamenta indican el alcance y el procedimiento que se debe seguir para difundir la puesta de manifiesto y realizar la audiencia pública. El SNAP cuenta con un **Módulo para la realización de Audiencias Públicas** como parte de la **Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)** en proceso de ajuste. En dicha Guía, el procedimiento administrativo establecido garantiza formalmente el acceso público a la información y la posibilidad de expresar su opinión en la audiencia pública Sin embargo, la eliminación de la obligatoriedad de contar con el consentimiento de los productores genera un vacío con relación al procedimiento de participación temprana propuesto en la Guía de Planificación de las Áreas Protegidas de Uruguay que debería ser subsanado aprobando un nuevo decreto de reglamentación del SNAP que considere los cambios introducidos en la Ley 17.930.

Varios ejemplos muestran la importancia de contar con un proceso de participación temprana, previo a la puesta de manifiesto y a la realización de la Audiencia Pública (siendo el más claro el de Cabo Polonio), por lo que el proyecto SNAP ha implementado algunos mecanismos que buscan garantizar la gobernabilidad en el proceso de planificación y manejo de las AP a partir de contar con una participación amplia de actores interesados. En la tabla 2 se presentan algunas

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

sugerencias para mejorar el **proceso de participación y consulta** para la incorporación de un área al SNAP.

Tabla 2. Procedimiento actual y recomendaciones para mejorar la incorporación de nuevas áreas al SNAP

Procedimiento previsto en el Decreto 52-005 y resultado que se espera alcanzar	Actividades previstas en la Guía del SNAP, otras prácticas habituales y resultados alcanzados	Actividades que deberían reforzarse como parte de un proceso de participación y consulta y resultados esperados
<p>Propuesta (Art. 6) Habilita a diversos actores a proponer un AP para su ingreso al SNAP</p>	<p>Se establecen los espacios de gestión política (PASO 1 y 2), planificación (PASO 5) y participación y consulta (PASO 9).</p>	<p>Los interesados muestran su interés en que un área sea incluida en el SNAP a través de una comunicación formal o Expresión de interés dirigida a la DINAMA, que debe incluir la información solicitada en los puntos a y d del Artículo 6 del Decreto 52-005.</p> <p>La DINAMA analiza la pertinencia de la propuesta y decide si la misma procede o no.</p> <p>La DINAMA establece una mesa técnica (que puede ser parte de los espacios locales existentes) – por ejemplo bajo la forma de un GAL- formado por técnicos del MVOTMA y representantes de los proponentes (no necesariamente técnicos) y propietarios de los predios (cuando no fuesen proponentes) que recopila y construye la información solicitada en el Decreto 52-005.</p> <p>Como resultado, se elabora una propuesta de incorporación del área al SNAP que articula el interés local, que es presentado formalmente a DINAMA.</p> <p>Si no se alcanza acuerdo, la DINAMA debe evaluar si continúa con el procedimiento o, si por el contrario, retoma la mesa técnica hasta alcanzar un acuerdo.</p>

Procedimiento previsto en el Decreto 52-005 y resultado que se espera alcanzar	Actividades previstas en la Guía del SNAP, otras prácticas habituales y resultados alcanzados	Actividades que deberían reforzarse como parte de un proceso de participación y consulta y resultados esperados
<p>Notificación (Art. 7) Asegura que los propietarios son notificados formalmente cuando sus predios formarán parte del AP.</p>	<p>Se trabaja con los actores locales a partir de sus propias instancias de participación buscando consensuar una propuesta que incluya una visión compartida del proceso (PASO 6 y 10) y un plan de trabajo consensuado (PASO 10).</p> <p>Se construye la información necesaria (PASOS 11 a 16).</p>	<p>Una vez que la propuesta ha sido presentada formalmente a la DINAMA, ésta notifica a los propietarios que sus predios formarán parte del AP.</p>
<p>Elaboración del proyecto de selección y delimitación del área (Art. 9). Asegura que se cuenta con un proyecto de ingreso que pueda ser puesto de manifiesto y sometido a debate público. Previamente, la DINAMA consulta a la CNA.</p>	<p>Es el PASO 17 (que aplica para las áreas identificadas dentro del Caso A).</p>	<p>Previo a la puesta de manifiesto, la DINAMA convoca a una nueva mesa técnica (o reunión de GAL) con las organizaciones que han propuesto la incorporación del área al SNAP y con los propietarios que han sido notificados, que permita alcanzar consensos en torno al alcance y contenido del proyecto de selección.</p>
<p>Puesta de manifiesto (Art. 10) Garantiza el acceso público a la información.</p>	<p>No se incluye en la Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay. Varias acciones se incluyen en la Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Módulo correspondiente a Audiencias Públicas.</p>	<p>Para garantizar la accesibilidad de la información, junto a la publicación en la web del MVOTMA y la disponibilidad en la oficina de DINAMA, se establece una mesa de información local en la que se pone de manifiesto el proyecto, para lo cual pueden establecerse acuerdos con las Juntas Locales, otros ministerio para utilizar los Centros MEC, etc.).</p> <p>Para asegurar que los interesados contarán con información oportuna, la DINAMA implementa una campana local de información sobre la etapa actual del proceso, el o los puntos en los que se puede acceder al proyecto puesto de manifiesto y las actividades futuras (incluyendo la Audiencia pública y otras instancias/procedimiento de</p>

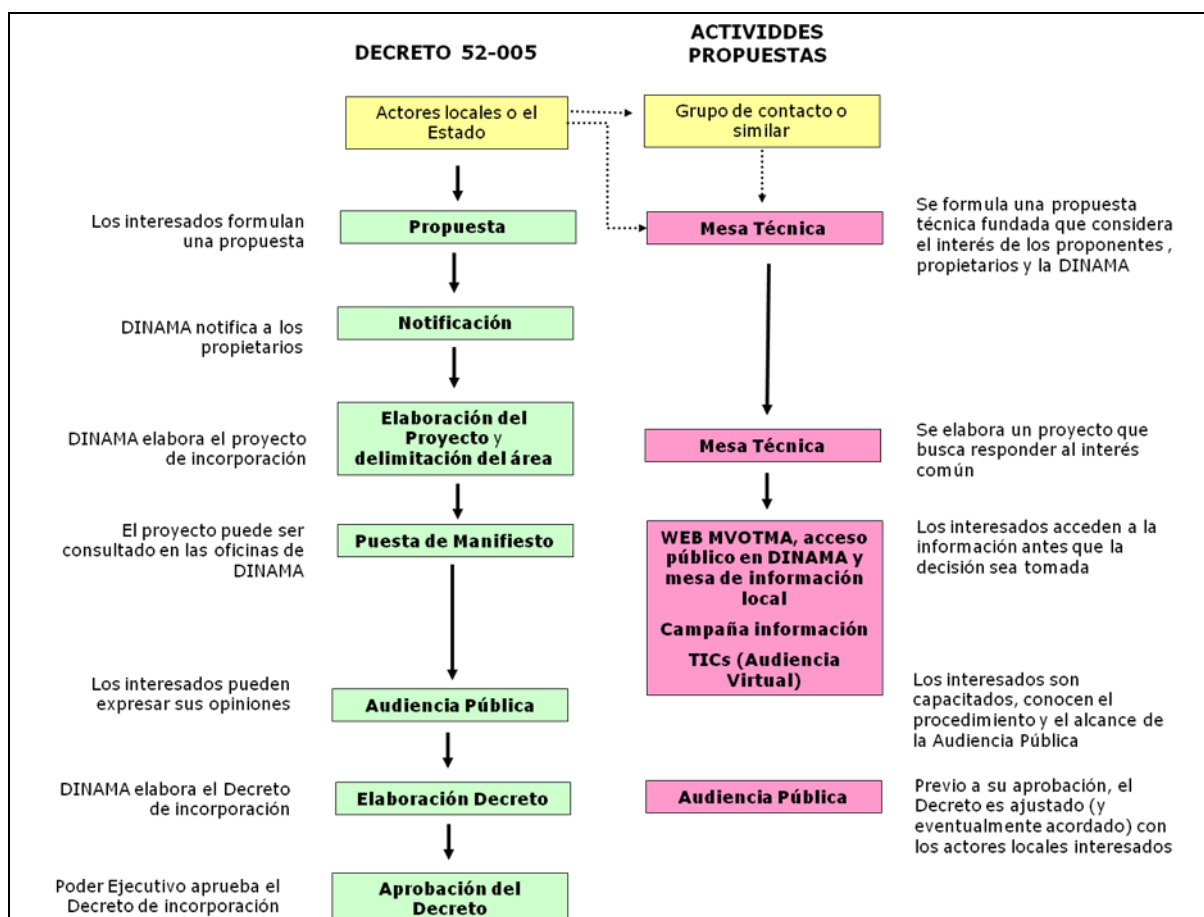
Procedimiento previsto en el Decreto 52-005 y resultado que se espera alcanzar	Actividades previstas en la Guía del SNAP, otras prácticas habituales y resultados alcanzados	Actividades que deberían reforzarse como parte de un proceso de participación y consulta y resultados esperados
		<p>participación y consulta).</p> <p>Para contribuir con la diseminación del proyecto puesto de manifiesto y recibir comentarios previos a la Audiencia Pública, la DINAMA establece una Audiencia Virtual. La Audiencia Virtual supone el establecimiento de un correo para el envío de dudas/consultas por parte de cualquier interesado. La DINAMA se compromete a responder por la misma vía en un determinado plazo (por ejemplo dentro de los cinco días hábiles de recibida la consulta)</p> <p>Las preguntas y respuestas se incorporan al procedimiento de Audiencia Pública previsto en el Artículo 10 del Decreto 52-005).</p>
<p>Audiencia Pública (Art. 10) Asegura la posibilidad a los distintos actores a expresar su opinión sobre la propuesta.</p>	<p>No se incluye en la Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay. Varias acciones se incluyen en la Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Módulo correspondiente a Audiencias Públicas.</p>	<p>Previo a la Audiencia Pública, la DINAMA convoca a una Jornada de capacitación de los interesados en participar en la Audiencia Pública. Esta actividad debe ser ampliamente convocada para garantizar la más amplia participación posible y debe incluir actividades de información y capacitación sobre el objetivo y alcance, los procedimientos y resultados que se esperan alcanzar en la Audiencia Pública.</p> <p>La Audiencia Pública debería contar con un procedimiento sencillo que garantice: i) el intercambio y la nivelación de la información necesaria para la toma de decisión, ii) la posibilidad de expresar todas las opiniones (e intereses) en forma amplia y sencilla (tanto oral como escrita), y iii) la recopilación de todas las</p>

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

Procedimiento previsto en el Decreto 52-005 y resultado que se espera alcanzar	Actividades previstas en la Guía del SNAP, otras prácticas habituales y resultados alcanzados	Actividades que deberían reforzarse como parte de un proceso de participación y consulta y resultados esperados
		<p>opiniones y valoraciones y su análisis por parte de la DINAMA previo a la toma de decisión.</p> <p>Es necesario revisar y ajustar la Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)</p>
Elaboración del Decreto de ingreso.	Es parte del trámite administrativo interno de DINAMA	<p>El Decreto es elaborado por la DINAMA con base a la información recopilada en el proceso de consulta (Mesa Técnica, Audiencia Pública y Audiencia Virtual) garantizando que incluya información clave que mejore la comunicación tanto a los interesados como a un público más amplio.</p> <p>Si fuese necesario –para alcanzar un mayor nivel de acuerdo-, previo a su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, la DINAMA puede someter el Decreto de ingreso a la consideración de los interesados convocando una nueva Audiencia Pública.</p>
El Poder Ejecutivo aprueba el Decreto e ingreso del AP al SNAP	La DINAMA convoca a una actividad pública en la que se comunica el ingreso formal del área al SNAP.	

El diagrama muestra el procedimiento que se propone:

Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP



En la tabla 3 pueden verse los actores que han elaborado las propuestas de incorporación de las áreas al SNAP:

Tabla 3. Actor que elaboró la propuesta

Área Protegida	Tipo de actor					
	Gobierno Central	Gobierno Municipal	Comunidad es locales	ONG	Academia	Otros
Quebrada de los Cuervos	DINAMA (MVOTMA)	IMTT				
Cabo Polonia	DINAMA, DINOT (MVOTMA), MINTURD, DGRNR, DINARA (MGAP)	IMRocha				
Humedales del Santa Lucía	DINAMA, DINOT (MVTOMA), PROGRAMA	IMMontevideo, IMCanelones, IMSJ				

Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

Área Protegida	Tipo de actor					
	Gobierno Central	Gobierno Municipal	Comunidad es locales	ONG	Academia	Otros
	AGENDA METROPOLITANA					
Arroyo Laureles	DINAMA (MVOTMA)		Actores locales			
Laguna de Rocha			Actores locales. Grupo auto dominado Comisión Asesora Específica Provisoria			
Queguay		IMPaysandú	Actores locales			

Elaboración propia con base a las fichas elaboradas por el SNAP

Finalmente es clave mejorar los tiempos administrativos para la aprobación de los decretos de incorporación de las AP.

- El **Cabo Polonio** muestra la importancia de mejorar los tiempos que insume el trámite administrativo de aprobación del Decreto de incorporación del área al sistema ya que el proceso perdió dinamismo y continuidad entre la elaboración de la propuesta (noviembre de 2008) y la aprobación del decreto (julio de 2009).
- La **Laguna de Rocha** es un ejemplo de cómo los procedimientos administrativos pueden demorar un proceso que no tiene oposición técnica ni política.

3.4 Coordinación Interinstitucional

Es muy importante distinguir entre coordinación y articulación. Mientras que la **coordinación** depende de la voluntad de los actores para coordinar, la **articulación** supone un marco de acuerdos formales que trascienden las personas. Este déficit tiene que ver con el formato político de lo institucional. El postergar algunas decisiones sobre institucionalidad tiene costos que pueden hipotecar todo un proceso. Al cambiar el liderazgo o los puntos de vista de los tomadores de decisión se corre el riesgo de no avanzar o, incluso, retroceder.

Ya se analizó en detalle la importancia de contar con una instancia política de decisión que acompañe el proceso, y se articule a los espacios técnicos y participativos de planificación.

Es necesario mejorar la articulación política (hacia arriba y hacia abajo) en todos los momentos del proceso, pero especialmente en los iniciales (durante la Fase I).

Sin embargo, el esfuerzo por desarrollar el trabajo interinstitucional no debe hacernos perder de vista la importancia de articular también el trabajo a escala local.

- En los **HSL** el trabajo local se vio impactado como consecuencia del tiempo y esfuerzo que demandaron las coordinaciones inter institucionales.

En donde es posible, se deben implementar mecanismos que permitan coordinar las actividades con otros proyectos que se ejecutan en el mismo territorio. Esto es especialmente importante si se considera que en muchas de las AP existen otras instituciones (públicas y de la sociedad civil) que desarrollan acciones en forma puntual o permanente. Un ejemplo es el MGAP que implementa el Proyecto de Producción Responsable (PPR) que financia actividades de capacitación a técnicos e implementa proyectos productivos y de conservación de la biodiversidad en predios vinculados a las AP, aunque hasta la fecha no se han logrado niveles de acuerdo significativos. O el Ministerio de Educación y Cultura que implementa sus Centros MEC en localidades de todo el país, que podrían contribuir a mejorar la información y capacitación de la población en general sobre temas de conservación y AP, muchas de las cuales se encuentran en el área de influencia de las AP. En este sentido, el espacio de coordinación del proyecto, valorado positivamente, debería transformarse en una instancia permanente de coordinación interinstitucional.


- En **Laguna de Rocha** se desarrollan actividades de educación ambiental y circulación de la información en general. A nivel técnico hay coordinación de los proyectos que se desarrollan en el área.
- En los **HSL** existen otros proyectos que se están desarrollando en el área, investigación, asociativos, educativos aprovechando el Plan de Educación Ambiental y se ha re adecuad el centro de visitantes.

Es clave que la DINAMA y el Proyecto SNAP realicen todos los esfuerzos necesarios para lograr articular acciones con proyectos implementados por el propio gobierno central en los territorios vinculados a las AP.

El proceso de planificación se ha dado (y todo indica que continuará dándose) en forma paralela a:

1. La conformación del equipo de trabajo del Proyecto (en todos sus niveles);
2. La coordinación de actividades con la estructura de la DINAMA (técnicas y políticas);
3. La definición de los procedimientos para la incorporación de las áreas y la elaboración de planes de manejo;
4. La definición de los procedimientos administrativos en DINAMA (gestión de recursos, elaboración de decretos, etc.);
5. El fortalecimiento de capacidades de los equipos de la División de Áreas Protegidas y el Proyecto;
6. El establecimiento de las condiciones de infraestructura básica para el soporte de las actividades locales: i) recursos humanos (administradores, técnicos, guardaparques, etc.), y ii) recursos materiales para el trabajo e las AP;
7. La negociación política con los actores involucrados en las distintas AP (desde la DINAMA, otros ministerios e intendencias; hasta los productores, vecinos, empresas, ocupantes ilegales, veraneantes, escuelas, etc.).

Por esto, la incorporación de AP y la elaboración de planes de manejo ha sido (y en gran medida continúa siendo) un proceso paralelo de coordinación, toma de decisiones políticas e implementación de acciones técnicas que parece haber forzado, en forma permanente, las capacidades institucionales existentes, tanto a nivel:

 Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

1. **Interno (DINAMA):** i) por la creación de una nueva estructura en el marco del Proyecto alojada en el espacio público pero con una lógica de gestión de proyecto, y ii) por la exigencia de trabajo para las estructuras existentes (tanto de la División de AP como de otras áreas de la DINAMA p.e. la jurídica); como
2. **Externo (otros actores públicos, privados y de la sociedad civil):** i) por el interés de la DINAMA de establecer espacios de coordinación con estructuras poco acostumbradas (cuando no opuestas) a coordinar sus actividades y con un marcado sesgo sectorial en sus intervenciones, ii) por la necesidad de trabajar con contrapartes con escasa formación técnica y visión política; y iii) por la necesidad de planificar estratégicamente el desarrollo del territorio en un país en el que esta práctica es poco frecuente.

Adicionalmente, como parte del modelo de gobernanza y participación es clave definir instrumentos y acordar procedimientos que permitan gestionar los conflictos en forma adecuada.

- En **Cabo Polonio** la organización de los transportistas permitió racionalizar los ingresos de vehículos en la temporada estival 2009 (misma cantidad de pasajeros, con una reducción significativa de los ingresos de vehículos) y se mejoró la conciencia sobre los valores del área.

4. RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS

- **Fortalecer ámbitos internos formales de articulación en el que están representados los actores técnicos y políticos con poder de decisión.** La gestión participativa supone que tanto los técnicos como los tomadores de decisiones políticas manejan la misma información en tiempo real. Aquí se identifican dos tipos de temas que involucran a: i) el proceso de toma de decisiones, y ii) el proceso de comunicación de las decisiones que han sido tomadas. Contar con ámbitos internos fortalecidos y eficientes de articulación mejoraría el proceso de decisión política, en tanto los tomadores de decisión dispondrían de información local actualizada proporcionada por los técnicos. También mejoraría la comunicación, manteniendo a los técnicos informados sobre los temas clave de la agenda política.

Por esto es clave contar con ámbitos formales que se reúnan en forma periódica, que permitan tomar decisiones políticas basadas en información técnica confiable y que garanticen la socialización de la información política entre los técnicos.

La participación de los tomadores de decisión (Directores Nacionales, de División, etc.) en momentos específicos de la agenda local es clave para validar el desarrollo de los procesos. Es importante distinguir la diferencia que existe entre articular y coordinar acciones, en tanto la coordinación no supone, necesariamente, el desarrollo de acciones estratégicas basadas en una misa visión y en metodologías similares de intervención.

- **Diagnosticar las capacidades locales e identificar (mapear) las demandas de capacitación de los actores locales.** Previo al fortalecimiento de las capacidades técnicas del equipo de planificación, parece necesario mapear las capacidades locales e identificar las demandas de capacitación de los actores locales, buscando potenciar al máximo las instancias y los recursos previstos para este tipo de actividades.
- **Fortalecer las capacidades de los actores implementando un programa nacional de capacitación.** En la actualidad no es claro el papel de las ONG, los consultores y la academia en los procesos de planificación y gestión. La contratación de ONG locales no siempre es posible debido tanto a las capacidades como a la infraestructura que disponen. La contratación de consultores o académicos ha mostrado debilidades en la comprensión de un proceso participativo. Para superar esta situación es posible pensar en un programa público de fortalecimiento de capacidades de ONG orientadas a la conservación, a la participación ciudadana y a la administración que permita que todos los actores con potencial de trabajo en las AP manejen los mismos temas y metodología de trabajo.
- **Mejorar los procedimientos administrativos para la planificación.** El manejo de los tiempos (tanto políticos como sociales) es clave para aprovechar la energía de los procesos en marcha y cumplir con las expectativas de los actores involucrados en ellos. Es necesario tener siempre presente que el tiempo de la administración (no el político) y el de los actores locales suele ser diferente. En términos generales, los procesos sociales se nutren de dos grandes tipos de energías: la denominada “instituida” que proviene de los actores que hacen parte de las estructuras administrativas y/o políticas de gestión (DINAMA, otros ministerios, intendencias, etc.) y la que se denomina “instituyente” que proviene de otros actores externos a los espacios establecidos de gestión y administración cuyo accionar es considerado legítimo aunque ni necesariamente se trate de organizaciones legalmente establecidas.

La incorporación de AP al SNAP ha manejado ambos tipos de energías aunque no siempre han podido retroalimentar todo el proceso. Un manejo inadecuado de los tiempos administrativos al igual que un manejo confuso de los mensajes institucionales y/o políticos) puede generar desmotivación en los actores locales, haciéndole perder energía al proceso. Esto puede expresarse en el aumento de los cuestionamientos e incluso los conflictos en torno a las decisiones que se toman, en la pérdida de interés, la disminución de la participación e incluso el vaciamiento de los espacios, e incluso en la franca oposición al proceso.

- **Identificar las preguntas clave que permitan saber si es posible pasar de una etapa a la otra.** Asumiendo que estamos frente a un proceso dialógico⁵ (que no avanza necesariamente en un único sentido) es necesario construir las preguntas clave que permitan saber si podemos pasar de una etapa a otra en el proceso para no generar falsas expectativas ni frustraciones en los equipos técnicos y actores locales involucrados (sean técnicos, políticos, productores, ambientalistas, académicos, etc.).
- **Definir y acordar una visión compartida de conservación y desarrollo sustentable de los territorios en los que se encuentran las AP.** En términos generales se enfatiza en la necesidad de contar con una visión y objetivos compartidos, definidos en forma participativa por todos los actores que hacen parte del proceso. Sin embargo, tan importante como esto es contar con metodologías compartidas para la intervención en proceso que suponen la necesidad de articular esfuerzos y recursos en un mismo territorio y con una población similar.
- **Calificar la CNA como espacio de articulación, planificación político - estratégica, control social y monitoreo y evaluación del SNAP.** El desarrollo alcanzado hasta la fecha en la implantación del SNAP, muestra la necesidad de revisar con mayor detalle los cometidos de la CNA analizando la posibilidad de calificar este espacio de participación incluyendo, además de las funciones de asesoría que desempeña actualmente, funciones en la articulación de políticas, la planificación de acciones estratégicas, el control social y el monitoreo y la evaluación de actividades.
- **Identificar con claridad los intereses y las posiciones de los actores que pueden potenciar o limitar los procesos locales.** Una ponderación inadecuada de la información disponible (valores, conflictos, interés de distintos actores, dinámica económica y social local, etc.) puede llevarnos a tomar decisiones incorrectas.
- **Responder a las demandas locales.** Cuando se dio una respuesta adecuada a las demandas locales los procesos avanzaron en una mejor forma. Esto indica la necesidad de contar con mapeos de coyuntura u otros instrumentos que permitan identificar las demandas locales, e incorporar estrategias (y acciones) que los consideren como parte del proceso de planificación.
- **Diseñar una clara estrategia de comunicación para el desarrollo.** Adicionalmente a la identificación de intereses, posiciones, percepciones, sentidos, etc. es necesario definir una estrategia en la que la comunicación no sólo sea un instrumento de información, sino que se incorpore como una dimensión estratégica de desarrollo.

⁵ Entendido como un proceso permanente de análisis crítico orientado a la acción basado en el diálogo que permita realizar síntesis y construir aprendizajes significativos. El proceso dialógico debe ser entendido como un constante avance y retroceso producto del diálogo estructurado por procedimientos y métodos y los cambios constantes que impone la realidad.

- **Realizar un Mapeo de iniciativas, identificando los cambios institucionales y de política producidos en el último período de gobierno (a nivel nacional y departamental).** En los últimos cinco años los cambios de han acelerado, tanto al interior del MVOTMA y de otros ministerios como con y en las Intendencias y con las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Es necesario identificar, sistematizar y analizar estos cambios que incluyen aspectos tan diversos como la voluntad política, la actitud frente a los mandos medios y los técnicos, la asignación de recursos humanos y materiales y la formulación de estrategias y políticas públicas en algunos temas clave. Muchos de estos cambios afectan tanto en forma positiva como negativamente al SNAP. Asegurarse que el sector público va en el mismo sentido (o al menos no en un sentido opuesto!) al SNAP no es una tarea sencilla.
- **Actualizar en forma periódica los Mapas de actores.** Si bien se cuenta con distintos mapeos de actores elaborados tanto para la escala nacional como local, debido a la dinámica propia de los actores y sus relaciones, pero sobre todo, al dinamismo de los factores económicos y políticos, es recomendable actualizar en forma permanente los mapas de actores. Vale la pena preguntarse si una determinada ONG continúa siendo un aliado para el trabajo en determinada AP?, si los Centros MEC son un espacio con potencial para el trabajo del SNAP? o si la ARU podría ser una aliada para la conservación de los suelos y las praderas naturales? Un análisis periódico podría ayudarnos a identificar “nichos”, intereses compartidos, prácticas comunes, etc.
- **Mejorar la estructura de soporte para la gestión.** La gestión de las áreas que forman parte del Sistema supone contar con una estructura que pueda brindar soporte al manejo cotidiano, incluyendo recursos humanos capacitados (administradores, técnicos de apoyo, investigadores, guardaparques), y recursos materiales adecuados. Esto supone definir, con mayor precisión, el alcance de algunas funciones como la de Administrador.
- **Analizar los escenarios económico-financieros en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones/planificación.** El análisis temprano y a escala local, de la viabilidad económica de las AP podría ayudar a definir la superficie a ser considerada como parte del SNAP. Parece necesario contar con programas de investigación que permitan mejorar el conocimiento económico de ciertos ecosistemas clave (por ejemplo para pastizales), valorar los servicios ambientales, los efectos diferenciados sobre los recursos y la construcción de indicadores con perspectiva ambiental. También es prioritario reforzar las capacidades de los equipos locales si se quiere mejorar la planificación del SNAP.
- **Implementar medidas de estímulo/sanción económico-financiera que garanticen la viabilidad económica de las AP.** Parece necesario implementar incentivos generales y específicos que contribuyan a reforzar la viabilidad de ciertas AP. Es posible articular distintas estrategias e instrumentos. Por ejemplo, rentas generales debería compensar a la Intendencia por lo que deja de recaudar orientado a las que hacen áreas protegidas, utilizar el valor simbólico de la quita de impuestos, distribuir rentas por servicios ambientales, o sancionar con el no pago de los incentivos. Para esto es importante poder realizar acuerdos por períodos de determinados de tiempo sujetos a evaluación (con indicadores económicos, sociales, de productividad, sustentabilidad, conservación).
- **Contribuir a la construcción de un sistema de indicadores de proceso e impacto que incluyan criterios de conservación orientados al desarrollo sustentable de los territorios.** Ya sea para identificar los avances en la planificación como para incidir en otras políticas públicas (aprobación de proyectos, préstamos, certificados de probación, etc.) y

■ Sistematización de las lecciones aprendidas, recomendaciones y estrategias para mejorar los procesos de planificación, los ámbitos de participación, los procedimientos administrativos y la coordinación interinstitucional del SNAP

contribuir a democratizar el conocimiento y la información a escala local, es necesario buscar caminos que permitan incidir en la definición de indicadores estadísticos que incluyan aspectos de conservación. Debido a la complejidad de esta tarea, es necesario avanzar en acuerdos institucionales con ciertos actores clave como el INE, el MGAP y/o el INIA.

BIBLIOGRAFÍA

Canzani, A. 2005. *Evaluación de capacidades nacionales para la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Serie Documentos de Trabajo N° 5. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Canzani, A. 2006. *Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales para el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Serie Documentos de Trabajo N° 7. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Encuesta de opinión pública: ambiente, biodiversidad y áreas protegidas. 2007. *Serie Informes N° 5*. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Hoffmann, E. 2005. *Diagnóstico de situación y perspectivas de la conciencia pública en temas de biodiversidad y áreas protegidas*. Serie Documentos de Trabajo N° 6. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Santandreu, A. 1997. *Nuestra incipiente cultura ambiental*. Relaciones, 158: 24. Montevideo, Uruguay.

Santandreu, A. y E. Gudynas. 1998. *Ciudadanía en Movimiento*. Participación y conflictos ambientales. CLAES, FESUR y Trilce, Montevideo, Uruguay.

Santandreu, A. 2007. *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Montevideo, Uruguay. Documentos de trabajo No. 13. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

SNAP. 2007. *Guía de procedimientos para la incorporación de áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)*. Módulo correspondiente a Audiencias Públicas. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

SNAP. 2009. *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay*. En proceso de revisión.

Soutullo, A. 2006. *Marco conceptual para la planificación de la conservación de la diversidad biológica: implicancias para el diseño de un sistema de áreas protegidas en Uruguay*. Documentos de trabajo No. 11. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. DINAMA, GEF, UNDP, Embajada de Francia en Uruguay y AECI. Montevideo. Uruguay.

Toro J. y Rodríguez M. C. 2001. *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*. BID. Bogotá, Colombia.

UNICEF. 2006. *Elaborando proyectos de comunicación para el desarrollo*. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.

MARCO LEGAL CONSULTADO

Decreto 500/991 con las modificaciones introducidas por el Decreto 420/07 del 7 de noviembre de 2007

Decreto de incorporación del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Decreto de incorporación del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Decreto de incorporación del Paisaje Protegido Valle del Lunarejo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Decreto de incorporación del Parque Nacional Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Ley N° 17.234 que declara de interés general la creación y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental.

Ley N° 18.308 que establece el marco regulador general de la Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Reglamento de funcionamiento del Plenario de la Comisión Nacional Asesora (CNA)