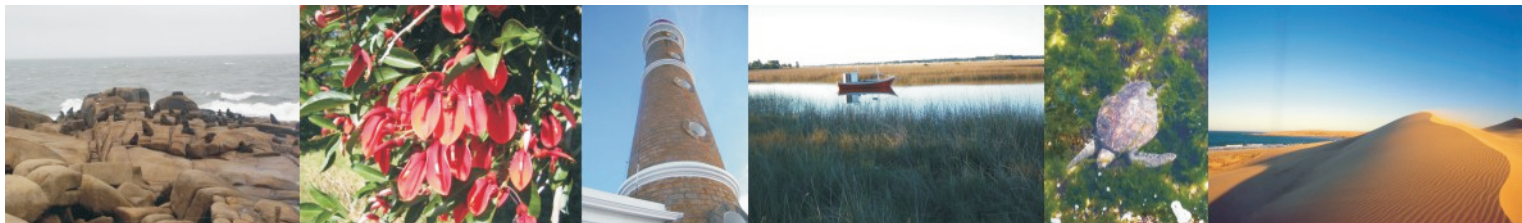


## Entendimiento del marco institucional y normativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

CPA Ferrere

Julio 2010





# Entendimiento del marco institucional y normativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

CPA Ferrere



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, 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 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  
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>



---

## CONSULTORÍA

**Evaluación y Diseño Institucional del Sistema Nacional  
de Áreas Protegidas de Uruguay**

**Proyecto URU/06/G34**

---

***PRODUCTO INTERMEDIO DE LA CONSULTORÍA:***

***Entendimiento del marco institucional y normativo del SNAP***

Fecha: Julio 2010

## INDICE

<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL DEL SISTEMA.....</b>	<b>7</b>
2.1	<i>Marco político e institucionalidad vinculada al SNAP.....</i>	7
2.2	<i>Análisis de la estructura organizacional actual.....</i>	13
2.3	<i>Identificación y análisis de procesos claves.....</i>	19
2.3.1	Definir y monitorear políticas, directrices y planes estratégicos .....	19
2.3.2	Gestionar la incorporación de un Área Protegida al SNAP .....	20
2.3.3	Preparar la gestión del AP .....	20
2.3.4	Gestionar Áreas Protegidas .....	21
2.3.5	Evaluación y Monitoreo .....	22
2.3.6	Gestionar Marco Normativo Vigente .....	22
2.3.7	Gestionar la Comunicación .....	22
2.3.8	Gestionar Recursos Humanos .....	23
2.3.9	Gestionar la Administración Financiero – Contable.....	24
2.3.10	Gestionar Sistemas de Información .....	25
2.4	<i>Recursos humanos afectados al sistema.....</i>	26
2.5	<i>Financiamiento del sistema.....</i>	30
<b>3</b>	<b>ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EN OTROS PAÍSES – LECCIONES APRENDIDAS APLICABLES AL CASO URUGUAYO .....</b>	<b>33</b>
3.1	<i>¿El SNAP debe seguir dentro del Ministerio o debe ser una entidad independiente y autónoma?.....</i>	34
3.2	<i>¿A qué nivel jerárquico suele estar alojado el SNAP (dependiendo directamente del Ministro o no, etc)?.....</i>	35
3.3	<i>¿Cuál es el camino más apropiado, la centralización de la gestión o la descentralización?.....</i>	35
3.4	<i>¿Cuál es el mejor modelo de gobernanza para el sistema de AP; colaborativo, co-gestión u otorgado a terceros? .....</i>	37
3.5	<i>¿Cuál es la mejor figura para gestionar las AP, en el caso de una administración otorgada a terceros (gobernanza tercerizada); las ONG, los gobiernos departamentales, etc.? .....</i>	38
3.6	<i>¿Los Guardaparques deben ser un cuerpo nacional, donde ellos dependan directamente de una figura a nivel central o deben depender de cada uno de los administradores que están en el campo? .....</i>	41
3.7	<i>¿Los Guardaparques deben ser funcionarios públicos o privados por contrato? .....</i>	42
3.8	<i>¿Los Guardaparques deben tener una rotación cada cierto tiempo entre áreas o es mejor que sean estables en una sola?.....</i>	43
3.9	<i>¿Cuáles son algunas alternativas de fuentes de financiamiento que puede tener el sistema de áreas protegidas?.....</i>	43
3.10	<i>¿Qué mecanismos de coordinación y participación se están utilizando? .....</i>	45
3.11	<i>¿Cómo han resuelto el tema de las compras, contratos y pagos en las áreas (ya que en principio debieran quedar sujetos a las legislación/burocracia pública)? .....</i>	45

<b>4</b>	<b>MARCO JURÍDICO .....</b>	<b>47</b>
4.1	<i>Descripción de los aspectos más relevantes del marco normativo actual.....</i>	47
4.1.1	Constitución de la República .....	47
4.1.2	Ley General de Protección del Ambiente N° 17.283 (“la LGPA”).....	47
4.1.3	Normativa específica del SNAP .....	48
4.2	<i>Análisis de aspectos puntuales del Marco Normativo Actual .....</i>	55
4.2.1	Competencias vinculadas a la materia .....	55
4.2.2	Potestades de guardaparques y demás personal asignado a la inspección y contralor de las AP .....	59
4.2.3	Pautas, planes generales, directrices y planes de manejo.....	60
4.2.4	Medidas de protección del área protegida .....	61
4.2.5	Señalización y cartelera.....	62
<b>5</b>	<b>ANÁLISIS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO E INCENTIVOS DEL SISTEMA.....</b>	<b>63</b>
5.1	<i>Marco conceptual.....</i>	63
5.2	<i>Precios por servicios ambientales.....</i>	64
5.3	<i>Impuestos con destino al financiamiento del Fondo de Áreas Protegidas.....</i>	64
5.4	<i>Tarifas/precios que podrían cobrarse en las áreas .....</i>	65
5.5	<i>Incentivos tributarios a las donaciones.....</i>	65
5.6	<i>Incentivos a las actividades desarrolladas en las áreas protegidas.....</i>	66
<b>6</b>	<b>ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SNAP – EL FONDO DE AP.....</b>	<b>68</b>
	<b>ANEXO I DECRETO 434/008: COMETIDOS Y FUNCIONES DE LA DINAMA .....</b>	<b>72</b>
	<b>ANEXO II SITUACIÓN ACTUAL DE PERSONAL POR AP INCORPORADA AL SNAP.....</b>	<b>75</b>
	<b>ANEXO III: OTROS ÁMBITOS DE COORDINACIÓN EXISTENTES.....</b>	<b>77</b>
	<b>ANEXO IV ENTREVISTAS REALIZADAS .....</b>	<b>78</b>
	<b>ANEXO V DOCUMENTOS DE REFERENCIA UTILIZADOS .....</b>	<b>80</b>

## 1 RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del Proyecto URU/06/G34, se presentan los resultados de nuestro entendimiento sobre la situación vigente en términos del marco institucional y normativo en el que se desarrolla actualmente la gestión del sistema nacional de áreas protegidas (en adelante el SNAP). Tal como fuera acordado en el ámbito del Comité de Dirección del Proyecto, el informe integra los distintos “productos” intermedios requeridos en los términos de referencia de la consultoría, vale decir: la evaluación del marco institucional y normativo nacional y el análisis de experiencias aplicables de otros países de los cuales puedan extraerse lecciones aprendidas para el caso uruguayo.

Tal como se detallara en el Plan de Trabajo (primer producto de la consultoría), el proceso de trabajo seguido es el resultado del análisis realizado a partir de las reuniones de relevamiento y reflexión con los principales referentes involucrados en la gestión del SNAP, así como de la revisión de informes de consultoría previos y demás documentación disponible vinculada a la temática de la consultoría que nos acercó nuestra contraparte (se describen en Anexo los nombres de las personas que participaron en el relevamiento).

El enfoque acordado inicialmente que guió nuestro análisis fue el de utilizar como insumos en la medida de lo posible los estudios previos realizados sobre las temáticas relacionadas con la consultoría. En este sentido, se ha optado por no reiterar análisis ya realizados cuyos resultados se encuentren sustancialmente vigentes, profundizando sí, en aquellos que pudieran requerir una actualización y/o la consideración de una perspectiva de análisis diferente o complementaria (se incluye en Anexo el listado de documentos consultados proporcionados por la contraparte).

Es importante aclarar, que el presente análisis no constituye un objetivo en sí mismo para la consultoría sino que debe entenderse como un instrumento que motive la reflexión, así como la identificación de recomendaciones que puedan ser incorporadas a la propuesta de modelo institucional que formará parte del informe final de la consultoría.

Desde el punto de vista del enfoque metodológico y el plan de trabajo sugeridos al inicio de la consultoría, se han acordado algunos ajustes con nuestra contraparte para reflejar dos hitos relevantes para la institucionalidad del SNAP: el cambio de autoridades (DINAMA y MVOTMA) y el proceso de planificación presupuestaria quinquenal. Dichos ajustes en el plan de trabajo impactaron en los tiempos de entrega de los informes intermedios pero no afectarán sustancialmente el plazo de entrega del informe final, previsto en el plan original para el mes de julio.

El informe está estructurado por capítulos que reflejan las distintas perspectivas de análisis que fueron consideradas por el equipo consultor en esta fase del trabajo.

- **Capítulo II – Análisis de la Institucionalidad Actual del SNAP:** analiza la situación actual del sistema en términos del marco político-institucional, la estructura organizativa, sus procesos de claves de gestión, los recursos humanos y fuentes de financiamiento.



- **Capítulo III – Análisis de sistemas en otros países, lecciones aprendidas aplicables al caso uruguayo:** se identifican experiencias y lecciones aprendidas de otros países, particularmente de Latinoamérica, sobre aquellos temas más críticos identificados para el sistema uruguayo.
- **Capítulo IV - Marco Jurídico:** se analizan los aspectos más relevantes del marco normativo vigente, con foco en la identificación de vacíos legales, inconsistencias y/o superposición de normas y/o competencias, así como en la interpretación y generación de recomendaciones que permitan tomar posición sobre aquellos puntos que pudieran generar dudas o dar lugar a distintas interpretaciones, de acuerdo al relevamiento realizado.
- **Capítulo V – Análisis de Mecanismos Alternativos de Financiamiento e Incentivos:** se explicitan las principales medidas concretas que podrían considerarse con el objetivo de incrementar los recursos con los que actualmente cuenta el SNAP de forma de complementar los fondos presupuestales y contribuir con la sostenibilidad financiera del sistema.
- **Capítulo VI - Administración de los recursos financieros del SNAP – El Fondo de AP:** se analizan distintas alternativas posibles para estructurar e instrumentar el funcionamiento del Fondo, que a la fecha no se encuentra operativo.

### Principales conclusiones

Desde la creación del SNAP se han realizado esfuerzos significativos para lograr la implementación inicial del Sistema apostando fuertemente a la planificación y gestión de las áreas. Para ello, se han incorporado equipos técnicos, se han desarrollado acciones orientadas a mejorar la coordinación y la articulación interinstitucional y se ha fomentado la participación social a través de acciones de comunicación desarrolladas desde el propio SNAP a través del componente de Participación del Proyecto.

Más allá de los importantes avances logrados hasta el momento, el SNAP cuenta con importantes desafíos en materia institucional, financiera y de dotación de recursos humanos calificados para contar con un sistema de áreas protegidas formalmente estructurado y organizado que posibilite una gestión eficaz y eficiente orientada al logro de los objetivos institucionales planteados.

Desde el punto de vista organizacional, la nueva realidad que marca un sistema en funcionamiento, con siete áreas protegidas ingresadas al sistema y más de diez en plan de incorporación, hace necesario adecuar el modelo para adaptarlo al nuevo escenario.

El nuevo escenario planteado requiere **fortalecer la institucionalidad del sistema**, jerarquizándola en la estructura actual y dotándola de los recursos necesarios para cumplir con los cometidos y procesos claves definidos, reduciendo la dependencia de estructuras temporales (Proyectos) que no aseguran la sostenibilidad en el tiempo del sistema. En este sentido, será necesario robustecer el nivel central con capacidades técnicas, de planificación y control, tanto para dirigir y supervisar la gestión del sistema, como participar de la misma, actuando como nexos y colaborando con el nivel territorial según el modelo de gobernanza adoptado en cada área.

A nivel de las áreas protegidas ingresadas al sistema, un desafío importante pasa por **formalizar el funcionamiento de los ámbitos formales previstos** (administrador, CAE) y por **incorporar al personal requerido** para la gestión (Director, Guardaparques, etc).

El fortalecimiento de la institucionalidad del sistema tanto a nivel central como de las áreas, permitirá seguramente mejorar el grado de coordinación interinstitucional respecto de la trama de organismos vinculados o con intereses comunes en el territorio de las áreas protegidas.

**En cuanto a los procesos claves para el funcionamiento del sistema, se debe avanzar en la formalización de los mismos**, así como en las políticas y directrices generales que los regulan. Esta formalización permitirá capitalizar experiencias, uniformizar prácticas de trabajo y reducir la discrecionalidad y artesanía con la que a veces se resuelven o gestionan asuntos que ya han sido previstos o resueltos anteriormente en otros ámbitos de forma exitosa.

En relación con las **fuentes de financiamiento**, la normativa específica que rige actualmente el SNAP prevé una variedad de fuentes posibles de financiamiento: recursos presupuestales, subsidios, proventos, multas y decomisos, creación de impuestos específicos, cobro de tarifas para el ingreso a las áreas protegidas. A nivel de la legislación nacional también existen instrumentos que podrían ser utilizados (por ejemplo exoneraciones tributarias). Sin embargo, las posibilidades que el marco normativo brinda no han sido explotadas aún. En la actualidad el sistema depende en gran medida de fondos de cooperación internacional, que no aseguran la sostenibilidad futura del mismo en el mediano y largo plazo. El desafío pasa entonces por incrementar la participación del financiamiento de base presupuestal y gestionar en paralelo el desarrollo de otras fuentes complementarias como las aludidas anteriormente. En este contexto, la definición del presupuesto quinquenal 2010 – 2014 adquiere una importancia estratégica para el futuro del sistema.

En cuanto a la **puesta en funcionamiento del Fondo de Áreas Protegidas**, previsto legalmente para la administración de los recursos financieros del sistema, y que aún no está operativo, se analizan algunas alternativas para su estructuración. En este sentido, parece visualizarse una opción viable que permitiría (en principio) contemplar los requerimientos de agilidad, practicidad y flexibilidad que la administración de este tipo de sistemas demanda.

Respecto del **marco jurídico** que regula el funcionamiento del sistema, puede decirse que Uruguay cuenta con un sistema relativamente moderno y completo. Los desafíos en este punto están más vinculados a la necesidad de aclarar, comunicar, capacitar y aplicar la normativa que a modificar o incorporar nuevas normas. No obstante ello, se debe avanzar en la reglamentación de algunos aspectos pendientes y regularizar otros que admiten mejores soluciones desde el punto de vista legal.

Finalmente, el análisis de las **experiencias internacionales** ofrece lecciones interesantes para la resolución de algunos de los dilemas y definiciones que el SNAP tiene por delante. No obstante lo cual, se observa que soluciones que han funcionado en un sistema no necesariamente funcionan en otros, por lo que será necesario diseñar soluciones propias, que considerando las lecciones de las experiencias de terceros, se adapten a las características y particularidades de la realidad local.

## 2 ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL DEL SISTEMA

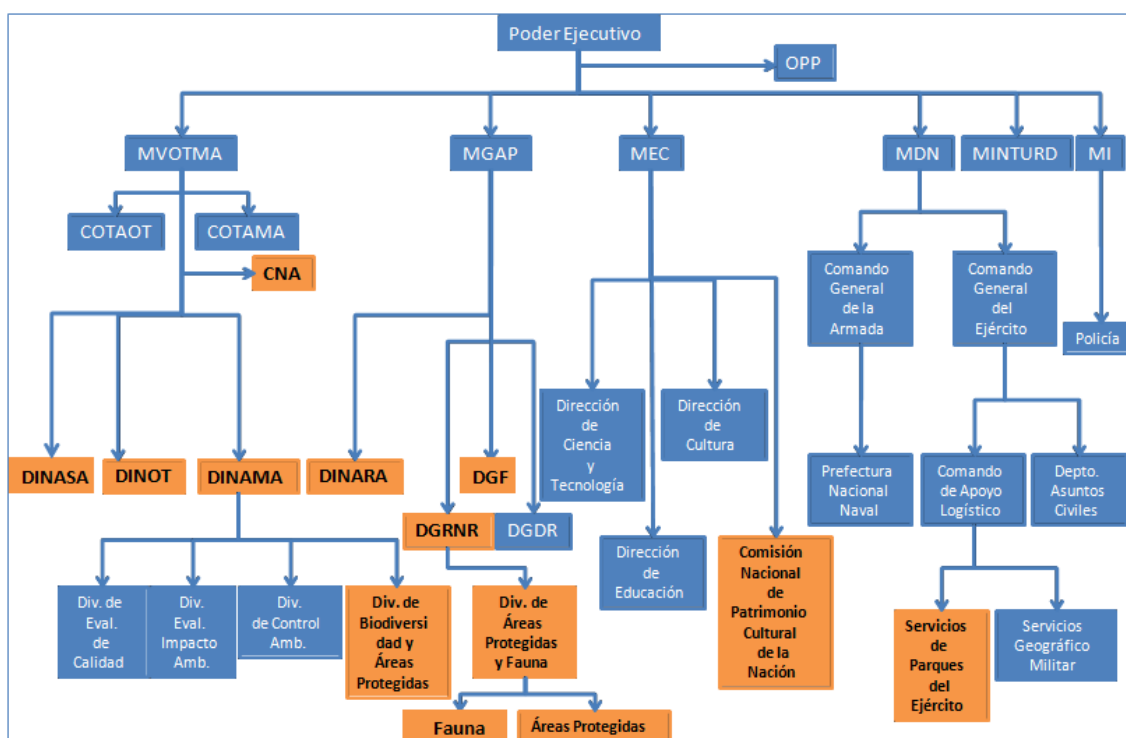
En este capítulo se analiza la actual institucionalidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), abordada desde la perspectiva de su marco político/institucional, organización, recursos humanos y financieros, capacidades alojadas y procesos de trabajo sustantivos y de apoyo. A partir del análisis elaborado para cada una de las dimensiones mencionadas, se identifican posibles oportunidades de mejora que serán tenidas en cuenta en el diseño del modelo institucional futuro del sistema (Informe Final de la Consultoría).

### 2.1 Marco político e institucionalidad vinculada al SNAP

- Nuestro país cuenta con un **marco político que viene evolucionando favorablemente hacia la conservación de áreas protegidas**, fruto de lo que ha sido un gradual proceso de jerarquización de la temática específica en las agendas gubernamentales y partidarias. Prueba de ello es que, a partir del año 2000, Uruguay cuenta con una Ley que declara de interés general la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley Nº 17.234). Dicha normativa, además, fue promovida de manera consensuada por la totalidad de los partidos políticos, y su importancia fue respaldada por un significativo incremento relativo de los recursos asignados mediante la Ley de Presupuesto 2005 – 2009.
- No obstante la tendencia planteada, persisten desafíos vinculados **a la necesidad de consolidar el tema en las agendas partidarias, y a ratificar su importancia estratégica mediante la asignación consistente de recursos**. En este sentido, es válido destacar que en el marco de la realización de grupos de trabajo interpartidarios, integrados por técnicos representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, se han identificado y definido ciertos puntos de acuerdo y sugerencias en materia de medio ambiente, abarcando líneas de acción acordadas en cuatro ejes estratégicos: Gestión Ambiental, Cambio Climático, Participación Pública e Institucionalidad Ambiental. Dentro de los principales aspectos acordados relacionados con áreas protegidas, destacan la necesidad de avanzar en el análisis legal de las posibles restricciones que impone la normativa a los derechos de los actores involucrados en las áreas. Aún así y dentro de este marco planteado, persisten desafíos para lograr que el tema de las áreas protegidas ocupen un lugar sustantivo en la agenda, condición necesaria para lograr una suficiente asignación de recursos presupuestales que brinden la posibilidad de desarrollar efectivamente el SNAP.
- A nivel internacional, Uruguay es signatario de una serie de acuerdos y convenciones relevantes para la conservación de la biodiversidad. Entre ellos el Convenio de Biodiversidad (CDB), Ramsar y CITES. En relación al CDB, Uruguay ha desarrollado una Propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1999), situando al SNAP como una prioridad fundamental para la conservación in situ en Uruguay.
- **A nivel de la Institucionalidad del sistema**, si bien la Ley Nº 17.234 consagró al MVOTMA a través de la DINAMA la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales referidos a las áreas protegidas, en la práctica se observa que **diversos organismos estatales confluyen competencialmente en el ámbito de las áreas**.

- Como consecuencia de la densidad institucional en torno al sistema y la confluencia de ámbitos competenciales se observan **dificultades para establecer mecanismos efectivos de coordinación**. Esta realidad es aún más compleja si a la institucionalidad pública se añaden los intereses privados (organizaciones, poblaciones residentes, productores), los espacios de coordinación no institucionalizados o informales y la inexistencia de sistemas que permitan el flujo formal de información y comunicación entre los agentes.
- El esquema muestra los principales organismos vinculados al sistema y luego se resumen sus principales cometidos.

Mapeo Institucional vinculado al SNAP



Se resumen los principales cometidos de los organismos con mayor vínculo al SNAP, agregándose también a Provides:

- MVOTMA\_DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente), es responsable de las políticas de funcionamiento y gestión global del SNAP.
- MVOTMA\_DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial), autoridad competente para diseñar e implementar las políticas de ordenamiento territorial en el país.
- MVOTMA\_DINASA (Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento), es responsable por asegurar el uso sustentable de los recursos hídricos del país, mediante la formulación de políticas nacionales de aguas y saneamiento, basadas en el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente, en la gestión sustentable de los recursos hídricos y en el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o parte de ellas.
- MGAP\_DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos), responsable de la regulación de la pesca y el uso de los recursos acuáticos y como tal, es la única autoridad sanitaria competente en la industria pesquera a nivel nacional.
- MGAP, a través de la DGRNR (Dirección General de Recursos Naturales Renovables) mantiene la gestión de la conservación de algunas áreas de importancia para la biodiversidad.

- MGAP, a través de la DGF (Dirección General Forestal), - con competencia en políticas de conservación del bosque nativo y desarrollo forestal.
  - Ministerio del Interior, responsable de la seguridad interna.
  - Ministerio de Defensa, responsable de varias áreas protegidas a través del Servicio de Parques del Ejército (SEPAE) y que alberga a su vez a la Prefectura Nacional Naval (PNN) responsable por las aguas navegables.
  - Ministerio de Turismo y Deporte, responsable de las políticas nacionales y regionales de turismo, incluyendo la promoción de la marca “Uruguay Natural”.
  - Ministerio de Educación y Cultura, responsable de las políticas de educación y del cuidado del patrimonio histórico y cultural a través de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación.
  - El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, desempeña funciones relacionadas al sistema. El primero es responsable de la infraestructura de transporte y de otras obras públicas, así como de regular el uso y manejo de los recursos de agua a través de Dirección Nacional de Hidrografía, con competencias en proceso de transferencia a la recientemente creada DINASA del MVOTMA.
  - El Ministerio de Industria, Energía y Minería es regulador de las actividades mineras a través de la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE).
  - PROBIDES (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este) es un Programa interinstitucional integrado por el MVOTMA; Intendencias (Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres); y la Universidad. La finalidad del Programa es la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en la región Este del Uruguay.
- Si bien los ámbitos de coordinación se han ido intensificando con el tiempo, la proliferación de ámbitos (institucionalizados y no, formales e informales), sumada a la existencia de múltiples agentes intervinientes, ha dificultado la coordinación efectiva entre las instituciones relevantes.
  - A nivel de espacios de coordinación interinstitucionales en el territorio, se constata que solamente dos áreas protegidas cuentan con Comisión Asesora Específica (CAE) integrada, tres de ellas carecen de CAE conformada pero cuentan con ámbitos de coordinación operativos, y dos carecen de espacio de coordinación alguno, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

DEPTO.	Área	Ámbito de Coordinación
ROCHA	Cabo Polonio	
	San Miguel	
	Laguna de Rocha	
TREINTA Y TRES	Quebrada de los Cuervos	
RÍO NEGRO	Esteros de Farrapos	
RIVERA	Valle del Lunarejo	
FLORES	Chamangá	

Referencia	Ámbito de Coordinación
	CAE no integrada
	CAE no integrada pero existen ámbitos de coordinación en funcionamiento.
	CAE integrada

- Los principales **ámbitos de coordinación existentes** involucrados en la gestión del SNAP se muestran en el siguiente cuadro:

Principales Ámbitos Coordinación interinstitucional (ver más en Anexo)

Órgano	Cometidos	Participantes	Marco Legal
CNA	Órgano asesor del MVTOMA. Espacio de participación en donde se interviene en todo lo relativo a política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la ley N° 17.234.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MVOTMA.</li> <li>- MI.</li> <li>- MDN.</li> <li>- MEC.</li> <li>- MGAP.</li> <li>- MINTURD.</li> <li>- Congreso de Intendentes.</li> <li>- UDELAR.</li> <li>- ANEP.</li> <li>- ONG ambientalistas</li> <li>- Productores rurales</li> </ul>	Ley N° 17.234
CAE	Asesorar, promover, realizar seguimiento y controlar las áreas protegidas, velando por el cumplimiento de los Planes de Manejo y oficiando como ámbito de participación de las comunidades locales implicadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MVOTMA.</li> <li>- MDN.</li> <li>- MGAP.</li> <li>- MI.</li> <li>- Intendencias.</li> <li>- Administrador AP.</li> <li>- Propietarios.</li> <li>- Pobladores.</li> <li>- ONG's ambientalistas con actividad vinculada al área.</li> </ul>	Ley N° 17.234 y Decreto 52/005
UEPA	<p>Ámbito de coordinación de las principales instituciones del gobierno central relacionadas al SNAP. Funciona como espacio de coordinación y articulación en el marco del Proyecto de Fortalecimiento del SNAP.</p> <p>Busca garantizar una estrecha coordinación y articulación entre todos los organismos públicos involucrados con el proceso de implantación del SNAP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coord. General y Coord. Técnico del Proyecto SNAP.</li> <li>- MVOTMA (DINAMA y DINOT).</li> <li>- MGAP (RENARE, DINARA y DGF).</li> <li>- MINTURD.</li> <li>- MDN.</li> <li>- PROBIDES.</li> <li>- ECOPLATA.</li> <li>- PPD y PPR (MGAP – BM/GEF).</li> </ul>	No tiene. (Ámbito establecido en doc firmado entre el gobierno (MVOTMA Y OPP) y PNUD (Naciones Unidas)
Grupo de Contacto de Rocha	Ámbito específico de coordinación Interinstitucional de las AP de Rocha para coordinar iniciativas y acciones en el área.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MVOTMA (DINAMA y DINOT).</li> <li>- MGAP (RENARE y DINARA).</li> <li>- MINTURD.</li> <li>- Intendencia Municipal de Rocha</li> <li>- MDN.</li> </ul>	Convenio entre MVOTMA, MGAP, MDN, MINTURD e IMROCHA
Junta Quebrada de los Cuervos	Ámbito específico de coordinación Interinstitucional del área protegida Quebrada de los Cuervos con el objetivo de tratar aspectos relevantes del área y tomar las decisiones correspondientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MVOTMA (DINAMA).</li> <li>- Representantes de propietarios privados.</li> <li>- Weyerhaeuser.</li> <li>- Min. Defensa Nacional</li> <li>- Int. Municip. Treinta y Tres</li> </ul>	Resolución IMTT asunto 511

Órgano	Cometidos	Participantes	Marco Legal
COASAS	Asesorar, coordinar y colaborar en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento en la órbita del MVOTMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– MVOTMA (DINASA, DINAMA y DINOT).</li> <li>– Un delegado de las comisiones legislativas encargadas de la materia.</li> <li>– Un delegado de cada uno de los restantes Ministerios y de la OPP.</li> <li>– Un delegado del Congreso Nacional de Intendentes Municipales.</li> <li>– Un delegado de OSE y UTE.</li> </ul>	Ley 17.930 art 331

- La Unidad Ejecutora del Proyecto Ampliada (UEPA), la Junta de Quebrada de los Cuervos y el Grupo de Contacto de Rocha, han sido creados como espacios de coordinación permanente y de toma de decisiones orientadas a agilizar procesos y destrabar conflictos. De acuerdo a lo relevado con los involucrados han funcionado satisfactoriamente, permitiendo cubrir ciertas falencias en los ámbitos formales previstos.
- No obstante los claros avances que se han observado en los últimos años y las iniciativas más recientes propiciadas por la nueva administración para crear ámbitos de coordinación transversal sobre la temática ambiental (por ejemplo el Gabinete Ambiental), al día de hoy persisten carencias en la articulación de las políticas de las AP con otras políticas de protección ambiental, ordenamiento territorial y con otras políticas nacionales y normas sectoriales. (por ej.: Desarrollo forestal, agropecuario, energía, minería, etc.).



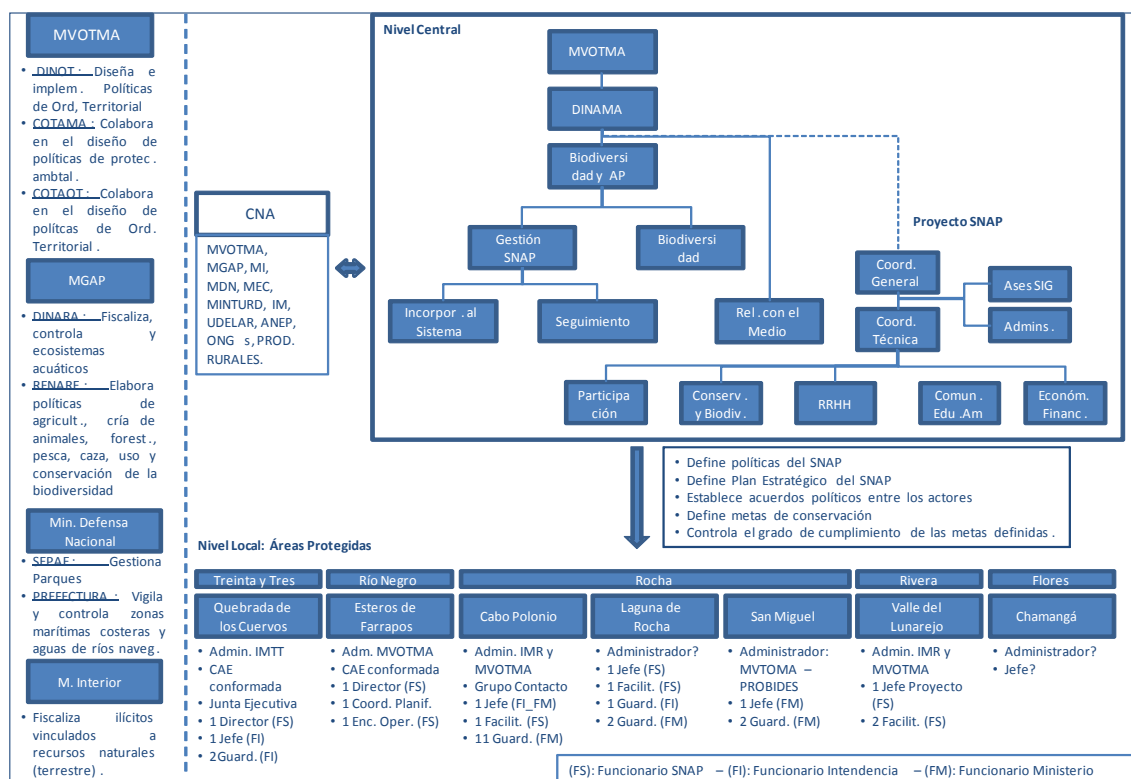
## 2.2 Análisis de la estructura organizacional actual

El análisis institucional, a nivel de estructura organizativa del SNAP, se orienta a describir el diseño organizativo vigente y determinar si el mismo se adapta y es consistente con los procesos que se deben ejecutar. Entre las principales interrogantes que orientaron el análisis se destacan a modo de ejemplo, las siguientes:

- ¿La organización actual es funcional a los cometidos, metas y prioridades estratégicas definidas para el SNAP?
- ¿La organización actual, incorpora aquellas funciones sustantivas necesarias para el cumplimiento de los cometidos y la ejecución eficiente de los procesos claves?
- ¿La distribución de responsabilidades vigente es la más adecuada para promover un desempeño eficiente y transparente?

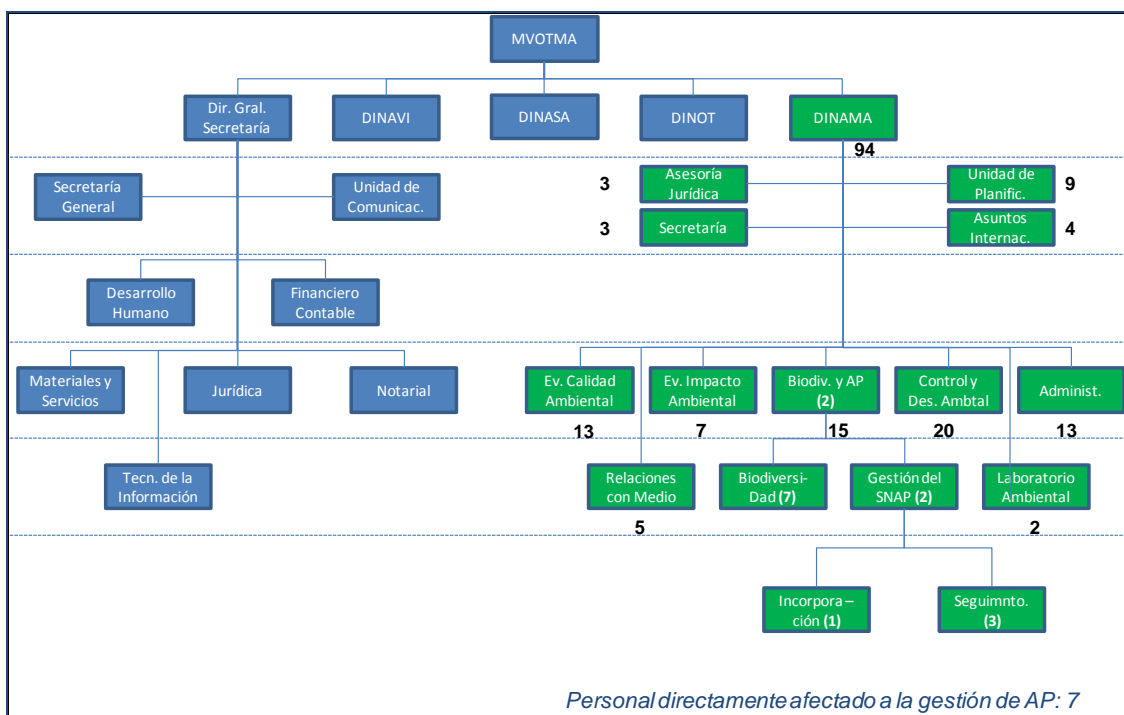
La actual estructura organizativa del SNAP se compone de un nivel central y uno territorial, a los que debe sumarse la articulación existente entre ambos y los espacios interinstitucionales de coordinación vigentes.

### Marco Institucional directamente afectado al SNAP



- El **nivel central** se encuentra conformado por la DINAMA a través de la **División de Biodiversidad y Áreas Protegidas y de su Departamento de Gestión del SNAP**. A su vez, dentro de la estructura de la DINAMA, hay tres unidades que brindan apoyo a la gestión, como son la Asesoría Jurídica, la Unidad de Planificación y la Asesoría de Asuntos Internacionales (ver organigrama con la estructura organizativa de la DINAMA y la cantidad de funcionarios con los que esta Dirección cuenta)

## Estructura Organizativa MVOTMA

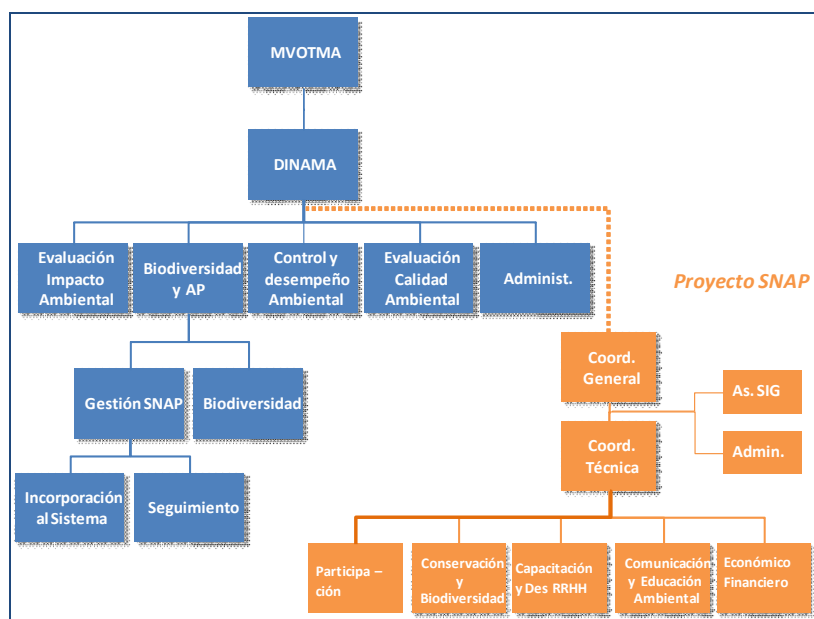


Dentro de las principales funciones del *Departamento de Gestión del SNAP* (según decreto) se pueden señalar:

- Asesorar en la elaboración de los Planes Estratégicos para el SNAP.
  - Realizar las evaluaciones y estudios y proyectos necesarios para la selección, delimitación e incorporación de áreas al SNAP.
  - Coordinar con la CNA en áreas protegidas.
  - Asistir en la elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas.
  - Elaborar pautas para los planes de manejo de áreas protegidas.
  - Proponer instrumentos y herramientas para mejorar la gestión del SNAP.
  - Gestionar el seguimiento y control de las áreas ingresadas al SNAP.
  - Coordinar con otras entidades con competencia en la materia.
- La institucionalidad de la DINAMA (tanto a nivel central como local), cuenta con el apoyo (hasta el año 2012) del **Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP (Proyecto SNAP)**, el cual fue firmado en el año 2007 entre el gobierno uruguayo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo principal de apoyar al diseño e implementación inicial del SNAP a través de la definición, entre otros aspectos, de una reestructura institucional que diera soporte integral al Sistema. Entre los resultados perseguidos por el proyecto, se destacan:
    - Lograr que los marcos legales e institucionales y los acuerdos políticos que contribuyen al manejo efectivo y al financiamiento sostenible del SNAP hayan sido alcanzados y estén operativos.
    - Fortalecer las capacidades individuales de actores clave, contribuyendo a la consolidación y sostenibilidad del SNAP y de las áreas protegidas que lo constituyen.

- Aumentar los niveles de conciencia sobre los valores y la importancia de la biodiversidad y las AP en actores clave de la sociedad, contribuyendo a la promoción de políticas, prácticas y comportamientos que favorecen la consolidación y sostenibilidad del SNAP.
  - Probar diferentes modelos de gobernanza a través de experiencias demostrativas que contribuyen a la efectividad de manejo de las AP y la sostenibilidad del SNAP y al vínculo entre conservación de la biodiversidad y el desarrollo local.
- **Organización del Proyecto SNAP.** El proyecto es dirigido por una Coordinación General encargada de liderar la articulación de los componentes del Proyecto, así como con otros actores claves, constituyendo el vínculo operativo entre el MVOTMA y el PNUD. La Coordinación Técnica, por su parte, se ocupa de orientar, supervisar y controlar la calidad de los aspectos técnicos para la implementación de las actividades previstas en el Proyecto.

Estructura Organizativa SNAP.



Se resumen los principales cometidos de los cuatro componentes:

#### *Conservación de la Biodiversidad*

- Identificar especies prioritarias para la conservación de la biodiversidad y desarrollar planes de conservación.
- Asesorar en materia de elementos prioritarios para la conservación, brindando apoyo en todas las actividades relativas al componente.

#### *Comunicación y Educación Ambiental*

- Diseñar, ajustar, implementar, y realizar seguimiento y evaluación de las estrategias de comunicación, sensibilización y educación ambiental, coordinando los aspectos de comunicación y difusión del proyecto.
- Desarrollar la imagen institucional del SNAP.
- Supervisar el diseño y producción de herramientas de comunicación y elementos de señalización de uso público.

*Participación:*

- Identificar los actores clave para tener una visión general de estos e involucrarlos en los procesos de planificación y gestión de las áreas (pobladores, productores, propietarios, organismos gubernamentales, instituciones de investigación, ONG's, entre otros).
- Generar y coordinar los ámbitos de participación necesarios considerando la situación particular de cada área para buscar consenso en la toma de decisiones.
- Colaborar en el diseño e implementación de una estrategia de comunicación que facilite el relacionamiento con los actores claves del área.
- Prevenir y colaborar en la gestión de los conflictos que puedan generarse tanto en el proceso de planificación como en la propia gestión del área.

*Administración*

- Solicitar los fondos a PNUD y distribuirlos según las necesidades de cada área.
- Registrar gastos ejecutados y elaborar informes según normas PNUD.

*Financiero – Contable*

- Elaborar el presupuesto de cada área y realizar el control presupuestal.
- Elaborar informes económicos.
- Identificar y gestionar fuentes alternativas de ingresos de las áreas.
- Colaborar en el diseño e implementación de los planes de negocio para cada área”.

*Recursos Humanos:*

- Identificar y definir las competencias requeridas por el personal a cargo de la planificación y gestión de las áreas.
  - Diseñar propuesta general de inducción y capacitación del personal de ingreso reciente a las áreas, coordinando las instancias formativas.
- **El nivel territorial/local corresponde a las Áreas Protegidas y los ámbitos de gestión en ellas implementados.** El esquema resume la situación actual en cuanto a áreas efectivamente ingresadas al SNAP y aquellas que están en proceso de ingreso así como su estructura interna y espacios de coordinación existentes

Áreas ingresadas al SNAP y en proceso de ingreso

Áreas Protegidas ingresadas al SNAP																																
Set 2008	Nov 2008	Jul 2009	Oct 2009	Ene 2010	Feb 2010	Feb 2010																										
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Quebrada de los Cuervos</th> <th>Esteros de Farrapos</th> <th>Cabo Polonio</th> <th>Valle del Lunarejo</th> <th>Chamangá</th> <th>San Miguel</th> <th>Laguna de Rocha</th> <th colspan="4"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm.: IMTT</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 6</li> <li>• Tamaño: 4.413 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: DINAMA</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 5.758 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRocha-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 21</li> <li>• Tamaño: 25.800 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRiviera-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 20.000 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: No posee</li> <li>• Tamaño: 10.000 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: MVOTMA (PROBIDES)</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 1.495 ha</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 5</li> <li>• Tamaño: 22.000 ha</li> </ul> </td> <td colspan="4"></td> </tr> </tbody> </table>											Quebrada de los Cuervos	Esteros de Farrapos	Cabo Polonio	Valle del Lunarejo	Chamangá	San Miguel	Laguna de Rocha					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm.: IMTT</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 6</li> <li>• Tamaño: 4.413 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: DINAMA</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 5.758 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRocha-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 21</li> <li>• Tamaño: 25.800 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRiviera-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 20.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: No posee</li> <li>• Tamaño: 10.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: MVOTMA (PROBIDES)</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 1.495 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 5</li> <li>• Tamaño: 22.000 ha</li> </ul>				
Quebrada de los Cuervos	Esteros de Farrapos	Cabo Polonio	Valle del Lunarejo	Chamangá	San Miguel	Laguna de Rocha																										
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm.: IMTT</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 6</li> <li>• Tamaño: 4.413 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: DINAMA</li> <li>• CAE: conform.</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 5.758 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRocha-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 21</li> <li>• Tamaño: 25.800 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: IMRiviera-MVOTMA</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 20.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: No posee</li> <li>• Tamaño: 10.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: MVOTMA (PROBIDES)</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 2</li> <li>• Tamaño: 1.495 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conformada</li> <li>• Personal: 5</li> <li>• Tamaño: 22.000 ha</li> </ul>																										
Áreas en proceso de ingreso																																
Con Audiencia Pública		Sin Audiencia Pública y con Propuesta a DINAMA			Propuesta no Presentada a DINAMA		Propuesta en proceso																									
Humedales Santa Lucía	Cerro Verde	Laureles -Cañas	Montes del Queguay	Laguna Garzón	Isla de Flores	Laguna de los Castillos	Potreriillo	Laguna Negra	Paso Centurión	Bosque del Río Negro	Arequita																					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Personal: 7</li> <li>• Tamaño: 65.438 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conform.</li> <li>• Personal: No posee</li> <li>• Tamaño: 1684 has terrestres y 7284 has marinas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conform.</li> <li>• Personal: 1</li> <li>• Tamaño: 62.500 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No designado</li> <li>• CAE: No conform.</li> <li>• Personal: No posee</li> <li>• Tamaño: 46.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: no</li> <li>• Tam: 72.141 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: no</li> <li>• Tam: 5.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: RENARE</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: 1</li> <li>• Tamaño: 30.000 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: Probedes</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: 1</li> <li>• Tamaño: 715 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: No</li> <li>• Tamaño: 715 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: No</li> <li>• Tamaño: ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: Renare</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Pers: no posee</li> <li>• Tamño: 1.850 ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adm: No</li> <li>• CAE: No</li> <li>• Personal: No</li> <li>• Tamaño: 1.000 ha</li> </ul>																					

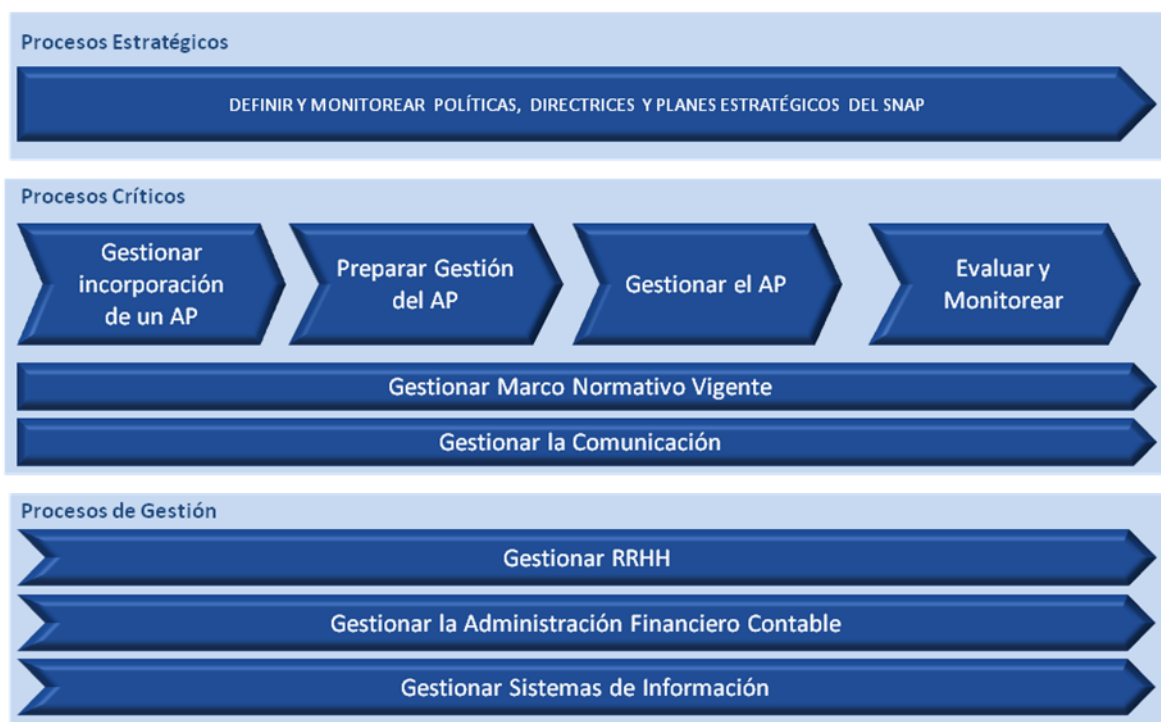
- Si analizamos el grado de formalización de los aspectos claves para la gestión de las AP previstos legalmente (Administrador definido, Director, CAE conformada, Guardaparques, Plan de Manejo aprobado o en curso) se constata que el nivel alcanzado, si bien denota una evolución positiva, **sigue siendo insuficiente**. En efecto, algunas de las figuras institucionales previstas en la legislación no existen en ciertas áreas (Laguna de Rocha y Chamangá carecen de Administrador designado), en otras se observa la existencia de mecanismos autónomos de coordinación distintos a los previstos en la normativa (Grupo de Contacto de Rocha por ejemplo), entre otros.
- Del relevamiento realizado surge que si bien se han logrado avances, estos han sido en general el resultado de procesos basados en soluciones ad hoc y provisionarias, que además de hacer complejo el marco institucional, apareja una confusa distribución de funciones y responsabilidades entre los actores así como también debilidades en los mecanismos de control y supervisión.
- A nivel territorial se constata además que no existe total claridad en las líneas jerárquicas establecidas respecto del nivel central, confundiendo por momentos la institucionalidad DINAMA con el Proyecto SNAP.
- El Proyecto SNAP ha adoptado un protagonismo medular en la estructura del sistema, y si bien se perciben esfuerzos para profundizar la articulación e interacción entre éste y el Departamento de Gestión del SNAP, queda todavía camino por recorrer, lo cual puede estar generando probables duplicidades, desaprovechamiento de sinergias y de complementariedades.
- No obstante lo anterior, dada la relevancia que la estructura temporal (Proyecto SNAP) adquiere actualmente para el sistema, el principal inconveniente radica en la debilidad del proceso en términos de sustentabilidad del sistema a futuro, si no logra fortalecerse la institucionalidad.

- La distribución real de funciones y responsabilidades al interior del Departamento de Gestión del SNAP (DINAMA) no solo no refleja la estructura formal vigente (Incorporaciones y Seguimiento) sino que está muy lejos de la posibilidad de responder a los procesos críticos que un sistema efectivo demanda (en términos de capacidades, procesos y estructura). Esta situación, que ya se evidenciaba aún con pocas AP ingresadas al sistema, se profundiza con el plan previsto de incorporación de nuevas áreas.

## 2.3 Identificación y análisis de procesos claves

Si bien no forma parte del alcance de la consultoría el análisis y rediseño de los procesos del sistema (lo cual requeriría realizar un estudio exhaustivo de los procesos de trabajo), el entendimiento de los procesos requeridos, sus limitaciones actuales y las expectativas de mejora a futuro, son un insumo relevante para el diseño del modelo institucional futuro del SNAP. Es por ello que como parte de nuestro relevamiento buscamos comprender la lógica de las distintas actividades ejecutadas por el SNAP y realizamos un mapeo de alto nivel de los macro-procesos ejecutados, lo que nos permitió obtener una visión general del conjunto de actividades desarrolladas (o que deberían ser desarrolladas) para el funcionamiento del Sistema.

El siguiente esquema, sintetiza el mapeo de los principales macro-procesos identificados.



Se describen resumidamente el alcance, situación actual y principales conclusiones arribadas en el análisis de los procesos identificados.

### 2.3.1 Definir y monitorear políticas, directrices y planes estratégicos

El objetivo del proceso refiere a la definición de los principales lineamientos y/o guías de actuación que permitan orientar y dar sentido a las acciones desempeñadas por los funcionarios del Sistema. Entre los principales lineamientos a definir se encuentran los planes generales, políticas, directrices estratégicas, objetivos y metas de conservación, incluyendo además los planes de incorporación de áreas al sistema, entre otros.

Actualmente, el sistema cuenta con el llamado Plan de Mediano Plazo que establece las grandes líneas en cuanto a la dirección estratégica y que es actualmente la principal hoja de ruta que guía el desarrollo del sistema. No obstante estos avances, la gestión operativa en terreno denota demandas al nivel central en términos de políticas, directrices y procesos formales para dotar de mayor uniformidad, consistencia y alineamiento a la gestión de las AP (tanto para la elaboración de los planes de manejo como para su ejecución). Si bien, la

elaboración de la “Guía de Planificación” constituye un avance importante a los efectos de guiar los procesos de planificación en la incorporación, preparación y gestión del área, la misma no está formalmente aprobada aunque viene siendo utilizada con mayor o menor éxito dependiendo también de los recursos, estructuras disponibles y características particulares de cada área.

### **2.3.2 Gestionar la incorporación de un Área Protegida al SNAP**

El cometido principal de este proceso es lograr la incorporación o creación de un área protegida a través de mecanismos que aseguren la participación de los actores involucrados en la misma y que logren consensos para la elaboración de la propuesta correspondiente, asegurando además el rigor en términos científicos y técnicos. Como resultado de este proceso se obtiene el decreto de incorporación o creación aprobado y comunicado. Las propuestas de creación o incorporación de un área al Sistema pueden provenir de iniciativas internas o externas (por ej ONG’s, Intendencias Municipales y grupos de actores locales).

La normativa establece las distintas instancias que deberán seguirse en el proceso de incorporación de un área al sistema (ver capítulo Marco Jurídico). Dichas instancias, en términos generales, se han respetado en la práctica, observándose que dada la juventud del sistema, se está en un proceso de aprendizaje permanente y de identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Si bien la normativa define los principales hitos que debe seguir el proceso, se hace necesario contar con procesos, procedimientos y políticas operativas, que permitan capitalizar las experiencias de las últimas incorporaciones realizadas, sirviendo como instrumento de comunicación, capacitación y alineamiento para la gestión de las próximas incorporaciones previstas, sustituyendo parte de la artesanía de cada proceso de incorporación por actividades estándar a desarrollar en la generalidad de los casos (con las adaptaciones propias de la realidad de cada AP).

Como principales desafíos en el proceso de incorporación de un área, se destacan la necesidad de formalizar y profundizar el mapeo de actores para identificar su capacidad de influencia en las decisiones referentes al área, los principales impactos en sus actividades, y los conflictos existentes, así como también diseñar estrategias de comunicación para incentivar la participación en el proceso de incorporación del área. En este aspecto la Guía de Planificación constituye un buen punto de partida. Asimismo resulta muy importante relevar y analizar la información socioeconómica y cultural para identificar actividades productivas a incentivar en el área y en su zona de influencia, identificando socios estratégicos así como también aquellos que representan amenazas. En este sentido, se evalúa como positiva la participación de *Facilitadores* para contribuir en las instancias de concientización, comunicación y mediación, lo cual suele agilizar el proceso de incorporación, advirtiendo riesgos y elevando inquietudes al nivel central de los actores clave y grupos de interés identificados. No obstante esto, será necesario contar con recursos humanos con formación en el área social que permitan gestionar estos procesos en forma eficaz”.

### **2.3.3 Preparar la gestión del AP**

Este macro-proceso integraría el conjunto de actividades y definiciones previas necesarias para



dotar a un AP formalmente declarada (decreto aprobado), de las capacidades y ámbitos formales de gestión requeridos para empezar con la gestión propiamente dicha. Entre los principales subprocesos se destacan:

- Designar administrador y Comisión Asesora Específica
- Definir equipo de trabajo para la planificación inicial de la gestión del AP
- Elaborar Plan de Actuaciones Inmediatas y recursos mínimos necesarios (mientras se elabora plan de manejo ).

En la práctica actual del SNAP este proceso no es concebido como tal, es decir como un proceso independiente con un claro inicio y resultado final, que a su vez condiciona el inicio de otro proceso que depende de él (en este caso la gestión propiamente dicha en el AP).

No quiere decir que las actividades o subprocesos previstos no se estén realizando en la actualidad, sino que los mismos están concebidos dentro del propio proceso de gestión del AP. La consecuencia directa de esta situación es que se empiezan a compartir prioridades (tensión entre preparación y acción), con el riesgo de quitarle foco y prioridad a las actividades de preparación y de enlentecer la gestión propiamente dicha, dotando a esta de un mayor margen de fragilidad institucional que seguramente termina impactando en la percepción que los actores claves de la zona se hagan de los gestores del AP.

#### **2.3.4 Gestionar Áreas Protegidas**

Este proceso incluiría la elaboración y la ejecución del Plan de Manejo y Planes Operativos, así como también la consolidación del modelo de gobernanza definido.

Dado que la historia en materia de gestión de AP incorporadas al sistema es muy reciente, se observa en general una situación muy precaria en materia de capacidades y posibilidades reales de gestión en el terreno, sobre todo en las áreas recientemente ingresadas. En efecto, existen áreas protegidas que han sido formalmente ingresadas al SNAP que no cuentan con Planes de Manejo (ver esquema en Análisis de la Organización actual) o planes operativos de corto plazo, o no disponen del personal requerido para su gestión (Guardaparques, Director) y en algunos casos no se ha definido el esquema de gobernanza a adoptar, estando funcionando con esquemas de administración de naturaleza transitoria.

Las únicas áreas protegidas que cuentan con un Plan de Manejo finalizado son Quebrada de los Cuervos y Cabo Polonio. Para otras áreas, por ejemplo Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, se han comenzado las actividades de planificación como la definición de objetivos focales y programas de actuación orientados a la elaboración del Plan de Manejo.

Las áreas tienen una baja asignación presupuestal lo que tiene como consecuencia, entre otros aspectos, que la cantidad de personal asignado no sea suficiente para cumplir con las funciones básicas y necesarias, sobre todo las destinadas a la vigilancia, control y Dirección del AP. De hecho, aún en las áreas que cuentan con personas asignadas a dichos roles (por ejemplo en Quebrada de los Cuervos o en las AP de Rocha), éstas pueden encontrarse con una relación contractual muy frágil (contratos de pocos meses de duración) que le da inestabilidad a las personas sobre su futuro laboral y pone en riesgo el aprovechamiento futuro para el sistema del capital humano que se está generando y en consecuencia la sostenibilidad del sistema.

En cuanto a los ámbitos de participación puede señalarse como positiva la experiencia relacionada a la conformación de Grupos de Trabajo (por ejemplo, Laguna de Rocha) con propietarios y productores para generar un ámbito en donde se consideraron sus requerimientos e inquietudes y se trabajó en forma conjunta en los procesos de planificación y gestión del área. Se plantea el desafío de conformar las CAE para cada una de las AP, como ámbito formal para apoyar la gestión de las AP asegurando la adecuada representación de actores locales y un funcionamiento efectivo que aporte valor en la gestión.

### **2.3.5 Evaluación y Monitoreo**

El objetivo de este proceso es el monitoreo y evaluación de los resultados de la gestión realizada, a través de la detección e identificación de las variaciones y cambios respecto de los planes mediante la utilización de metodologías e indicadores.

En 2005 y en 2009 se ha realizado una evaluación sobre la efectividad de manejo al comienzo del proceso de implementación del SNAP y de un conjunto de 13 áreas protegidas mediante la aplicación de la herramienta conocida como el METT (Management Effectiveness Tracking Tool) respectivamente, que puso de manifiesto las limitaciones del sistema en términos de recursos, estructura, etc.

Es importante avanzar en la definición de indicadores y metas de conservación como premisa para realizar un monitoreo más estrecho y efectivo.

### **2.3.6 Gestionar Marco Normativo Vigente**

Incluye el conjunto de actividades vinculadas al análisis, estudio, elaboración de propuestas, capacitación y comunicación de los aspectos normativos que regulan el funcionamiento del sistema. El análisis del marco normativo vigente, se realiza en el capítulo correspondiente.

Se constata, que si bien existe una Unidad de Asesoría Jurídica a nivel de la DINAMA, muy sólida desde el punto de vista técnico en la temática medioambiental, tiene una capacidad de respuesta limitada a las demandas del SNAP, por la cantidad de frentes que debe atender.

Se recomienda fortalecer esta función ya que es crítica sobre todo en la etapa de desarrollo en la que se encuentra el sistema.

### **2.3.7 Gestionar la Comunicación**

Se incluye en este proceso el desarrollo de la estrategia de comunicación, imagen institucional del sistema, así como la implementación de la estrategia y planes definidos, con el objetivo de fortalecer la imagen institucional y lograr la sensibilidad de la importancia de la conservación de áreas naturales en la sociedad uruguaya. Incluye también las actividades asociadas con educación ambiental.

Desde el punto de vista de la imagen institucional se han desarrollado productos y actividades orientadas a fortalecer la imagen del SNAP gestionando y difundiendo la información generada a través de diferentes medios como página web, folletería, boletines, entre otros.

A nivel de sensibilización se han desarrollado diversas actividades con actores clave del sistema (sociedad civil, sector político, agropecuario, turístico, etc.). Se ha desarrollado una estrategia de relacionamiento con los medios de comunicación a través de la organización de eventos y acciones orientadas a profundizar el vínculo con los periodistas especializados. Desde 2008 se

realizan acciones de sensibilización dirigidas a líderes políticos locales y nacionales, diseñándose una estrategia de relacionamiento con dicho sector para el próximo quinquenio. También se han realizado actividades puntuales de comunicación con la comunidad y acciones de sensibilización dirigidas a productores con el objetivo de fortalecer los vínculos con los actores involucrados directa o indirectamente con las áreas.

Con respecto a las actividades de educación ambiental que se han desarrollado en el período 2005-2009, se destaca el Programa de Educación para la Conservación de la Biodiversidad de los Humedales de Santa Lucía cuyo principal objetivo es actuar como piloto para futuros programas de educación ambiental en áreas a incorporadas o a incorporarse al SNAP. Asimismo, se han realizado acciones orientadas a lograr un mayor relacionamiento con autoridades e instituciones del sistema educativo, con el objetivo de lograr la incorporación de la temática en los planes educacionales de primaria, lo que resultó exitoso. En este sentido y a partir de la generación de información, se está planificando la formación de docentes para lograr la sostenibilidad de la labor formativa a nivel de aulas.

Sin perjuicio de estas y otras actividades concretas que se han venido realizando se presentan desafíos para asegurar la continuidad y profundización de las acciones y las líneas estratégicas en las que éstas se enmarcan, a través de la institucionalización de las actividades y personas encargadas de su ejecución, ya que es uno de los procesos críticos del sistema. En la actualidad, la gestión de este proceso reside casi totalmente en el Proyecto de Fortalecimiento del SNAP.

Por otra parte, existen otras Unidades del MVOTMA con responsabilidades sobre el proceso. En este sentido, de acuerdo al relevamiento realizado se identificó una coordinación estrecha entre el Proyecto y el asesor de la DINAMA en temas de comunicación institucional (perteneciente a la Unidad de Planificación). También existió coordinación con la Unidad de Comunicación del MVOTMA en temas de relacionamiento con la prensa. En el caso de la Unidad de Relaciones con el Medio, la realidad es diferente ya que no existen agendas ni procesos de trabajo compartidos entre esta Unidad y el Proyecto. El desarrollo del sistema requerirá fortalecer los recursos humanos y materiales de esta Unidad, teniendo en cuenta los cometidos asignados, así como los lazos y ámbitos de coordinación entre ella y las demás Divisiones de la DINAMA.

### **2.3.8 Gestionar Recursos Humanos**

Se incluyen los principales procesos de gestión del capital humano que involucra un SNAP:

- Selección y contratación de personal para el SNAP
- Gestionar los procesos de capacitación
- Evaluar el desempeño de los RRHH afectados al sistema
- Gestionar el sistema de promoción
- Gestionar el sistema de remuneración.
- Gestionar políticas y actividades de comunicación interna (SNAP)

En la práctica, estos procesos hoy están siendo gestionados desde diversos ámbitos en función de la relación contractual que tienen las personas afectadas al sistema, por ejemplo: a)

funcionarios de la DINAMA, b) contratos a través del Proyecto SNAP, c) funcionarios de gobiernos departamentales, d) funcionarios de otros ministerios, etc.

En el marco del Proyecto SNAP se ha estado trabajando en dos grandes líneas de acción: procesos de selección/contratación y capacitación. En este último caso, se piensa en las necesidades de capacitación globalmente, para todo el sistema. De hecho, se han realizado numerosas instancias de capacitación tanto a nivel central como de áreas a través de especialistas contratados para temáticas relacionadas a gobernanza, gestión de conflictos ambientales y planificación y gestión de áreas protegidas entre otros.

Teniendo en cuenta el estado de desarrollo actual del sistema, sin duda los procesos más críticos del área tienen que ver con la selección/contratación y capacitación. En este sentido, a pesar de los avances realizados, subyacen debilidades estructurales importantes que hacen a la sostenibilidad del sistema a futuro.

La inexistencia de un equipo base que cubra en cantidad y perfil los requerimientos mínimos para el funcionamiento óptimo de un sistema en pleno crecimiento, sumado a la precariedad de la relación contractual con la que trabaja una parte considerable de los recursos calificados del sistema, le otorga a la planificación y desarrollo del Plan de Capacitación desafíos importantes para asegurar el retorno de la inversión que se realice, en términos de aprovechamiento futuro del capital humano que se desarrolla.

Por otro lado, se reitera en este caso, la necesidad de fortalecer e institucionalizar las capacidades requeridas para gestionar los procesos de gestión del capital humano para reducir la dependencia a futuro del Proyecto SNAP. En este sentido será importante contemplar un adecuado nivel de coordinación con otras Unidades del Ministerio que cuentan con cometidos similares o complementarios (Unidad de Desarrollo Humano).

El análisis de recursos humanos se profundiza en el apartado correspondiente.

### **2.3.9 Gestionar la Administración Financiero – Contable**

Incluye las actividades relacionadas con los siguientes subprocesos:

- Elaborar y gestionar el presupuesto del SNAP
- Administrar los fondos del SNAP
- Generar información de gestión, contable, financiera y operativa
- Gestionar los procesos de adquisiciones
- Gestionar el archivo de documentación del SNAP

Actualmente, estos procesos son gestionados a través del Proyecto SNAP, la Unidad de Planificación de la DINAMA y el área Gestión Financiero Contable de la DIGESE (MVOTMA). El proyecto SNAP gestiona los fondos propios del proyecto y aquello que la DINAMA transfiere como contrapartida (por ejemplo para financiar combustible e instalaciones). No se lleva una contabilidad por área sino que se registran, a nivel central, los gastos solicitados y ejecutados en las distintas áreas.

La Unidad de Planificación de la DINAMA interviene en la transferencia de fondos presupuestales a las Intendencias para la gestión de las AP en el marco de los convenios de

administración establecidos, controlando cupos, afectaciones presupuestales y cumplimiento de los requisitos previos establecidos en los convenios.

La naturaleza del Proyecto SNAP, le ha otorgado una importante y necesaria flexibilidad y agilidad a estos procesos. El desafío es avanzar en el proceso de institucionalización sin perder las ventajas que aporta el Proyecto para la gestión de los fondos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesaria coordinación con las Unidades de la estructura formal que hoy desarrollan estos procesos para el Ministerio en su conjunto (área Gestión Financiero Contable de la DIGESE) y específicamente para la DINAMA (por ejemplo la División Administración y la Unidad de Planificación).

Además del desafío propio de la institucionalización, hay dos temas críticos sobre los que se deberá avanzar a futuro: poner en funcionamiento el Fondo de AP y desarrollar fuentes de financiamiento alternativas. Ambos aspectos se profundizan en capítulos específicos del presente informe.

### **2.3.10 Gestionar Sistemas de Información**

Este proceso incluye en carácter general, las actividades vinculadas con:

- Definir infraestructura tecnológica y de comunicaciones
- Gestionar requerimientos de información y soluciones tecnológicas.
- Operar y mantener los sistemas e infraestructura tecnológica.

La DINAMA cuenta con un Sistema de Información Ambiental (SIA) que integra la información ambiental referente al estado y las transformaciones del ambiente, utilizado para la consulta de usuarios. Por otro lado, en el marco del Proyecto SNAP se ha trabajado en la generación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) el cual contiene información referente a: medio físico natural, biodiversidad, aspectos socio económicos y aspectos político institucionales. El diseño, desarrollo y gestión del SIG está cargo del Proyecto con una persona dedicada al tema.

Si bien el SIG representa una herramienta muy útil para la generación y gestión de información sobre áreas naturales persiste el desafío de lograr una interface con el SIA utilizado por la DINAMA, así como permitir la actualización en línea de la información del sistema, cada vez que se trabaja sobre el mismo en cada área y se modifica la información correspondiente.

El Departamento de Sistema de Información Ambiental de la División Evaluación de la Calidad Ambiental (DINAMA), apoya al Proyecto principalmente en los aspectos relacionados con la gestión y mantenimiento de los servidores de red y asistencia al usuario.

## 2.4 Recursos humanos afectados al sistema

El desarrollo e implantación de un SNAP efectivo requiere conformar un equipo humano con recursos suficientes y capacidades técnicas adecuadas. En este sentido, algunos aspectos claves en esta dimensión refieren a:

- Contar con equipos de funcionarios en los distintos niveles de la estructura: técnicos a nivel central, técnicos a nivel territorial, Guardaparques y operarios de campo. Todos los funcionarios implicados deben contar con la capacidad de responder a los desafíos que plantea la gestión de un SNAP, aplicables a la realidad del país y a las áreas protegidas que componen el Sistema.
- Contar con programas continuos de capacitación a nivel de estratos técnicos, operativos y de gestión o administrativos.
- Mantener motivados a los funcionarios mediante actividades de integración y mecanismos de comunicación.

Se resume la situación actual y principales conclusiones arribadas luego del análisis de los distintos temas claves mencionados

- El MVTOMA cuenta actualmente con 581 funcionarios, 94 de los cuales se encuentran asignados a la DINAMA, órgano central del que, de acuerdo a la normativa vigente, depende la gestión del SNAP. De estos, **son 7 las personas específicamente afectadas a la gestión del Sistema**. En el siguiente cuadro se expone la cantidad de funcionarios con los que cuenta cada unidad organizacional de la DINAMA.

Funcionarios del nivel central – DINAMA

DINAMA	94
SECRETARÍA	3
ASESORÍA JURÍDICA	3
UNIDAD DE PLANIFICACIÓN	9
ASESORÍA ASUNTOS INTERNACIONALES	4
LABORATORIO AMBIENTAL	2
RELACIONES CON EL MEDIO	5
DIV. EV. DE CALIDAD AMBIENTAL	13
DIV. EV. IMPACTO AMBIENTAL	7
DIV. CONTROL Y DES. AMBIENTAL	20
<b>DIV. BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEG.</b>	<b>15</b>
DIV. ADMINISTRACIÓN	13

- En el Proyecto SNAP, son 17 los funcionarios abocados directamente a funciones a nivel central, sin perjuicio que existen algunos de estos cargos con dedicación parcial.

Funcionarios del nivel central (Proyecto SNAP)

Dependencia	Cantidad
Coordinación General	1
Coordinación Técnica	1
SIG	1
Recursos Humanos	1
Participación	2
Conservación y Biodiversidad	2
Comunicación y Educación Ambiental	3
Económico Financiero	2
Secretaría Administrativo Contable	4
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>

Fuente: Proyecto SNAP

- A nivel de áreas, existen 9 personas gestionadas y financiadas por el Proyecto SNAP que desempeñan actividades localmente.

Funcionarios en el territorio (Proyecto SNAP)

Área	Cargo	Cantidad
Cabo Polonio	Facilitador	1
Quebradas del Norte	Jefe de Proyecto	1
	Facilitador	2
Esteros de Farrapos	Director de Área	1
	Encargado de Operaciones	1
Laguna de Rocha	Jefe de Proyecto Local	1
	Facilitador Región Este	1
Quebrada de los Cuervos	Director Interino	1
<b>TOTAL</b>		<b>9</b>

Fuente: Proyecto SNAP

- A los recursos aportados por el SNAP y la DINAMA se suman personas que trabajan por contrato y funcionarios de diversos organismos que también desarrollan funciones en las AP. Se describe en Anexo, la foto del personal asignado a las áreas, actualizada al mes de mayo del 2010.
- Como puede verse en el cuadro, a nivel territorial, el panorama entre áreas protegidas es heterogéneo tanto en materia de estructura como de cantidad de los recursos humanos. No obstante lo cual, la mayoría de las áreas presentan vacantes en los cargos previstos en la legislación.

Evaluación de las áreas protegidas según estructura conformada

DEPTO.	Área	Administ.	Director	Jefe de Área/Proy.	Guardaparques
ROCHA	Cabo Polonio	●	○	●	●
	San Miguel	◐	○	●	◐
	Laguna de Rocha	○	○	○	●
TREINTA Y TRES	Quebrada de los Cuervos	●	◐	○	◐
RÍO NEGRO	Esteros de Farrapos	◐	●	○	○
RIVERA	Valle del Lunarejo	●	○	○	○
FLORES	Chamangá	○	○	○	○

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada

	Administ.	Director	Jefe de Área/Proyecto	Guardaparques <sup>1</sup>
○	No designado	No designado	No designado	No designado
◐	MVOTMA	Provisorio	Provisorio	Designados no suficientes
●	Designado	Designado	Designado	Designados suficientes

<sup>1</sup> Se considera de acuerdo a la experiencia internacional, un mínimo de cuatro guardaparques por área protegida como requerimiento básico, creciendo en función de las dimensiones y características del área en cuestión.



- En cuanto a la cantidad de recursos que sustentan los modelos de gobernanza implantados a nivel local, nuevamente se constata una gran dispersión entre áreas (ver en Anexo, la “foto” al mes de mayo del 2010), vacíos y/o insuficiencia de recursos en algunas de las estructuras.
- A nivel de cargos directivos de área, la reciente creación de algunas de las áreas, las restricciones presupuestales y la escasez de recursos calificados en el mercado laboral impiden que la mayoría de las áreas cuenten con personal designado.
- Las restricciones que presenta el mercado laboral para incorporar recursos capacitados y con experiencia en la planificación y gestión de un área protegida constituyen un elemento característico del caso uruguayo. Esta limitación le imprime al proceso de reclutamiento y contratación, así como al de capacitación, un nivel de criticidad importante para el desarrollo del sistema.
- La fragilidad del sistema a nivel de la estructura organizacional formal, repercute en que funcionarios que desempeñan tareas esencialmente semejantes pueden reportar a líneas de mando diferentes, pudiendo ser objeto de políticas de recursos humanos diferenciadas (por ejemplo, dependiendo del tipo de Administrador o de relación contractual). Esta situación suele tener un impacto negativo en el nivel motivacional de las personas.
- Las características particulares de la estructura organizacional actual del sistema, en la que a la institucionalidad formal de la DINAMA se le suma la estructura propia del Proyecto SNAP y por otra parte, las particularidades del conjunto de relaciones de contratación existentes que no responden a una lógica única y clara, dificulta la implementación de procesos efectivos de comunicación interna, los cuales son críticos para un desarrollo más armónico del sistema.
- En este marco, parece claro que el camino a recorrer pasa por el fortalecimiento de la Institucionalidad de la DINAMA, para lo cual la discusión del presupuesto quinquenal en curso, pasa a ser un elemento absolutamente clave a tal fin.

## 2.5 Financiamiento del sistema

La experiencia internacional indica que lograr la sostenibilidad financiera de un Sistema de Áreas Protegidas en el largo plazo resulta de vital importancia para un adecuado funcionamiento del sistema.

Un sistema sostenible desde el punto de vista financiero, requiere contemplar los siguientes aspectos:

- Contar con fuentes alternativas de fondos: **fondos públicos** (preferentemente para cubrir salarios, inversiones y gastos de operación), **donaciones** (para costos operativos como publicaciones, para inversiones o para impulsar proyectos o programas) **y autogeneración de fondos provenientes del cobro de servicios de AP** (para contribuir al funcionamiento normal del Sistema). Si bien la experiencia internacional demuestra que el financiamiento público constituye la fuente principal, es importante que las fuentes alternativas mencionadas ocupen un lugar creciente.
- Disponer de una adecuada estimación de gastos e inversiones necesarias en los próximos años, para consolidar el funcionamiento.
- Seguir una estrategia de asignación presupuestaria que tenga como premisa evitar que el funcionamiento operativo termine siendo financiado con fuentes temporales de recursos (proyectos), lo cual genera altos riesgos de discontinuidad en la gestión.
- Contar con un marco jurídico que habilite la posibilidad de realizar cobros por servicios (por ej. entrada y servicios dentro de las AP con fines turísticos), sanciones, etc.

**En nuestro país, la normativa específica que rige actualmente el SNAP prevé una variedad de fuentes posibles de financiamiento:** recursos presupuestales, subsidios, proventos, multas y decomisos, creación de impuestos específicos, cobro de tarifas para el ingreso a las áreas protegidas.

Si además del marco específico consideramos la legislación nacional de carácter general, se constata la existencia de instrumentos jurídicos adicionales que servirían para la captación/canalización de fondos hacia el sistema (desde exoneraciones tributarias a donaciones con fines de conservación por ejemplo). Por otra parte, la ley N° 17.234, al contemplar el carácter mixto o privado de las administraciones y gestiones de áreas protegidas, incorpora implícitamente la posibilidad de que el sistema cuente con fuentes privadas de financiamiento.

Sin embargo, **las posibilidades que el marco normativo brinda no han sido explotadas adecuadamente.** En efecto, la gran mayoría de los instrumentos previstos no han sido reglamentados, o bien las decisiones políticas no han sido adoptadas. De hecho en 2007 existió una iniciativa por parte del MVOTMA por introducir incentivos a las donaciones al Fondo (Ley de Rendición de Cuentas) que ha fracasado. Así entonces, mecanismos como las Leyes de Fundaciones y de Fideicomisos (N° 17.163 y N° 17.703 respectivamente) no han sido usufructuados, el Fondo Nacional de Áreas Protegidas (Previsto en la Ley N° 17.234 y bajo la administración del MVOTMA) no ha sido reglamentado ni capitalizado, el régimen fiscal vigente no incentiva las donaciones al sistema, entre otros.

El contexto relatado hace que el sistema dependa en gran medida de los fondos de cooperación internacional y de los recursos que puedan obtenerse por la ley de presupuesto nacional, hecho que otorga a la definición del presupuesto quinquenal 2010 – 2014 una importancia estratégica. La cooperación internacional ha complementado significativamente a los aportes presupuestales, sobre todo a partir del año 2007 con el Proyecto de Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP. Este proyecto asciende a USD 2.550.000, financiado esencialmente por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF<sup>2</sup>, por su sigla en inglés). Otras fuentes relevantes de financiamiento han sido:

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Cooperación Francesa (Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial y la Federación de Parques Naturales Regionales de Francia).
- Cooperación Española (a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID).

Distintas experiencias a nivel internacional demuestran que la excesiva dependencia de los fondos presupuestales hace que la rigidez que caracteriza a los presupuestos de las instituciones públicas nacionales sea trasladable a la gestión financiera de los Sistemas de Áreas Protegidas. Así, se generan barreras que obstruyen la realización de una adecuada planificación financiera de las áreas protegidas incluidas.

Si a las limitantes para efectuar una planificación y presupuestación acabada se añade el sesgo centralista que adquiere actualmente la gestión/administración del sistema, se extrae como conclusión que las áreas protegidas carecen actualmente de una adecuada autonomía financiera. Esta situación impacta directamente en la eficiencia y oportunidad de los desembolsos que las áreas protegidas requieren para funcionar.

En lo que respecta a la sostenibilidad de largo plazo del financiamiento del sistema, se constata que **los fondos operativos se encuentran en gran medida en manos de fuentes temporales de recursos (Proyectos)**, lo que apareja un claro riesgo de discontinuidad en la gestión.

El anterior diagnóstico justifica realizar las siguientes **recomendaciones** que pretenden fortalecer el sistema desde la perspectiva de su sostenibilidad financiera y gestión de recursos:

- Realizar una solicitud fundada de reforzamiento de recursos presupuestales que permita fortalecer la institucionalidad necesaria para gestionar el sistema de forma adecuada.
- Definir e implementar una estrategia de captación de fondos no presupuestales que incluya captación de donaciones y un sistema de tarifado para las áreas protegidas que permita incrementar su autonomía financiera y contribuir a la descentralización del sistema.
- Evaluar la viabilidad de incorporar algún mecanismo de financiamiento basado en impuestos que financien las actividades relativas a la gestión del SNAP.

---

<sup>2</sup> Global Environment Facility.

- Diseñar un sistema de información financiera y rendición de cuentas de las áreas protegidas y del sistema en su conjunto que permita realizar una gestión profesional del financiamiento y utilización de los recursos del sistema.

### **3 ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS EN OTROS PAÍSES – LECCIONES APRENDIDAS APLICABLES AL CASO URUGUAYO**

Esta sección del documento está diseñada con el objetivo de retomar experiencias de otros países, que puedan ser referentes para algunas de las decisiones que se deben tomar en el diseño del SNAP. Dado que la experiencia acumulada por otros países en materia de organización de sistemas de áreas protegidas ha dejado huellas interesantes, resulta importante considerar la misma en el presente capítulo.

Este análisis no pretende ser un estudio exhaustivo de todos los aspectos de la gestión de sistemas de áreas protegidas, sino que se enfocará en algunas preguntas que se han presentado como relevantes o claves para el caso de Uruguay, las cuales se enumeran a continuación;

- ¿El SNAP debe seguir dentro del Ministerio o debe ser una entidad independiente y autónoma?
- ¿A qué nivel jerárquico suele estar alojado un SNAP (dependiendo directamente del Ministro o no)?
- ¿Cuál es el camino más apropiado, la centralización de la gestión o la descentralización?
- ¿Cuál es el mejor modelo de gobernanza para el sistema de AP; colaborativo, co-administrado u otorgado a terceros?
- ¿Cuál es la mejor figura para descentralizar la gestión de las AP, la ONG, los gobiernos departamentales, etc.?
- ¿Los Guardaparques deben ser un cuerpo nacional, donde ellos dependan directamente de una figura a nivel central, o deben depender de cada uno de los administradores que están en el campo?
- ¿Los Guardaparques deben ser funcionarios públicos o privados por contrato?
- ¿Los Guardaparques deben tener una rotación cada cierto tiempo entre áreas o es mejor que sean estables en una sola?
- ¿Cuáles son algunas alternativas de fuentes de financiamiento que puede tener el sistema de áreas protegidas?
- ¿Qué mecanismos de coordinación y participación se están usando?
- ¿Cómo han resuelto el tema de las compras, contratos y pagos en las áreas (ya que en principio debieran quedar sujetos a las legislación/burocracia pública)?

El análisis planteado en esta sección está basado en el criterio en calidad de experto del consultor convocado para tal fin en este proyecto. Se trata de Stanley Arguedas Mora, Coordinador Técnico de la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas (ELAP de la Universidad para la Cooperación Internacional UCI). Su experiencia de trabajo directo con sistemas de áreas protegidas en 4 países (Costa Rica, Brasil, Bolivia y Argentina), además de su

conocimiento indirecto por sus relaciones laborales con otros países de América Latina, constituyeron una fuente relevante para la realización del análisis.

La otra fuente de criterio para discernir sobre algunos de los aspectos planteados para el SNAP, es la interpretación de lo que significa la aplicación práctica de los 12 principios del Enfoque Ecosistémico<sup>3</sup> (EE), promovido y aprobado por la CDB y definido como la estrategia mundial para la conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su existencia.

Se presentan a continuación las respuestas a las que arribó el equipo para cada una de las interrogantes planteadas, partiendo del enfoque descrito

### **3.1 ¿El SNAP debe seguir dentro del Ministerio o debe ser una entidad independiente y autónoma?**

En ALyC<sup>4</sup> hay una tendencia hacia la instalación de organismos desconcentrados y/o descentralizados del gobierno central, para la gestión efectiva de los sistemas de áreas protegidas. Por ejemplo, Perú creó el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), Brasil creó el Instituto Chico Méndez para la Biodiversidad (ICMBio), Argentina tiene la Administración de Parques Naturales (APN), en Guatemala se tiene el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), en Venezuela está el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), en Colombia está la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), todos ellos y otros más que hay en la Región, tienen algún grado de descentralización y desconcentración. También a escala de sistemas regionales se está dando el mismo fenómeno, por ejemplo en el Departamento de Santa Cruz, Bolivia, se está creando el Instituto Departamental de Áreas Protegidas y en la Provincia de Salta se ha creado recientemente la Agencia Provincial de Áreas Protegidas.

Esta tendencia se debe a que los aparatos burocráticos de los gobiernos no responden eficientemente a las necesidades operativas de una gestión dinámica y con muchas acciones en el campo, la cual es propia de los sistemas de áreas protegidas. Esto se ha identificado ya en este documento, como un problema también para el caso de Uruguay. No sería de extrañar por esta razón, que esta tendencia siga provocando la conversión de las entidades que actualmente no lo son, hacia esquemas desconcentrados en búsqueda de una eficiente respuesta administrativa.

**Es evidente que los sistemas de áreas protegidas son y deben seguir siendo entidades públicas, por el carácter de patrimonio natural que tienen para el país, los recursos salvaguardados dentro de ellas y que por esta razón, es clave que no salgan del control del Estado. Entonces, la mejor gestión es la combinación que tendría una institución de carácter público, pero bajo una gerencia desconcentrada, de forma que sus políticas y directrices estén en manos del poder político legítimamente establecido y la administración de sus recursos humanos y operativos esté desconcentrada del aparato burocrático gubernamental central.**

---

<sup>3</sup> Decisión V-6 de la COP-5, Convención para la Conservación de la Diversidad Biológica,

<sup>4</sup> América Latina y el Caribe

### 3.2 ¿A qué nivel jerárquico suele estar alojado el SNAP (dependiendo directamente del Ministro o no, etc)?

En general, los sistemas nacionales de AP suelen depender directamente del jerarca del Ministerio o Secretaría de Gobierno del sector al que pertenecen, o están muy cerca de él, usualmente a no más de un nivel jerárquico por debajo. Como en la mayoría de los casos son una entidad autárquica, autónoma o desconcentrada, tienen una Junta Directiva o una instancia de gobernanza superior interna, la cual responde directamente al Jerarca, como el caso de la APN en Argentina. En otros casos, el jerarca de la institución responde directamente al Ministro o al Viceministro del sector, como es el caso de Perú, Bolivia, Colombia, Brasil y otros. En pocos casos, los SNAP están dentro del mismo Ministerio siendo parte de una Dirección relacionada con el tema de biodiversidad, como es el caso de Paraguay y Uruguay, en donde hay dos o tres niveles entre el Director del SNAP y el Ministro del sector. En estos casos es posible suponer que las barreras de este bajo nivel jerárquico, hayan influido, al menos parcialmente, en su bajo desarrollo comparado con los otros esquemas.

Por ejemplo, para el caso de Costa Rica que ha logrado avances interesantes, aún cuando no es una entidad autónoma, el ámbito que gestiona el sistema tiene el rango de Dirección dentro del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones MINAET y depende directamente del Viceministro. Sin embargo hay que aclarar que además de velar por el SNAP de Costa Rica, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC tiene otras competencias relacionadas con la gestión en general de los recursos naturales en el país fuera de las AP, o sea que no es exclusivo para este tema. Pero es considerada como una institución táctica desde el punto de vista del desarrollo del país y el logro de metas en cuanto a calidad de vida. Esta visión es la que define en qué nivel jerárquico cada país ubica la gestión del SNAP.

La distancia que haya entre el Jerarca del SNAP y el Ministro es muy importante, porque define con cuántas otras instancias es necesario competir para lograr un espacio en la arena política del Ministerio y del Gobierno en general. Esto es clave para decisiones importantes como la dotación de recursos o el aval político para algunos procesos conflictivos. Mientras más escalones jerárquicos haya que salvar para llegar al Ministro, menos oportunidades habrán de tener respuestas oportunas y cabales a los problemas del Sistema. Por eso, en la mayoría de los países que han tomado muy en serio el esfuerzo liderado por los SNAP para mantener las condiciones ecológicas que requiere la sociedad para producir y mantener el estilo de vida actual, le han dado un estatus prioritario para poder atenderlo “políticamente bien”.

### 3.3 ¿Cuál es el camino más apropiado, la centralización de la gestión o la descentralización?

Para este dilema la mejor referencia es el Enfoque Ecosistémico (EE), que se pronuncia claramente sobre este aspecto en su Principio 2 que dice; “La Gestión debe descentralizarse al nivel más bajo apropiado.” La justificación que da la CDB para este principio es la siguiente; **“Los sistemas descentralizados pueden llevar a una mayor eficiencia, eficacia y equidad. Cuanto más se acerque la gestión al ecosistema, mayor será la responsabilidad, exigencias, participación y usos de los conocimientos locales.”**<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Enfoque Por Ecosistemas: Ulterior Elaboración Conceptual, 2000, Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico, CDB.

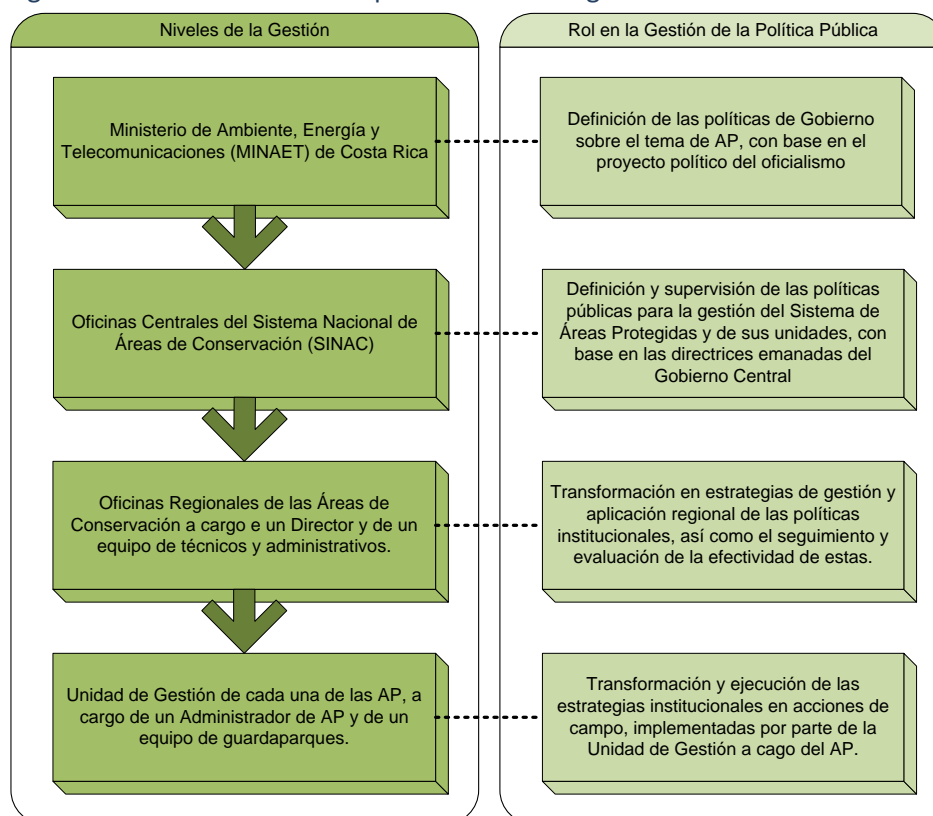
Desde el punto de vista del EE es claro que la descentralización es la opción que se debe seguir para la gestión de la biodiversidad, pero este marco estratégico no especifica cómo hacer esa descentralización en la práctica, cuyo camino para alcanzarla debe ser definido a partir de las particularidades de cada país o región en cuestión.

En el caso de Costa Rica, aún cuando es un país relativamente pequeño, se siguió un esquema de descentralización basado en la regionalización, creándose para esto 11 regiones las cuales fueron llamadas “Áreas de Conservación”. Cada una de estas regiones tiene a su cargo un conjunto de áreas protegidas, así como el control de todo tipo de gestión de recursos naturales en áreas no protegidas; extracción forestal, vida silvestre, etc. El criterio de conformación no fue exclusivamente ecosistémico, si no que un balance entre divisiones político administrativas (cantones, distritos y provincias), cuencas y eco-regiones, primando especialmente las primeras.

Este sistema ha demostrado ser exitoso por dos razones, la primera fue la conjunción en una misma entidad, de todas las jurisdicciones relativas al control y gestión de los recursos naturales, alineando efectivamente las políticas públicas en este ámbito. La otra fue establecer una efectiva descentralización, estableciendo en cada una de estas regiones toda una estructura de mandos medios, con una gran cuota de poder y con todo un aparato técnico y administrativo que le permite cierta autonomía de decisión y gestión de recursos.

Este esquema de gestión de Costa Rica, plantea 4 escalas de descentralización de la definición y ejecución de las políticas públicas en materia de AP, que pueden ser retomadas en cualquier otro país, en particular para Uruguay. Para estos efectos se describen en la siguiente figura.

Esquema general de descentralización para el caso de la gestión de las AP en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia del autor



### 3.4 ¿Cuál es el mejor modelo de gobernanza para el sistema de AP; colaborativo, co-gestión u otorgado a terceros?

La gobernanza **colaborativa** es aquella en la que se forman alianzas para sumar esfuerzos en la gestión de las AP, pero las decisiones siguen estando centralizadas en el órgano de Gobierno que tiene esta responsabilidad. Por otro lado, la gobernanza conocida como **co-gestión** implica una distribución de responsabilidades y beneficios en dos o más actores, siendo estos quienes toman las decisiones, asumen las responsabilidades y aportan los recursos necesarios para llevar adelante la gestión del AP. Por último, está la gobernanza **otorgada a terceros**, cuyo esquema plantea la transferencia de una o varias responsabilidades propias de la gestión de un AP a un tercero, que puede ser otra entidad pública (p.e. un municipio) o privada (una ONG, una empresa o un propietario), de orden comunal (organización de base campesina), gremial (un sindicato o una cooperativa) o académica (universidad), para que asuma dichas responsabilidades en el campo.

Todos estos esquemas de gobernanza tienen aspectos positivos y negativos, a partir de la experiencia en el campo y pueden darse combinaciones de estos esquemas en un sistema de áreas protegidas según las conveniencias de cada caso en particular.

En el caso del Sistema de Áreas Protegidas de Bolivia por ejemplo, gestionado por el SERNAP, se han dado experiencias interesantes y aisladas de gestión tercerizada, tanto para el caso de una ONG, como es el caso del Parque Nacional Noel Kempff Mercado que fue dado en gestión a la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN). También está el caso del Parque Nacional Kaalya, que fue dado en gestión a una entidad indígena, la Capitanía del Alto y Bajo Izoceño (CABI). Ambos esquemas venían funcionando muy bien, pero fueron suspendidos por un cambio de políticas con la entrada del gobierno actual. Esto ha dejado un vacío que no ha sido llenado efectivamente, lo que trae a colación el “lado oscuro” de este esquema y es el riesgo de que el Gobierno entre a depender de estas entidades.

En Centroamérica se ha desarrollado muy ampliamente el esquema de la co-gestión, con experiencias muy interesantes en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras principalmente, que han dejado lecciones aprendidas importantes. En ese sentido, un estudio de caso que vale la pena mencionar es el de Honduras, ya que el país ha seguido un esquema que llaman de “co-manejo” pero que se parece más a un esquema de tercerización, ya que el Gobierno ha “entregado” la gestión de las AP a diversas entidades privadas, como el caso de la Fundación Pico Bonito, que administra desde hace más de 10 años el Parque Nacional Pico Bonito con sus propios recursos. Ha llevado Honduras a tal extremo este esquema, que el Gobierno no tiene ni un solo Guardaparque o personal de campo contratado, porque todo el personal que trabaja en sus áreas protegidas es de orden privado (dato recopilado en el 2006). De esta forma, las únicas áreas protegidas que tienen gestión en el campo, son aquellas que han tenido la suerte de contar con una entidad que firme el acuerdo de “co-manejo”. De esta forma, el Gobierno de Honduras ha tomado una distancia muy peligrosa de la gestión de campo de sus AP y dado que no aporta recursos significativos para su operación, tiene muchas limitaciones para poder imponer un control estratégico y político adecuado, perdiéndose inclusive para algunos expertos nacionales, la noción de un “sistema” y convirtiéndose en un “conjunto” de AP.

En resumen, cualquiera de estos esquemas puede ser aplicado con éxito en un Sistema de AP, siempre y cuando no sea llevada a extremos peligrosos la independencia (pérdida del sentido de sistema a partir de la autonomía plena de la gestión de cada unidad y el desentendimiento de la entidad central) y la dependencia (a partir del repliegue de la participación del aparato estatal en la gestión del área, a nivel de toma de decisiones y aporte de recursos operativos).

### **3.5 ¿Cuál es la mejor figura para gestionar las AP, en el caso de una administración otorgada a terceros (gobernanza tercerizada); las ONG, los gobiernos departamentales, etc.?**

Como en el caso anterior, la experiencia internacional es muy variada y las experiencias parecen depender más de las voluntades de quienes están detrás de ellas, que de la institucionalidad misma. Sin embargo, a partir de las experiencias prácticas y sin pretender un estudio exhaustivo, más bien una reacción global recogida de todas ellas, se pueden inferir los siguientes aspectos positivos y negativos para cada una de estas alternativas;

**Aspectos positivos y negativos genéricos de las diferentes alternativas para una administración terciada disponibles para el Uruguay**

Tipo de gestor	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Municipio/Departamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Son de orden público, por lo que pueden ejercer la autoridad dentro del AP.</li> <li>-Tiene una presencia local muy fuerte.</li> <li>-Tiene mecanismos para la auditoría pública de recursos.</li> <li>-Tienen buenos mecanismos y cultura para la participación de actores locales.</li> <li>-Tienen posibilidad de establecer regulaciones a los usos con mayor rapidez y sentido de apropiación local.</li> <li>-Tienen a cargo el ordenamiento territorial.</li> <li>-Pueden hacer más sostenibles los procesos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tiene generalmente mucha injerencia política localista.</li> <li>-Presentan con frecuencia problemas para la buena gestión de los recursos operativos.</li> <li>-Tienen una capacidad técnica muy limitada para temas ambientales.</li> <li>-No es usual que la buena gestión de los recursos naturales sea una prioridad para ellos.</li> <li>-Se manejan más con decisiones de orden político que técnico.</li> </ul>
ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tienen una gran flexibilidad y facilidad para la gestión de recursos operativos.</li> <li>-Se manejan más con decisiones de orden técnico que político.</li> <li>-Tienen gran facilidad para la búsqueda de fondos entre la cooperación internacional.</li> <li>-Usualmente no están influenciados políticamente.</li> <li>-Tienen generalmente amplitud para la participación de actores locales, si no son de la línea dura de la conservación.</li> <li>-Pueden tener una presencia local fuerte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Responden a los intereses de un grupo reducido de la sociedad y no necesariamente acatan las políticas públicas.</li> <li>- No son una entidad pública, por lo que no pueden ejercer la autoridad dentro del AP, así que deben coordinar con las autoridades públicas.</li> <li>-No tienen mecanismos de auditoría pública para monitorear el uso adecuado de sus recursos.</li> <li>-Pueden estar influenciados por los intereses de sus donantes o colaboradores.</li> <li>-Requieren de un porcentaje importante de recursos para su propia sobrevivencia, ya que dependen de lo que generan en sus proyectos.</li> </ul>

Tipo de gestor	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Universidades públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tienen una alta capacidad para generar y gestionar conocimiento.</li> <li>-Usualmente no están influenciados por la política nacional o regional.</li> <li>-Son generalmente de mayor confianza por parte de los actores locales, por cuanto no tienen intereses económicos o políticos.</li> <li>-Tiene mecanismos para la auditoría pública de recursos.</li> <li>-Se manejan más con decisiones de orden técnico que político.</li> <li>-Su estructura de gobernanza generalmente limita mucho la injerencia de los donantes o colaboradores.</li> <li>-Responden a los intereses de la sociedad, expresados en las políticas públicas de educación y desarrollo de las capacidades humanas del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generalmente tienen tantas trabas burocráticas como las entidades de Gobierno.</li> <li>-Les cuesta incorporar procesos participativos, por su visión académica de la realidad.</li> <li>-En ocasiones presentan problemas para incorporar fuentes de conocimiento que no sean científicas, como por ejemplo prácticas tradicionales o conocimiento popular.</li> <li>-No pueden ejercer la autoridad en el área, así que deben coordinar con las autoridades públicas.</li> <li>-No tienen una presencia local fuerte.</li> </ul>
Propietario privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tienen una gran flexibilidad y facilidad para la gestión de recursos operativos.</li> <li>-Usualmente no están influenciados políticamente.</li> <li>-Pueden tener una presencia local fuerte.</li> <li>-Pueden hacer más sostenibles los procesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sus decisiones responden a intereses personales.</li> <li>-No pueden ejercer la autoridad en el área, así que deben coordinar con las autoridades públicas.</li> <li>-Tienen pocas posibilidades de conseguir cooperación internacional.</li> <li>-No tiene mecanismos para la auditoría pública de recursos.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia del autor a partir de sus experiencias prácticas.*

### **3.6 ¿Los Guardaparques deben ser un cuerpo nacional, donde ellos dependan directamente de una figura a nivel central o deben depender de cada uno de los administradores que están en el campo?**

Para este caso, es interesante analizar dos esquemas; el de Argentina y el de Costa Rica. En Argentina el cuerpo de Guardaparques es una entidad en sí misma, que tiene una línea de mando independiente de la parte técnica, generándose dentro de la APN, dos fuerzas de poder que actualmente luchan entre sí por la gobernanza de esa institución. Esta situación genera algunos problemas importantes de gobernabilidad, en tanto esta pugna interna dificulta la definición e implementación de directrices institucionales.

Por otro lado, está el esquema de Costa Rica, en el que el Guardaparque es un funcionario más del AP, bajo una misma línea de mando. Esto ha permitido integrar su trabajo al de los técnicos, sin diferencias significativas. Esto tiene la particularidad que a diferencia del esquema Argentino que ve al Guardaparque como un cuerpo especializado, en Costa Rica se le ve como un puesto más dentro del sistema, de hecho en la estructura del Servicio Civil, entidad encargada de regular la contratación de funcionarios públicos, hasta hace unos años no aparecía la figura de Guardaparque dentro de su manual descriptivo de funciones, estas funciones la desempeñaban personas contratadas en diversos tipos de plaza, tales como “Agente de Seguridad y Vigilancia”, o “Técnico 1, 2 o 3”.

La gran ventaja del esquema argentino (y el de otros países como Bolivia que fortalecen la figura de este personaje) es la reivindicación que se hace de la función del Guardaparque, como un funcionario especializado y una de las figuras más importantes en la gestión de las AP. La debilidad es establecer una brecha entre la parte técnica y el cuerpo de Guardaparques, consecuencia de llevar un poco al extremo esa reivindicación. Por otro lado, el gran acierto de Costa Rica (y de muchos otros países que siguen este esquema) es la integración de la función del guardaparque al esquema de gobernabilidad del AP, definiendo una sola línea jerárquica de mando. La debilidad es diluir esta figura sin darle una identidad jurídica especial a este funcionario en la gestión del AP.

**Un esquema que integre ambos aspectos positivos es perfectamente factible, basado en la creación jurídica de un cuerpo de Guardaparques, que tenga una identidad especial y sean reconocidos gremialmente como un funcionario especializado, con el respaldo académico adecuado y un marco normativo sólido y moderno. Por otro lado, en el campo, pueden estar bajo una misma línea de mando dentro de la gobernabilidad del AP, a las órdenes del Director respectivo. Pueden tener su propia representación en oficinas centrales, que vele por sus requerimientos e intereses, pero sin que por esto tengan una línea de mando alternativa o paralela a la del Director del AP.**

El guardaparque debe ser una figura especial pero no independiente en la gestión de campo de las AP, debe ser vista como una disciplina pero no como una entidad aparte. Un contador o un biólogo que laboren en un AP también tienen disciplinas especiales, pero igual están a la orden del Director para los efectos que corresponda a sus funciones dentro del área. Este es por ejemplo el esquema bajo el cual funciona Bolivia.

### 3.7 ¿Los Guardaparques deben ser funcionarios públicos o privados por contrato?

La respuesta a esta pregunta está muy relacionada a la capacidad para ejercer la autoridad dentro del AP, ya que esta es la principal función del Guardaparque. En México y en varios países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), los Guardaparques no tienen autoridad y para hacer cumplir las leyes deben coordinar con entidades de Gobierno de orden policial o militar. La experiencia dice que esta coordinación es por lo general poco efectiva, ya que estas entidades tienen que atender además de esta, otras obligaciones que usualmente consideran más prioritarias. O sea, no tienen la función exclusiva o prioritaria de cuidar las AP, como si lo es para el Guardaparque. Además, es frecuente que a las fuerzas policiales no les guste realizar acciones policiales en las AP, porque demanda de mayor esfuerzo físico por las caminatas que generalmente deben hacer para llegar a los sitios de las infracciones. En varios espacios de discusión con Guardaparques, cuando se toca este tema hay una queja generalizada por parte de ellos de la escasa colaboración que reciben de los cuerpos policiales y militares, inclusive los obligan a pagar todos los costos de viáticos y combustibles de sus vehículos y en algunos casos les cobran horas extras o algún aporte adicional.

Por otro lado, algunos Guardaparques ven con malos ojos el tener autoridad, esto ha sido evidente en varios foros de discusión entre ellos. El argumento son los conflictos que pueden provocarse con la comunidad, sin embargo es una mala práctica separar la labor de control y vigilancia de los otros ámbitos de la gestión de las áreas protegidas. Pareciera que sólo se hace gestión cuando se trabaja en investigación, educación ambiental, desarrollo local y demás actividades que no comprometen la buena imagen de los funcionarios ante las comunidades, cuando en realidad el hacer cumplir las reglas es una de las acciones de gestión más importantes de las áreas protegidas.

**Entonces, lo importante no es el mecanismo de contratación, siempre y cuando este garantice estabilidad y buenas condiciones laborales a estos funcionarios, sino la posibilidad que brinde el formato elegido, para que los Guardaparques ejerzan la autoridad policial dentro del área protegida.** En ese particular, los Guardaparques privados pueden presentar una debilidad importante porque no gozan de la investidura de “funcionario público” como para poder ejercer la autoridad dentro del AP, teniendo que recurrir a la coordinación interinstitucional para cualquier actuación. No es que la coordinación sea algo no deseado, el tema de fondo es la efectividad de la presencia que ejercen los Guardaparques en el área, si estos no pueden actuar al momento de encontrarse frente a un acto ilícito. La gran mayoría de sistemas nacionales o regionales de AP en Sudamérica dan autoridad a los guardaparques (Bolivia, Perú, Argentina, Ecuador, entre otros) invistiéndolos como tales en su calidad de funcionario público y con autoridad específica en los temas jurídicos relacionados a las áreas protegidas. Algunos de ellos inclusive incorporan el uso de armas, pero la gran mayoría no lo hace bajo el argumento de evitar enfrentamientos armados durante las acciones de estos en el campo.

Dadas las funciones inherentes al cuerpo de Guardaparques, la autoridad es algo que se recomienda que tengan para ejercerlas eficientemente en el campo, así que el formato de contratación debe prever esto.

### 3.8 ¿Los Guardaparques deben tener una rotación cada cierto tiempo entre áreas o es mejor que sean estables en una sola?

Igual que en el caso anterior, una combinación de esto puede ser perfectamente factible y efectivo en un sistema de áreas protegidas, lo que no se recomienda es aferrarse a una sola alternativa. En la mayoría de los países, se sigue el criterio de tratar de contratar a personas de las comunidades para que sean guardaparques, dándoles a ellos una asignación estable en el área de su comunidad. Esto tiene grandes **ventajas** como por ejemplo:

- Provoca empleo asociado a la existencia del AP.
- Los Guardaparques conocen mejor la geografía, especies y pobladores de la zona, haciendo más eficientes sus labores.
- Se evita el desarraigo familiar provocado por el traslado a otras zonas del país por varios días de los funcionarios.
- Se evita el costo asociado al traslado, cuando el funcionario trabaja lejos de su lugar de residencia.

Por otro lado, este formato tiene algunas **desventajas** que se señalan a continuación:

- Tratan de evitar actuar en contra de algún vecino, por tratarse de algún amigo, familiar o conocido.
- Su permanencia en una sola área, puede generar malos hábitos de trabajo o acciones permisivas a viejos problemas por costumbre.
- Cuesta que acepten pernoctar dentro del área, si sus familias están a poca distancia, dificultando la disponibilidad de 24 horas que deben tener los Guardaparques en servicio.

**Entonces, la forma de tener las ventajas y mitigar los problemas que causa la estabilidad, es la combinación de grupos de Guardaparques, en los cuales haya gente local que trabaje de forma permanente y otros que sean de otras zonas que roten.** Mientras lo que están estables generan las ventajas antes expuestas, los que rotan, además de traer e intercambiar ideas exitosas de otros sitios, evitan los problemas asociados y suelen aportar espíritu y voluntad de cambio en la forma de afrontar los viejos problemas del AP.

Adicionalmente, este grupo de recambio daría la oportunidad a otros sitios del país, de servir de fuentes de reclutamiento para la contratación de Guardaparques, sin necesidad de pensar en traslados definitivos a otras zonas del país a las que pudieran ser asignados.

### 3.9 ¿Cuáles son algunas alternativas de fuentes de financiamiento que puede tener el sistema de áreas protegidas?

La experiencia dice que la sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas se basa en la combinación inteligente y oportunista de ingresos en 3 fuentes; fondos fiscales, fondos generados y fondos de donaciones.

En el caso de los **fondos fiscales**, además de las impopulares cargas impositivas y los esfuerzos por mejorar las dotaciones de fondos en los presupuestos nacionales, hay una experiencia

interesante en Brasil de algo que ellos llaman el ICMS-Ecológico<sup>6</sup>, que es un índice con base en el cual los Municipios en algunos Estados de ese país, reciben un porcentaje adicional de recursos por parte el Gobierno Estatal, calculado con base en el porcentaje de área que han dedicado a unidades de conservación. Este fondo adicional debe ser destinado a la gestión o el apoyo de estas áreas protegidas, lo cual puede ser un mecanismo interesante para el caso de la co-gestión o tercerización de la gestión a Municipios en Uruguay.

En el caso de los **fondos generados**, hay dos fuentes importantes de recursos que son el cobro de servicios a visitantes y usuarios en general del área y el otro es el cobro de servicios ecológicos. Para el caso de cobro de tarifas, una de las experiencias más exitosas es la de Costa Rica, que teniendo un ingreso alto de turistas en las áreas protegidas, logra generar más del 50% del presupuesto que necesita para operar. En el caso de este país, se cobran tarifas en varios rubros y con precios diferenciados entre un área protegida y otra, dependiendo de varios factores que influyen para determinarla. Como ejemplo de esto se tiene<sup>7</sup>;

- Tarifa de ingreso (entre USD 6 y USD10 por día, por persona extranjera, entre USD 1.5 y USD 8 para nacionales).
- Tarifa por derechos de investigación (entre USD 5 y USD 15 por investigación).
- Tarifa por derecho de filmación comercial (entre USD 300 y USD 1.000).
- Tarifa por derecho de anclaje (entre USD 25 y USD 300 diarios según el tamaño de la embarcación).
- Tarifa por hospedaje (entre USD 6 y USD 15).
- Tarifa por parqueo de vehículos (entre USD 1 y USD 0.5 por hora)

La otra fuente más novedosa y que promete ser una de las más importantes en un futuro muy cercano para fondos generados, es la **cuantificación, valoración, cobro y pago de servicios ecosistémicos**, dentro de los cuales el tema agua y la fijación de carbono son dos de los más accesibles en este momento. Los proyectos REED-Plus son una importante fuente de ingresos para las áreas protegidas en el marco de la Convención de Cambio Climático con el tema del carbono. Por su parte el tema del agua, es un servicio muy sensible para la sociedad y que puede ser fácilmente cuantificable y cobrable en el caso de zonas urbanas. Hay países como Costa Rica que han definido en su legislación estos y otros servicios y han generado un marco jurídico e institucional para cobrarlos. Esta fuente de ingresos sin embargo demanda de una buena capacidad de gestión para el desarrollo de proyectos, así como para las negociaciones entre partes y el desarrollo de mecanismos para ponerlos a funcionar. Pero la oportunidad existe.

Por último están los **fondos donados**, que son fuentes ya tradicionales de los sistemas de áreas protegidas. Estos se han reducido mucho en los últimos años y se están enfocando en temas más relacionados al desarrollo sostenible.

<sup>6</sup> Sitio web en donde se puede conseguir información de este índice; <http://www.icmsecologico.org.br/>

<sup>7</sup> Para más detalles ver el Decreto N° 34164-MINAE, publicado en el sitio web del periódico oficial de Costa Rica, La Gaceta, [http://historico.gaceta.go.cr/pub/2008/01/10/COMP\\_10\\_01\\_2008.html](http://historico.gaceta.go.cr/pub/2008/01/10/COMP_10_01_2008.html)



### 3.10 ¿Qué mecanismos de coordinación y participación se están utilizando?

En el caso de los mecanismos de coordinación, una de las experiencias interesantes y novedosas está en Brasil, bajo el modelo de **Mosaicos de Áreas Protegidas**, en las que se están formando Consejos de Mosaico integrados por directores de las AP que los conforman, sean estas de nivel Nacional, Estatal o Municipal, así como privadas, territorios indígenas y otras formas de unidades de conservación. Estos Consejos están forzando la realización de planes integrados de áreas protegidas, aportando una visión más regional de la gestión de las AP y menos individualizada. Este modelo fue instituido legalmente en la Ley que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de Brasil, por lo que es un mecanismo oficial de coordinación.

Otra experiencia interesante son los **Bosques Modelo**, que es un esquema de gestión desarrollado inicialmente en Canadá, pero que ahora está muy difundido en la Región gracias a la Red Iberoamericana de Bosques Modelo<sup>8</sup>. Este modelo de gestión promueve la coordinación de diversos actores en un paisaje dado, buscando acuerdos y espacios de negociación. No son áreas protegidas, si no que son más bien “mesas de concertación multisectoriales”.

En cuanto a los mecanismos de participación, el esquema más usado es la formación de **Comités de Área Protegida** que reciben toda clase de denominaciones en los diferentes países, pero que ya es casi una herramienta de gestión inherente a ellas. Hoy en día no se concibe un área protegida que no tenga su espacio de representación de la sociedad civil. Lo que si varía, es la potestad que le dan a estos espacios a la hora de intervenir en la gestión del AP. En algunos sistemas como el Argentino y Venezolano, estos espacios son vistos como sólo de consulta, a diferencia de otros esquemas como el Boliviano, Peruano y Costarricense, en el que cuentan con poder de decisión. Este es entonces el mecanismo de participación por excelencia que tienen hoy en día las áreas protegidas.

Otro espacio de participación son los **procesos de planificación**, en los que cada vez con mayor amplitud e intensidad, se abren espacios para que los actores locales definan aspectos en estos procesos que antes eran vistos como de acceso exclusivo para los técnicos. En ese sentido, el Enfoque Ecosistémico es muy claro al definir en su Principio 1 que; *“Los objetivos de la gestión de los recursos vivos, el agua y la tierra, deben quedar en manos de la sociedad”*.

Por último, un espacio muy importante de participación se da en los **esquemas de gobernanza**, en donde está la **co-gestión** como un mecanismo que permite la participación plena de los actores locales en la gestión del área protegida. Este es quizá uno de los esquemas más ambiciosos para la conservación, ya que lograrlo implica un arduo y generalmente doloroso proceso de maduración institucional y social, antes de llegar a este escenario.

### 3.11 ¿Cómo han resuelto el tema de las compras, contratos y pagos en las áreas (ya que en principio debieran quedar sujetos a las legislación/burocracia pública)?

Precisamente para mitigar los problemas relacionados a este aspecto de las adquisiciones y contrataciones, y además para reducir la ingerencia política en ciertas directrices de gestión, es

<sup>8</sup> Sitio web; <http://www.bosquesmodelo.net/new/spanish/>

que la mayoría de los países han optado por la creación de entidades autárquicas o autónomas para el gerenciamiento de los SNAP. Sin embargo, siendo estas entidades públicas, siguen bajo el régimen de contratación pública, con lo cual permanece en algún grado el problema. Para buscar agilizar los procedimientos burocráticos o tener mayores libertades para moverse en este sentido, se ha estado usando un mecanismo paralelo en el cual una ONG sirve de entidad para captar y ejecutar fondos, cuando estos pueden ser desviados a esa entidad para su mejor administración. Esto es un esquema muy usado para recibir donaciones, ya que usualmente los donantes no quieren depositar en las cuentas únicas del Estado, por la burocracia para ejecutarlas y el peligro de que estos recursos sean usados con otros propósitos.

Este esquema tiene algunos problemas. Uno de ellos es que la relación con la ONG debe ser muy buena, porque una vez depositados los fondos en sus cuentas, se pierde cierto control sobre su uso y eso suele generar temores en algunos funcionarios públicos. El otro es que usualmente estas ONG cobran entre 5-10% por administración de estos fondos para poder sobrevivir y pagar los costos de contadores y oficinistas, lo cual debilita en ese mismo porcentaje la capacidad adquisitiva de los recursos financieros que se tienen disponibles.

En el caso de Costa Rica, se ha diseñado un sistema interesante que al menos mitiga los problemas planteados, y es que se creó lo que se podría llamar una GON-GO (por sus siglas en inglés; ONG y GO), que es una ONG pero al mismo tiempo de dominio gubernamental. Para esto se utilizó la figura de Fundación, ya que la legislación costarricense establece que está gobernada por una junta directiva en donde hay 3 personas nombradas por el fundador, 1 por el Municipio donde está radicada y otra por el Poder Ejecutivo. Lo interesante en este caso es que el fundador fue el propio Gobierno, por medio de la Procuraduría General de la República, así que los 5 miembros de la directiva son nombrados por el Gobierno (Nacional y Municipal), dándole ese carácter de GON-GO, esto es; sigue las políticas de gobierno, pero se rige gerencialmente por el derecho privado.

Con este esquema, se han podido mitigar los efectos de la independencia de criterio que podría tener una ONG a la hora de administrar recursos provenientes o con destino en programas del Estado. Además, el criterio del porcentaje de administración es más factible de negociarlo o en su defecto, el dinero queda bajo una organización dominada por el poder público. Es importante advertir que este esquema fue cuestionado ante la Sala Constitucional costarricense por considerarse en contra de la Constitución Pública, ya que desvía de los controles administrativos propios del Gobierno, fondos que provienen o tienen como destino programas públicos. Al final, la Sala Constitucional votó en contra del recurso, asegurando jurídicamente este mecanismo, aún cuando algunos juristas advierten que en la realidad puede ser inconstitucional.

## 4 MARCO JURÍDICO

El objetivo del presente capítulo consiste en la revisión y el análisis del marco normativo vigente en materia de áreas protegidas en el país.

En este capítulo se pretende abarcar aquellas situaciones identificadas como sustantivas o críticas para el funcionamiento efectivo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), formulando – en caso de ser necesario – recomendaciones, soluciones u orientaciones posibles para llegar a una solución.

### 4.1 Descripción de los aspectos más relevantes del marco normativo actual

A continuación hacemos una descripción de los aspectos más relevantes del marco normativo específico del SNAP que instauro este sistema como instrumento de gestión ambiental legalmente consagrado en el orden jurídico uruguayo.

#### 4.1.1 Constitución de la República

Sin perjuicio de precedentes legislativos en materia de protección del ambiente, como es el caso de la Ley Nº 16.112 de 17 de mayo de 1990 (de creación del MVOTMA), dicha protección se constitucionaliza en la reforma de la Constitución de la República aprobada en 1996, que entró en vigencia el 14 de enero de 1997, e incorporó al texto constitucional un artículo que regula en forma expresa el tema ambiental.

El artículo 47 de la Constitución de la República, incorporado por dicha reforma constitucional, establece que:

- La protección del medio ambiente es de interés general.
- Las personas tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente.
- Por mandato de la Constitución se encomienda al legislador la reglamentación de la disposición constitucional y la previsión de sanciones para los transgresores.

#### 4.1.2 Ley General de Protección del Ambiente Nº 17.283 (“la LGPA”)

El 28 de noviembre de 2000, se dictó la LGPA que es una norma marco que reglamentó el artículo 47 de la Constitución.

En este sentido, la LGPA establece que se consideran actos que causan depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente aquellos que contravengan lo establecido en la propia LGPA y las demás normas que regulen los siguientes puntos que dicha ley declara de interés general (artículos 1º y 3º):

- La protección del ambiente, de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje.
- La conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa.
- La reducción y el adecuado manejo de las sustancias tóxicas o peligrosas y de los desechos de cualquier tipo.

- La prevención, eliminación, mitigación y compensación de los impactos negativos.
- La cooperación ambiental regional e internacional y la participación en la solución de los problemas ambientales globales.
- La formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible (entendido como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades).

A su vez, la LGPA establece específicamente que “el sistema nacional de áreas protegidas” constituye uno de los instrumentos de la gestión ambiental (artículo 7º, literal g.).

También resulta pertinente destacar lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Nº 17.283, en cuanto establece que *“es de interés general la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, como parte fundamental de la política nacional ambiental y a los efectos de la instrumentación y aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica (1992)”*. La norma comete al MVOTMA el establecimiento de medidas de identificación, seguimiento y conservación de la biodiversidad, así como el aseguramiento de la sostenibilidad de la utilización que de sus componentes se realice, coordinando los cometidos y funciones de otras entidades públicas y privadas en materia de conservación y uso de las especies y sus hábitat.

#### **4.1.3 Normativa específica del SNAP**

A continuación describimos los aspectos fundamentales de la normativa específica del SNAP en base a las siguientes normas:

- Ley de creación del SNAP Nº 17.234 del 22 de febrero de 2000 (“la Ley”).
- Ley de Presupuesto Nº 17.930 del 19 de diciembre de 2005, que introdujo modificaciones a la Ley.
- Decreto Nº 52/005 del 16 de febrero de 2005 (el “Decreto”) que reglamenta la Ley.

##### **4.1.3.1 Creación del SNAP**

El SNAP como herramienta de gestión prevista en la LGPA fue creado por la Ley que declara (artículo 1º, inciso 1º):

- ***Es 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.

La declaración de interés general de dicho instrumento es consistente con la establecida en el artículo 47 de la Constitución de la República respecto del interés general de la protección del medio ambiente.

Dado que la Constitución dispone que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, y nadie puede ser privado de ellos sino conforme a leyes que se establezcan por razones de interés general (artículo 7º), esta ley, que consagra un interés general, puede establecer restricciones a los derechos constitucionales antes mencionados.

- **Son de orden público las disposiciones legales** relativas a la preservación, conservación, manejo y administración de las áreas naturales protegidas (inciso 4º del artículo 1º).

El carácter de orden público implica que las disposiciones relativas al SNAP no pueden ser modificadas por voluntad de las partes. En tal sentido, por ejemplo, los acuerdos que sean objeto de los contratos o convenios con administradores públicos o privados, en modo alguno podrán recoger soluciones que se aparten de dichas disposiciones.

- **La Ley define al SNAP como:** “el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aún cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre” (inciso 2º del artículo 1º de la Ley). En su art. 2º, define los **objetivos específicos del sistema:**

*“A) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.*

*B) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.*

*C) Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.*

*D) Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.*

*E) Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.*

*F) Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.*

*G) Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.*

*H) Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.*

*I) Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.”*

#### **4.1.3.2 Categorización de áreas y objetivos de manejo respectivos**

La Ley establece las categorías de definición y manejo de áreas que sean clasificadas para su integración al SNAP (artículo 3º).

**A) Parque nacional:** aquellas áreas donde existan uno o varios ecosistemas que no se encuentren significativamente alterados por la explotación y ocupación humana, especies vegetales y animales, sitios geomorfológicos y hábitats que presenten un especial interés científico, educacional y recreativo, o comprendan paisajes naturales de una belleza excepcional.

**B) Monumento natural:** aquella área que contiene normalmente uno o varios elementos naturales específicos de notable importancia nacional, tales como una formación geológica, un sitio natural único, especies o hábitats o vegetales que podrían estar amenazados, donde la intervención humana, de realizarse, será de escasa magnitud y estará bajo estricto control.

**C) Paisaje protegido:** superficie territorial continental o marina, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza, a lo largo de los años, han producido una zona de carácter definido, de singular belleza escénica o con valor de testimonio natural, y que podrá contener valores ecológicos o culturales.

**D) Sitios de protección:** *aquellas áreas relativamente pequeñas que poseen valor crítico, dado que: Contienen especies o núcleos poblacionales relevantes de flora o fauna. En ellas se cumplen etapas claves del ciclo biológico de las especies. Tienen importancia significativa para el ecosistema que integran. Contienen manifestaciones geológicas, geomorfológicas o arqueológicas relevantes.*

Asimismo, se establece en el inciso final del artículo 3º, que “*el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) podrá ampliar las categorías establecidas.*” En este sentido, por el Decreto se sumaron las siguientes categorías (artículo 4º):

**A) Áreas de manejo de hábitats y/o especies:** *Área terrestre y/o marina sujeta a la intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.*

**B) Área protegida con recursos manejados:** *Área que contiene sistemas naturales predominantemente no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, así como proporcionar al mismo tiempo, un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.*

A su vez, el Decreto establece los objetivos de manejo para cada una de las distintas categorías antes mencionadas, a efectos de armonizar la categorización de los distintos tipos de áreas naturales protegidas con la nomenclatura internacional (artículo 3º del Decreto).

#### **4.1.3.3 Incorporación de áreas y asignación de categorías dentro del SNAP**

- La incorporación de áreas al SNAP bajo las correspondientes categorías de manejo compete al Poder Ejecutivo, a propuesta del MVOTMA (artículo 5º, inciso 1º de la Ley). En la redacción vigente del artículo 5º de la Ley (dada por el artículo 362 de la Ley Nº 17.930) desapareció el inciso 2º de la redacción originaria, que refería a la incorporación al SNAP, de áreas de particulares que a tales efectos prestaren consentimiento. Esta derogación supone la inaplicabilidad del artículo 7º del Decreto, que remitía al artículo 5º aludido. También y por iguales razones se estima inaplicable el artículo 8º del Decreto.
- Los interesados, incluyendo a los Gobiernos Departamentales, pueden presentar a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) propuestas debidamente fundadas de áreas para ser incorporadas al SNAP. Estas propuestas deben contener como mínimo la siguiente información (artículo 6º del Decreto):
  - a) Ubicación y delimitación propuesta en un plano a escala adecuada,*
  - b) Identificación en Plano Catastral de los padrones involucrados,*
  - c) Caracterización del medio físico, biológico, socioeconómico, uso actual y potencial de la tierra y aspectos culturales, históricos y arqueológicos,*
  - d) Aspectos destacados que justifican su inclusión en el SNAP y objetivos de conservación.”*
- A su vez el MVOTMA, previamente a elevar las propuestas al Poder Ejecutivo tiene que (artículo 7º literal A de la Ley y artículos 9º y 10 del Decreto):
  - **Formular un proyecto de selección y delimitación** que - entre otros aspectos- deberá incluir: la ubicación y delimitación propuesta en un plano de escala adecuada, la categoría de manejo propuesta, las pautas para el Plan de Manejo y condiciones generales de uso, la delimitación en un plano a escala adecuada de la zona adyacente si correspondiere.
  - **Comunicar la puesta de manifiesto del proyecto** de selección y delimitación mediante publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional.

- **Recabar la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas** sobre el proyecto de selección y delimitación.
- **Poner de manifiesto dicho proyecto de selección y delimitación por un plazo de 60 días** corridos (a partir del primer día hábil siguiente al de la publicación) para que los interesados puedan acceder a la vista del proyecto y formular apreciaciones que consideren convenientes.
- **Realizar una audiencia pública** que se convocará en las publicaciones antes mencionadas y que se realizará dentro de los 30 días de vencido el plazo de manifiesto.

#### **4.1.3.4 Expropiación**

El artículo 6º, inciso 1º de la Ley, en la redacción sustituida por el artículo 363 de la Ley Nº 17.930, declara de utilidad pública la expropiación de aquellas áreas que reúnan las condiciones establecidas en su Título I, *“en las que el cambio de dominio sea necesario para su integración o mantenimiento dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”*.

Ante una posible duda respecto a si esta declaración de utilidad pública alcanza también a las categorías creadas por el Decreto Nº 52/005, resulta pertinente interpretar que las mismas se encuentran alcanzadas en cuanto la facultad para su creación está en el mismo Título.

#### **4.1.3.5 Limitaciones y prohibiciones**

El Poder Ejecutivo puede por vía de decreto y a propuesta del MVOTMA, establecer las siguientes limitaciones o prohibiciones respecto a las actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el SNAP y zonas adyacentes (artículo 8º de la Ley – Medidas de protección):

- “a) La edificación o urbanización, salvo aquellas contenidas expresamente en los planes de manejo del área respectiva.*
- b) La ejecución de obras de infraestructura o la instalación de monumentos que alteren el paisaje o las características ambientales del área.*
- c) La introducción de especies autóctonas de flora y fauna silvestre.*
- d) Los vertidos de residuos, así como el desagüe de efluentes o la liberación de emisiones contaminantes, sin el tratamiento que se disponga.*
- e) La recolección, la muerte, el daño o la provocación de molestias a animales silvestres, incluyendo la captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como la alteración o destrucción de la vegetación.*
- f) La emisión o producción de niveles de ruido perturbadores para el entorno.*
- g) La actividad de caza y de pesca, salvo que éstas se encuentren específicamente contempladas en los planes de manejo de cada área.*
- h) El desarrollo de aprovechamientos productivos tradicionales o no, que por su naturaleza, intensidad o modalidad, conlleven la alteración de las características ambientales del área.*
- i) Los aprovechamientos y el uso del agua, que puedan resultar en una alteración del régimen hídrico natural, que tenga incidencia dentro de área natural protegida.*
- j) Otras medidas de análogas características, necesarias para la adecuada protección de los valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos de cada área.”*

#### **4.1.3.6 Administración de las Áreas incorporadas al Sistema**

La administración de las áreas naturales protegidas que el Poder Ejecutivo determine, a propuesta del MVOTMA, puede estar a cargo de otros organismos o personas públicas o privadas. Cuando se resuelva adjudicar dicha administración, corresponde que la actuación del adjudicatario sea en calidad de concesionario de servicio público (artículo 11 de la Ley).

Resulta entonces que la administración puede estar a cargo del propio Estado Persona Pública Mayor, o de otros organismos o personas públicas (estatales o no) o privadas.

La concesión de servicio público *“es el acto de Derecho Público por el cual la Administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y contralor, pero por cuenta y riesgo del concesionario”*.<sup>9</sup> Por su parte, el servicio público es definido por Sayagués<sup>10</sup>, como la actividad desarrollada por el Estado o en régimen de concesión, para satisfacer necesidades colectivas e impostergables, mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, en régimen de Derecho Público.

A partir de la letra de la ley y dadas las precedentes definiciones, el administrador concesionario de servicio público será la persona a la que la Administración encargue temporalmente la ejecución de las actividades de administración del área protegida en régimen de servicio público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos. La explotación se hará por cuenta y riesgo del concesionario y bajo vigilancia y contralor de la Administración.

Una interpretación estricta de la norma implica que, aún en el caso en que se resuelva adjudicar a otro organismo o persona pública estatal (por ejemplo un Gobierno Departamental), el adjudicatario actuará como concesionario de servicio público. Esta interpretación es compatible con la idea de que el titular de la competencia en materia de áreas protegidas es el Estado Central y sólo puede transferir la explotación mediante concesión. Con esta interpretación - de cualquier modo y en el marco del artículo 33, inciso tercero, literal A del TOCAF - la adjudicación<sup>11</sup> podría traducirse en un acuerdo de voluntades encargando al organismo la explotación del área protegida, por su cuenta y riesgo y bajo vigilancia y contralor del Poder Ejecutivo (MVOTMA).

A los efectos de la adjudicación de la administración de un área protegida a un interesado se debe tener en cuenta su capacidad técnica, administrativa y de gestión necesarias para asegurar el cumplimiento de los objetivos de conservación y las pautas generales del plan de manejo de las respectivas áreas (artículo 11, inciso 1º del Decreto).

A su vez, los administradores de las áreas deberán designar un director de cada una de ellas, quien será el encargado del relacionamiento con el MVOTMA así como del cumplimiento de los planes de manejo y disposiciones de la Ley y el Decreto (artículo 11, inciso 2º del Decreto).

El artículo 5º, inciso 3º de la Ley prevé que las áreas naturales protegidas y los monumentos históricos nacionales actualmente bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del Ministerio de Defensa Nacional permanecerán en su órbita manteniéndose una relación de coordinación e interacción con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

---

<sup>9</sup> Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II.

<sup>10</sup> Idem anterior.

<sup>11</sup> Ello es sin perjuicio del dictado de un acto previo de adjudicación.



Considerando que dicho artículo 5º constituye una disposición de excepción, corresponde interpretarla en sentido estricto y entender que la misma sólo refiere a las áreas protegidas y monumentos históricos nacionales bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del Ministerio a la fecha de la ley, y no a cualquier padrón en esas condiciones, no incorporado a dichas categorías a esa fecha.

#### **4.1.3.7 Planes de manejo**

El MVOTMA, a propuesta de la DINAMA, *“establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categoría de áreas naturales protegidas y para la región adyacente”* (artículo 12, inciso 1º de la Ley). A su vez, los administradores de áreas naturales protegidas, dentro del primer año de su gestión, deben presentar al MVOTMA para su aprobación, los planes de manejo particulares que se propongan ejecutar en el área, de conformidad con las pautas y planes generales correspondientes a la categoría (artículo 12, inciso 2º de la Ley).

*“Los planes de manejo correspondientes a cada área natural protegida deberán especificar claramente las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo”... “A tales efectos, la DINAMA establecerá las directrices correspondientes, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área”* (artículo 14 del Decreto). Puede utilizarse la Guía para la planificación de áreas protegidas.

#### **4.1.3.8 Guardaparques**

Los funcionarios de la DINAMA, asignados al efecto de realizar la inspección y contralor, y el personal de los administradores de áreas naturales protegidas específicamente autorizados por la DINAMA, en el ejercicio de sus funciones de contralor y custodia de las áreas respectivas, pueden disponer las medidas cautelares de intervención y secuestro administrativo de los objetos o productos del ilícito, así como los elementos empleados para la comisión del mismo, dando cuenta al Juzgado de Paz correspondiente y estando a lo que éste decida (artículo 14, inciso 2º de la Ley).

A su vez, se establece que estos funcionarios y el personal podrán requerir directamente del Ministerio del Interior o de la Prefectura Nacional Naval, en su caso, el auxilio necesario para el cumplimiento de sus funciones y la adecuada defensa del área natural protegida (artículo 14 inciso 3º de la Ley).

El personal de los administradores afectado a las tareas de contralor directo y custodia dentro de las áreas naturales protegidas, deberá contar con idoneidad como guardaparque, lo que será acreditado ante la DINAMA, para que ésta autorice específicamente su actuación en carácter de tales y queden habilitados a disponer las medidas previstas. A tales efectos el MVOTMA establecerá los requisitos que deberá cumplir el personal para ser autorizado (artículo 13 del Decreto).

Por otra parte se crea el “Cuerpo Nacional de Guardaparques” para el cumplimiento de los fines de la Ley. Los Guardaparques deberán ser personas habilitadas expresamente por el

MVOTMA, conformando el Cuerpo Nacional de Guardaparques cuando se encuentren al servicio de entidades administradoras de las áreas naturales protegidas reguladas en la Ley y cumplan las condiciones que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo a través del MVOTMA establecerá la reglamentación de los cometidos y atribuciones del Cuerpo Nacional de Guardaparques, así como los derechos y obligaciones de sus integrantes<sup>12</sup>.

#### **4.1.3.9 Aspectos financieros y tributarios**

La Ley crea un Fondo de Áreas Protegidas, para el cumplimiento de los fines de la Ley, que será administrado por el MVOTMA, quien tendrá su titularidad y disponibilidad y se integrará con los recursos establecidos en el artículo 16 de la Ley.

- a) *“Los provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.*
- b) *El producido total de la venta de publicaciones científicas relativas a las áreas protegidas, libros o material de divulgación, objetos recordatorios, artesanías locales, y otros.*
- c) *El producido total de toda clase de proventos que deriven de la gestión de las áreas protegidas.*
- d) *El producido de las multas y decomisos derivados de infracciones a las normas de la presente ley. Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa de las áreas naturales protegidas.”*

A su vez, se autoriza al Poder Ejecutivo a propuesta del MVOTMA a fijar precios por la prestación de servicios, explotación e ingreso a las áreas naturales protegidas. El producido será vertido al Fondo (artículo 17 de la Ley).

#### **4.1.3.10 Sanciones**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, y por remisión al artículo 6º de la Ley Nº 16.112, el Ministerio es competente para controlar si las actividades públicas o privadas cumplen con las normas de protección al ambiente. Los infractores son pasibles de multas a fijarse entre 10 UR (diez unidades reajustables) y 10.000 UR (diez mil unidades reajustables) en los términos establecidos por la reglamentación. Corresponde proceder al dictado de esta reglamentación, no sólo porque la ley lo dispone sino porque es necesario a los efectos de brindar mayores garantías al administrado, acotando los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria.

También son aplicables medidas de:

- Suspensión o cese de los actos que afectan el medio ambiente, tanto sea de contaminación del aire, como de las aguas o similares. A esos efectos podrá requerir del Ministerio del Interior y de la Prefectura Nacional Naval en su caso, el auxilio necesario para hacerlas cumplir.
- Decomiso de todos los objetos producto de la actividad ilícita, ejemplares vivos, cueros, crías o huevos, elementos arqueológicos y geológicos, cuya introducción o extracción se encuentre prohibida, así como todo otro elemento que directa o

---

<sup>12</sup> Artículo 21 de la Ley en su redacción dada por el art. 364 de la Ley Nº 17.930

indirectamente fuere empleado en la comisión de la infracción, tales como armas, vehículos o embarcaciones y, en su caso, el producido de la comercialización de los elementos producto del ilícito.

- Suspensión o cancelación de los permisos, autorizaciones o concesiones que hubieren sido otorgados al infractor.

A su vez, las infracciones cometidas dentro de las áreas naturales protegidas, serán consideradas especialmente agravadas a los efectos administrativos o civiles que pudieran corresponder, cuando:

- Contravinieren normas de protección de la fauna, la flora o el medio ambiente.
- Se destruyera cartelería indicativa y señalizaciones.
- Fueran cometidas por funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente o por personal de los administradores de áreas naturales protegidas.
- Se tratara de infracciones reiteradas.

## **4.2 Análisis de aspectos puntuales del Marco Normativo Actual**

A continuación analizamos aspectos puntuales del marco normativo actual, que entendemos relevantes al funcionamiento efectivo del SNAP.

Las normas relevantes mencionadas en este capítulo se incluyen en Anexos.

### **4.2.1 Competencias vinculadas a la materia**

#### *a) MGAP, RENARE – MVOTMA, DINAMA:*

Se analiza si existe algún tipo de superposición o concurrencia de competencias entre la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la DINAMA (MVOTMA) con respecto a las áreas naturales protegidas.

La Ley Nº 16.320 del 3 de noviembre de 1992, en su artículo 207 establece que, dentro de los cometidos asignados al MVOTMA por el artículo 3º de su ley de creación Nº 16.112 de 30 de mayo de 1990, no se encuentran comprendidas la formulación y ejecución de políticas relativas a los recursos naturales renovables, así como la delimitación, manejo y administración de las áreas protegidas y parques nacionales. A su vez, dicha ley dispone que estos cometidos siguen siendo competencia del MGAP y que las referidas políticas deben guardar armonía con los planes nacionales de protección del medio ambiente formulados por el MVOTMA.

Asimismo, el Decreto Nº 263/993 del 8 de junio 1993, reglamentario de la Ley Nº16.320 establece – entre otros aspectos – que la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales, continuará siendo llevada a cabo por el MGAP, a través de RENARE.

Por su parte, el Decreto Nº 24/998, establece las siguientes competencias de la División Áreas Protegidas y Fauna de RENARE:

- Planificar y desarrollar un sistema nacional de áreas protegidas.
- Administrar las áreas protegidas de propiedad estatal.
- Vigilar el cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas, sean públicas o privadas.
- Planificar e implementar una estrategia nacional de conservación del recurso fauna, incluyendo planes específicos de protección de especies amenazadas y sus hábitats.
- Promover y controlar formas de aprovechamiento racional de especies de la fauna silvestre, tanto en el medio natural como en cautividad, y las actividades industriales y comerciales derivadas.
- Regular y fiscalizar la introducción al país y la eventual liberación al medio silvestre de ejemplares de especies de la fauna exótica.
- Fiscalizar y controlar el comercio interno y externo de especímenes de la fauna silvestre, sus productos y subproductos, de acuerdo a las normas nacionales vigentes y a los tratados en la materia.

Posteriormente, el artículo 23 de la Ley N° 17.234 del 22 de febrero de 2000 (Ley de Creación del SNAP) deroga el artículo 207 de la Ley N° 16.320 y demás normas concordantes, en todo lo relacionado con las áreas naturales protegidas.

Dado que los parques nacionales constituyen una de las categorías de áreas protegidas definidas por la Ley, procede entender que también lo referido a ellos es competencia del MVOTMA.

Por otra parte, las competencias vigentes en materia de áreas naturales protegidas se establecen en el Decreto N° 434/008 del 7 de noviembre de 2008<sup>13</sup>. Este Decreto confirió al Departamento de Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la División Biodiversidad y Áreas Protegidas de la DINAMA las siguientes competencias:

- Asesorar en la elaboración de planes estratégicos para el SNAP.
- Realizar las evaluaciones, estudios y proyectos necesarios para la selección delimitación e incorporación de áreas al SNAP.
- Coordinar con la Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas y brindar a ésta el apoyo técnico y administrativo para su funcionamiento.
- Asistir en la elaboración de planes de manejo de las Áreas Protegidas.
- Elaborar pautas para los planes de manejo de las Áreas Protegidas y zonas adyacentes y para el control y seguimiento de las mismas.
- Proponer instrumentos y herramientas para mejorar la gestión del SNAP.
- Gestionar el seguimiento y control de las Áreas ingresadas al SNAP.
- Coordinar con otras entidades con competencias en la materia.

---

<sup>13</sup> Ver Anexo

A la luz de las normas mencionadas, compete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente todo lo relacionado con las áreas naturales protegidas, sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en lo atinente a la formulación y ejecución de las políticas relativas a los recursos naturales renovables, así como las relaciones con los organismos internacionales vinculados con estas materias.

A su vez, en la órbita del MGAP siguen existiendo una División denominada Áreas Protegidas y Fauna y - en su ámbito - el Departamento de Parques y Áreas Protegidas.

Por último, la RENARE a través del mencionado departamento sigue teniendo competencia sobre parques tales como el Parque Roosevelt o el Parque Arequita y, respecto de áreas como los Bosques del Río Negro que, según nos informaron, estarían en proceso de evaluación para su ingreso al SNAP, dejando de estar bajo la órbita de RENARE con su ingreso al sistema.

Correspondería ajustar la denominación de las reparticiones administrativas respectivas, a la nueva distribución de competencias prevista en las normas que vienen de mencionarse, lo que puede realizarse por decreto en cuanto dicha denominación resulta de decretos dictados en el marco de la Ley de Presupuesto Nº 16.736 (que facultó la formulación de reestructuras organizativas por Decreto con comunicación a la Asamblea General).

*b) MGAP, DINARA– MVOTMA, DINAMA*

Analizamos en este punto si existe algún tipo de superposición o concurrencia de competencias entre la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y la DINAMA con respecto a la pesca en las áreas naturales protegidas.

En particular, las competencias de la DINARA (antes Instituto Nacional de Pesca) están fijadas por el Decreto Ley Nº 14.484 del 18 de diciembre de 1975 y son – entre otras – las siguientes:

- Proponer al Ministerio del ramo y aplicar las reglamentaciones que determinen los lineamientos de la política pesquera nacional.
- Proyectar, ejecutando los reglamentos que al respecto apruebe el Poder Ejecutivo, todo lo relacionado con la promoción, coordinación, utilización integral de la riqueza acuática y su comercialización interna y externa, tanto oficial como privada.
- Proyectar y hacer cumplir las reglamentaciones referentes al control de calidad del sector pesquero, asumiendo la total responsabilidad en todas sus etapas, y llevar a cabo todas las investigaciones atinentes al mismo, que comprenderá entre otras disciplinas: la oceanología, la biología, la limnología y la ecología.

En todas estas materias, en cuanto medien competencias concurrentes con otros Ministerios o con Institutos con estructura legal, propondrá, a nivel ministerial, los acuerdos necesarios.

- Proyectar el ejercicio de las actividades en el sector público y privado a fin de proteger, conservar y desarrollar los recursos de la pesca y caza acuática y regular la captura, explotación, manipuleo, transporte, distribución, industrialización y comercialización de aquellas actividades y productos derivados, con destino al mercado interno o a la exportación, y fiscalizar el cumplimiento de las reglamentaciones pertinentes.

- Proyectar y hacer cumplir las reglamentaciones referentes a la sanidad y calidad de los productos de pesca y caza acuática y derivados y a los medios requeridos para su extracción, transporte, depósito, manipulación, industrialización y comercialización interna y externa.
- Establecer, percibir y afectar al cumplimiento de sus cometidos, previa autorización del Poder Ejecutivo, las tasas, tarifas, derechos, multas, decomisos, etc., que determinen las leyes y reglamentaciones respectivas.

Como puede verse, la DINARA es la autoridad competente en todos los aspectos relativos a la actividad pesquera. Se plantea la cuestión de la competencia general de la DINARA para otorgar permisos de pesca y la eventual competencia especial en el caso de que bajo las normas del SNAP se prohíba y/o restrinja la pesca en un área incorporada al mismo.

Casos similares pueden darse en el sector forestal, minero, de ordenamiento territorial u otros, dado que toda la actividad del Estado implica el ejercicio de competencias concurrentes de diversos órganos. Si bien, en abstracto, el conflicto normativo entre una norma general permisiva y una especial prohibitiva se resuelve a favor de esta última, el ejercicio armónico de tales competencias puede resolverse por la vía reglamentaria (dictando un Decreto de competencias concurrentes, como se ha dictado en materia de aguas, por ejemplo) o simplemente con la implementación de sistemas adecuados de comunicación y coordinación, que pueden concretarse en acuerdos de protocolo de actuación (como el que se aplica en relación con la calidad del agua potable, coordinando acciones de la OSE, la URSEA, la Facultad de Química de la UDELAR y el MSP). Un acuerdo de protocolo de actuación es un acuerdo entre los órganos con competencias concurrentes, en el que convienen pasos para la comunicación y coordinación en la materia.

#### *c) Normativa SNAP – Normativa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*

En particular, en lo que refiere a eventuales conflictos normativos del marco jurídico del SNAP con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y su Decreto Reglamentario N° 221/009, procede tener en cuenta lo siguiente:

La Ley N°18.308 establece que, previo a la aprobación definitiva de los instrumentos para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que prevé, se debe solicitar al MVOTMA el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda (artículo 25, inciso final). En este sentido, el Decreto N° 221/009 reglamenta la “Evaluación Ambiental Estratégica” por la que el MVOTMA tiene que pronunciarse sobre la evaluación ambiental de un instrumento de ordenamiento territorial antes de que éste sea aprobado, así como el procedimiento de aprobación. A partir de este procedimiento el MVOTMA podrá analizar, entre otros aspectos ambientales, el impacto del instrumento presentado sobre un área protegida del SNAP.

En este marco el Decreto N° 221/009 viene a dar una solución de armonización entre los instrumentos de ordenamiento territorial y la regulación ambiental en general, incluyendo áreas protegidas, ya que la aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial está sujeta a una previa aprobación del MVOTMA a través del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

d) *Ministerio de Defensa – MVOTMA*

Como se expresó, el artículo 5º de la Ley Nº 17.234 dispone que las áreas naturales protegidas y los monumentos históricos nacionales que actualmente se encuentran bajo custodia, responsabilidad, manejo y administración del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) permanecerán en su órbita manteniéndose una relación de coordinación e interacción con el MVOTMA. A su vez, el Decreto Nº 52/005 dispone que la coordinación e interacción entre el MVOTMA y el MDN se realice a través de representantes de este último en la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (artículo 12).

Por lo tanto, la propia normativa del SNAP establece el mecanismo de coordinación para resolver eventuales conflictos entre el MDN y el MVOTMA.

**4.2.2 Potestades de guardaparques y demás personal asignado a la inspección y contralor de las AP**

a) *Instrumento normativo adecuado para la reglamentación de sus atribuciones.*

Por un lado, el artículo 21 de la Ley, en la redacción dada por el artículo 364 de la Ley de Presupuesto Nº 17.930 de 19 de diciembre de 2005, que crea el Cuerpo Nacional de Guardaparques, comete al Poder Ejecutivo a través del MVOTMA la reglamentación de sus cometidos y atribuciones así como los derechos y obligaciones de sus integrantes. A la fecha aún no se reglamentó esta disposición. Para cumplir con lo dispuesto en los artículos mencionados procede la sanción de dicha reglamentación. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la República (artículo 168, numeral 4º), la potestad reglamentaria de ejecución corresponde al Poder Ejecutivo, por lo que el reglamento deberá concretarse por Decreto del Poder Ejecutivo (en acuerdo con el MVOTMA). Adicionalmente, corresponde tener en cuenta que, si la definición de cometidos, atribuciones, derechos y obligaciones incluyera limitaciones a derechos fundamentales no previstas en la normativa legal vigente, las mismas deberían ser materia de una nueva ley.

Iguals consideraciones en relación con la necesidad de dictado de una nueva ley serían de aplicación para el caso en que se pretendiera ampliar las potestades previstas en el artículo 14 de la Ley, de los funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente asignados al efecto y personal de los administradores de áreas naturales protegidas específicamente autorizados por la DINAMA (entre los que cabe considerar incluidos los guardaparques). Dichos funcionarios y personal de los administradores son facultados en la norma citada, para disponer medidas cautelares de intervención y secuestro administrativo de los objetos o productos del ilícito, así como de los elementos empleados para la comisión del mismo, dando cuenta de inmediato a las autoridades judiciales y estando a lo que éstas resuelvan, y pudiendo requerir directamente del Ministerio del Interior o la Prefectura Nacional Naval, en su caso, el auxilio necesario.

b) *Ejercicio de atribuciones de poder público por particulares.*

Los poderes jurídicos asignados por el artículo 14 citado suponen ejercicio de “*jus imperii*” o poder de imperio del Estado, lo que plantea dificultades en relación con el caso en que el

destinatario de dicha asignación resulte ser personal de los administradores de áreas naturales protegidas que no revista la calidad de funcionario público: en su condición de particular, no podría por ejemplo, labrar actas con carácter de documento público, comprometer la responsabilidad del Estado en el marco de lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Constitución, o hacer posible la configuración del delito de desacato previsto en el artículo 173 del Código Penal.

Una interpretación posible de la Ley es que la potestad de ese personal no funcionario, de “disponer” las medidas, se traduce en comunicar a la DINAMA la necesidad de su adopción.

Otra interpretación de la Ley, que permitiría una actuación más ágil del sistema sería la de entender que el particular queda investido de función pública por la propia Ley, al menos a efectos del ejercicio de dichas potestades. En este caso y considerando que, de todas formas, dicho personal deberá estar autorizado por la DINAMA, contribuiría al mayor acatamiento de su actuación, explicitar en el acto de autorización respectivo, que el mismo implica el ejercicio de las atribuciones legales.

Entendemos que la existencia de una ley previendo esta posibilidad constituye un respaldo importante para que personal privado adopte las referidas medidas, sobre todo considerando que la ley sólo puede ser desaplicada previa su declaración de inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, en fallo con valor para el caso concreto.

#### *c) Autorización de guardaparques*

Como se expresó, la normativa del SNAP estableció que el personal de los administradores afectado a las tareas de contralor directo y custodia dentro de las áreas naturales protegidas, deberá contar con idoneidad como guardaparque, lo que será acreditado ante la DINAMA, para que ésta autorice específicamente su actuación en carácter de tales y queden habilitados a disponer las medidas previstas. A tales efectos, el MVOTMA establecerá los requisitos que deberá cumplir el personal para ser autorizado (artículo 13 del Decreto). Corresponde formalizar estos requisitos por resolución del MVOTMA.

#### **4.2.3 Pautas, planes generales, directrices y planes de manejo**

Como se expresó, la normativa del SNAP establece que el MVOTMA, a propuesta de la DINAMA, establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categoría de áreas naturales protegidas y para la región adyacente (artículo 12 de la Ley).

A su vez, la DINAMA establecerá las directrices correspondientes, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área (artículo 14 del Decreto).



La normativa establece, adicionalmente, que el administrador del área protegida tiene un plazo de un año para presentar al MVOTMA, para su aprobación, el plan de manejo. Éste debe formularse sobre la base de las pautas y planes generales (artículo 12 de la Ley) así como conforme a las directrices (artículo 14, inciso 2º del Decreto), por lo que, en cumplimiento de las normas mencionadas, corresponde proceder a la formalización de dichos planes, pautas generales y directrices.

Los planes de manejo no pueden extralimitar lo establecido en el decreto de incorporación del área protegida al SNAP (por ejemplo imponiendo condiciones de uso y manejo más gravosas para el administrado), en cuanto actos de ejecución del mismo.

Si se pretendiera incluir en el plan de manejo restricciones más gravosas, correspondería cumplir a su respecto las instancias de procedimiento previstas para la incorporación originaria. Las mismas concluyen con el Decreto del Poder Ejecutivo, a propuesta del MVOTMA. En todos los casos, el MVOTMA, con carácter previo a la elevación de propuestas al Poder Ejecutivo, pondrá de manifiesto en sus oficinas el proyecto de selección y delimitación y dispondrá la realización de una audiencia pública. A su vez, el artículo 10 del Decreto Nº 52/005 establece que, a los efectos de la puesta de manifiesto, los interesados dispondrán de un plazo de 60 días corridos, contados a partir del primer día hábil siguiente al de la publicación, para acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que consideren convenientes. La audiencia pública se convoca en la misma publicación y se realiza dentro de los 30 días de vencido el plazo de manifiesto. En forma previa a la puesta de manifiesto del proyecto de selección y delimitación, el MVOTMA recabará la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas sobre el mismo.

En la normativa de SNAP las categorías no son acompañadas de un régimen jurídico específico y diferente para cada una, *“especialmente respecto del titular de la propiedad del suelo, la forma de administración y las actividades prima facie restringidas o prohibidas dentro de ellas”*<sup>14</sup>.

Cabe analizar la pertinencia técnica de proceder a una descripción del régimen jurídico para cada categoría.

#### **4.2.4 Medidas de protección del área protegida**

Considerando que la legislación nacional no prevé tipos delictivos dirigidos específicamente a la protección de áreas protegidas, se estima pertinente la incorporación de un delito que penalice conductas lesivas de las mismas, siguiendo el ejemplo de países que protegen sus áreas naturales con la creación de marcos jurídico-penales específicos para sancionar las afectaciones al ambiente.

A nivel de Derecho comparado, la legislación de Costa Rica, entre otras, prevé una definición amplia de caza, como la acción, con cualquier fin, de acosar, apresar o matar animales silvestres, así como la recolección de productos o subproductos derivados de estos. A su vez, prohíbe la caza, la pesca y la extracción de fauna y flora continentales o insulares de especies en vías de extinción, con excepción de la reproducción efectuada, sosteniblemente, en

<sup>14</sup> COUSILLAS, Marcelo, Revista Judicatura Nº 42, Diciembre 2001, página 71.

criaderos o viveros registrados. Dicha ley sanciona con multa, convertible en pena de prisión de 30 a 45 días y con el comiso de las áreas y las piezas que constituyan el producto de la infracción a quien cace especies definidas de caza mayor o menor en tiempo de veda<sup>15</sup>.

#### **4.2.5 Señalización y cartelera**

Los administradores de áreas naturales protegidas, en coordinación con las autoridades competentes cuando correspondiere, tienen la obligación de señalar adecuadamente los límites de cada área, las rutas nacionales, caminos y accesos que conduzcan o lindén con las áreas naturales protegidas, especificando las reglamentaciones o prohibiciones aplicables<sup>16</sup>. A su vez, de acuerdo al Decreto N° 52/005, la señalización y el equipamiento de uso público de todas las áreas que se incorporen al SNAP debe realizarse de acuerdo con las directrices de diseño, ubicación y construcción que – con carácter general- establecerá la DINAMA, de manera de asegurar una adecuada uniformidad de dicha infraestructura.

Corresponde cumplir con la formalización de las directrices de diseño, ubicación y construcción aludidas, y se estima conveniente incorporar una cláusula en los convenios con los administradores, que recoja la obligatoriedad de exhibición de cartelera visible en cada área protegida, con un detalle de las características e indicaciones concretas que debe contener la misma.

---

<sup>15</sup> Artículo 104 de la Ley N° 7317 de Costa Rica.

<sup>16</sup> Artículo 13 de la Ley.

## 5 ANÁLISIS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO E INCENTIVOS DEL SISTEMA

Tal como se describiera en el capítulo de análisis de la institucionalidad del sistema, en nuestro país la **normativa específica que rige actualmente el SNAP prevé una variedad de fuentes posibles de financiamiento**: recursos presupuestales, subsidios, proventos, multas y decomisos, creación de impuestos específicos, cobro de tarifas para el ingreso a las áreas protegidas. A su vez, la legislación nacional de carácter general, prevé instrumentos jurídicos adicionales que servirían para la captación/canalización de fondos hacia el sistema (desde exoneraciones tributarias a donaciones con fines de conservación por ejemplo). Sin embargo, **las posibilidades que el marco normativo brinda no han sido explotadas adecuadamente**.

En el escenario planteado, en el presente capítulo se pretende explicitar las principales medidas concretas que podrían considerarse con el objetivo de incrementar los recursos con los que actualmente cuenta el SNAP de forma de reducir la excesiva dependencia de los fondos presupuestales y contribuir con la sostenibilidad financiera. Dicho análisis, no pretende ser un estudio exhaustivo y profundo de cada una de las alternativas ni de su viabilidad de implementación, sino que el aporte está dado fundamentalmente por explicitar e integrar las principales opciones o posibilidades que potencialmente podrían ser aprovechadas.

Asimismo, se prevén una serie de medidas tendientes a compensar de los perjuicios económicos eventuales o reales a quienes desarrollan actividades dentro de las Áreas Protegidas y se ven limitados en su actividad u obligados a realizar determinadas inversiones para mitigar impactos ambientales negativos o a incurrir en gastos adicionales en virtud de las directivas establecidas en los Planes de Manejo correspondientes.

### 5.1 Marco conceptual

Considerando que el SNAP es un bien público en el sentido que existen acciones generales que generan beneficios sin que nadie pueda ser excluido, y que a su vez, existen ciertos servicios que podrían ser aprovechados por beneficiarios específicos, en teoría sería posible instrumentar la creación de tributos y el establecimiento de precios respectivamente.

Un tributo es una prestación pecuniaria que el Estado exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, a los efectos de obtener recursos para el financiamiento del Fondo de Áreas Protegidas podrían crearse impuestos, tasas o contribuciones (son los tres tipos de tributos previstos por nuestra legislación).

Un **impuesto**, es un ingreso exigido por el Estado sin que preste directamente ningún servicio o contraprestación a cambio. A los efectos de obtener recursos para financiar el SNAP, el Estado siempre tiene la posibilidad de crear impuestos sobre cualquier actividad no específicamente vinculada a los beneficiarios o actividades desarrolladas en las mismas. Un impuesto debe ser creado por ley y la misma debiera disponer la afectación de los recursos obtenidos por la recaudación de dicho impuesto al Fondo de Áreas Protegidas.

Una **tasa**, en cambio, es un ingreso que exige el Estado a cambio de la prestación de un servicio que no necesariamente reporta para el usuario un beneficio económico. Al igual que en el caso de los impuestos, la tasa requiere de una ley que la establezca. Debe tenerse presente que para el establecimiento de una tasa necesariamente tiene que existir la

prestación de un servicio. De lo contrario, dicha tasa podría ser inconstitucional y generar la interposición de recursos por parte de quienes se sientan afectados. Por ello, a la hora de definir la naturaleza del tributo a crearse será necesario analizar si realmente existe una prestación de un servicio por parte del Estado. Si ello no es así, el tributo a crearse deberá definirse como un impuesto y no como una tasa.

Una **contribución** es un ingreso exigido por el Estado a cambio de un servicio que reporta para el usuario un determinado beneficio económico. Por ejemplo, si dentro del Área Protegida, el Estado o Gobiernos Departamentales realizan determinada obra de infraestructura que reporta un beneficio económico a los particulares propietarios de padrones en el Área Protegida, sería posible en teoría cobrar una contribución de mejora a dichos propietarios

Por último, es posible obtener recursos para el financiamiento del SNAP a través del cobro de **precios** por parte del Estado o de los administradores de las áreas protegidas, por servicios específicos que sean solicitados voluntariamente por el usuario o potencial beneficiario del servicio.

La aplicación concreta de estas y otras fuentes de recursos, sin pretender ser exhaustivos, se analiza seguidamente.

## 5.2 Precios por servicios ambientales

Las AP proveen un rango de servicios ecosistémicos que benefician a las personas y empresarios que desarrollan sus actividades productivas y no productivas dentro y fuera de sus límites, por ejemplo: secuestro y retención de carbono, protección de cuencas de agua, belleza escénica y paisajística, entre otros.

A los efectos de analizar la posibilidad de realizar un acuerdo para la provisión de estos servicios a cambio de un precio, sería necesario identificar a los posibles beneficiarios de estos servicios ambientales que estén dispuestos a contratar voluntariamente el servicio.

Si no existe una disposición o iniciativa para contratar este servicio, no es posible restringir el goce de los beneficios y/o identificar específicamente al beneficiario, entonces el cobro de una prestación pecuniaria solamente podría exigirse bajo la modalidad de un impuesto o tasa a cobrar por parte del Estado establecidos por medio de ley.

## 5.3 Impuestos con destino al financiamiento del Fondo de Áreas Protegidas

Se pretende analizar en este punto la posibilidad de implementación de impuestos con afectación específica al Fondo de Áreas Protegidas. En este sentido, los impuestos podrían tener vinculación con la actividad turística a la cual el AP contribuye. Se podría crear por ejemplo un impuesto que grave la actividad hotelera, impuestos sobre pasajes, entre otros. Ya existe un antecedente similar en el caso del impuesto sobre los pasajes fluviales creado por el artículo 63 de la Ley 17.555 de reactivación económica (2002), con destino al “Fondo de Promoción de Turismo de Uruguay en el Exterior”.

Asimismo, se podría analizar la creación de “Impuestos verdes” que graven determinadas actividades que puedan ser consideradas contaminantes, pudiendo afectar el producido de dichos impuestos al Fondo de Áreas Protegidas.

#### 5.4 Tarifas/precios que podrían cobrarse en las áreas

Las áreas protegidas pueden realizar un importante aporte a la industria turística: otorgando al turista la posibilidad de disfrutar de actividades recreativas en contacto con la naturaleza a la vez que reportan beneficios económicos a las empresas que desarrollan actividades turísticas en las referidas áreas.

En virtud de ello podría pensarse en retribuir esta contribución mediante el cobro de tarifas/precios a los usuarios o beneficiarios directos (turistas y/o empresas que puedan prestar algún tipo de servicio al turista en la propia área) con destino a la conservación de las áreas. Dicha contraprestación, podría consistir por ejemplo en:

- Tarifas de entrada a cobrar a los visitantes de las AP, cuando sea posible la restricción del acceso.
- Tarifas de concesión a cobrar a las empresas que prestan servicios dentro de las AP (servicios de hotelería, alimentación, etc.).
- Licencias y permisos a cobrar a las empresas o privados que realicen actividades recreativas en las AP (ej. organización de visitas guiadas, permisos para acampar, pescar, filmación, fotografía, investigación, etc.)

Otras tarifas potencialmente cobrables en áreas protegidas refieren a licencias para filmación, fotografía, investigación, etc, que son aplicadas en otros países.

#### 5.5 Incentivos tributarios a las donaciones

A los efectos de captar donaciones del sector privado dirigidas al SNAP, podría pensarse en la instrumentación de incentivos fiscales a las donaciones realizadas por empresas.

Ya existen antecedentes en este sentido, otorgándose incentivos a las donaciones que se efectúen a las escuelas y liceos públicos, la Universidad de la República y las Universidades Privadas, el INAU, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, la Fundación Teletón y la Peluffo Giguens, entre otros.

El incentivo a estas donaciones especiales se encuentra regulado por los artículos 78 y 79 del título 4 del Texto Ordenado 1996 y consiste en:

- Otorgamiento de un crédito fiscal por el 75% del monto de la donación realizada en efectivo. Este crédito fiscal puede ser tomado como pago a cuenta del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio (IP).
- Dedución como gasto deducible en la liquidación del IRAE del 25% del monto de donación restante.

De la misma forma, podría incluirse en este beneficio a las donaciones que se realicen al Fondo de Áreas Protegidas, mediante la sanción de una ley que agregue al artículo 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 el siguiente literal:

“O) El Fondo de Áreas Protegidas creado por le Ley 17.234 de 22 de febrero de 2000.”

## 5.6 Incentivos a las actividades desarrolladas en las áreas protegidas

En el sistema de áreas protegidas, la función de los empresarios que realizan actividades en dichas áreas es fundamental. Se requiere de parte de ellos un esfuerzo de conservación y de hecho, muchas veces se les imponen condiciones y limitaciones en la forma en la cual deben realizar sus actividades.

Como forma de retribuir el esfuerzo de conservación o compensar parcialmente los mayores costos en los cuales se debe incurrir en el desarrollo de la actividad, podría evaluarse el establecimiento de un sistema de exoneraciones e incentivos fiscales.

A continuación se enumeran algunos de los incentivos que podrían otorgarse, sin pretender ser exhaustivos en su enumeración:

- Exoneración de Impuesto al Patrimonio y de Contribución Inmobiliaria sobre la tierra.
- Exoneración de impuestos a la importación de bienes de activo fijo necesarios para la mitigación de impactos ambientales negativos.
- Exoneración de Impuesto al Patrimonio de los bienes de activo fijo adquiridos o construidos para la conservación de las áreas protegidas o para la mitigación de impactos ambientales negativos.
- Exoneración del IRAE por el monto de inversiones realizadas para la conservación de las áreas protegidas o para la mitigación de impactos ambientales negativos.
- Beneficios para pequeños productores contribuyentes de IMEBA.

Cabe mencionar que la propia Ley 17.283 que declara de interés general la protección del medio ambiente, faculta al Poder Ejecutivo a otorgar una exoneración del Impuesto al Patrimonio y la exoneración del IVA a: (i) las inversiones en bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos o a la recomposición de las condiciones ambientales afectadas y a (ii) las mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias.

Por consiguiente, algunos de los beneficios propuestos son posibles de implementar por la vía de decreto.

Respecto a la exoneración del IRAE, también podría otorgarse por decreto por la vía de declarar promovida la conservación de las áreas protegidas, en el marco de la ley de inversiones 16.906 de 7 de enero de 1998.

Como antecedente de la implementación de incentivos fiscales con fines ambientales, puede citarse el Decreto 373/003 que otorgó incentivos tributarios a la adquisición de maquinarias e instalaciones destinadas a la recuperación y reciclado de baterías.

En cuanto a los beneficios fiscales para los contribuyentes del IMEBA pueden consistir en una reducción de la tasa del impuesto aplicable a las ventas de productos agropecuarios en estado natural gravados por dicho impuesto que sean producidos en áreas protegidas. La implementación de esta solución puede ser difícil de aplicar en la práctica, dado que el IMEBA se paga en general por vía de retención por parte de las industrias que adquieren los

productos a los productores y estos no están en condiciones de conocer si los productos provienen de un productor en un área protegida.

Alternativamente puede otorgarse al productor un crédito fiscal por un determinado monto de las inversiones y/o gastos realizados en el área protegida, el cual podrá ser deducido de las obligaciones propias con el Banco de Previsión Social o de libre endoso.

Como antecedente puede citarse el Decreto 778/008, que otorgó un crédito fiscal a titulares de explotaciones agropecuarias que no sean contribuyentes del IRAE, equivalente al 12% de las adquisiciones de fertilizantes fosfatados destinados a la refertilización de praderas permanentes.

## 6 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SNAP – EL FONDO DE AP

El artículo 16 de la Ley Nº 17.234 crea el Fondo de Áreas Protegidas, lo afecta al cumplimiento de los fines del SNAP y asigna su administración al MVOTMA quién tendrá su titularidad y disponibilidad. El artículo 16 de la Ley Nº 17.234 crea el Fondo de Áreas Protegidas, lo afecta al cumplimiento de los fines de la ley del mismo nombre y asigna su administración al MVOTMA quién tendrá su titularidad y disponibilidad, pudiendo estar integrado por los siguientes recursos:

- Los provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- El producido total de la venta de publicaciones científicas relativas a las áreas protegidas, libros o material de divulgación, objetos recordatorios, artesanías locales, y otros.
- El producido total de toda clase de proventos que deriven de la gestión de las áreas protegidas.
- El producido de las multas y decomisos derivados de infracciones a las normas de la presente ley.
- Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa de las áreas naturales protegidas.
- El producto de las inversiones que se efectúen con este Fondo.
- El producido de los precios por la prestación de servicios, explotación e ingreso a las áreas naturales (de acuerdo a lo previsto en el art. 17 de la Ley Nº 17.234)

***Este Fondo aún no ha sido reglamentado ni capitalizado y en consecuencia no se encuentra operativo.***

Dentro de este marco, se ha solicitado al equipo consultor, analizar distintas alternativas de estructuración del Fondo que sean consistentes con la propuesta de diseño institucional que se proponga. En este sentido, la experiencia internacional y el breve camino andado en nuestro país ponen en evidencia la importancia de contar con mecanismos que permitan:

- Facilitar, agilizar y acercar al terreno la gestión diaria de compras, pagos e ingresos por parte de las áreas protegidas, necesarios para la ejecución cotidiana de las acciones previstas.
- Controlar y coordinar el adecuado manejo de todos los fondos que mueve el SNAP, siguiendo las políticas, procedimientos y prioridades definidas por las autoridades del MVOTMA.
- Mantener un control centralizado del presupuesto global del sistema y de su ejecución, para detectar a tiempo eventuales desvíos que puedan requerir medidas correctivas por parte de las autoridades.
- Brindar certezas sobre la disponibilidad de los recursos presupuestales asignados, evitando que una vez que los mismos son aprobados, éstos puedan ser reasignados a otros fines atendiendo a problemas de financiamiento coyuntural de otras reparticiones del Estado.



En esta línea, se analizaron tres alternativas teóricamente posibles para la puesta en funcionamiento del Fondo, que se comentan seguidamente.

- **Fideicomiso:** “es el negocio jurídico por medio del cual se constituye la propiedad fiduciaria de un conjunto de derechos de propiedad u otros derechos reales o personales que son transmitidos por el fideicomitente al fiduciario para que los administre o ejerza de conformidad con las instrucciones contenidas en el fideicomiso, en beneficio de una persona (beneficiario), que es designada en el mismo, y la restituya al cumplimiento del plazo o condición al fideicomitente o la transmita al beneficiario.” (artículo 1º, Ley Nº 17.703). Aplicado este concepto al Fondo de Áreas Protegidas, implicaría que el MVOTMA (fideicomitente) nombrara un fiduciario, público o privado, para que administrara los recursos según sus instrucciones. Si el fiduciario fuera una persona privada, sus acciones se regirían por el Derecho privado. Se requeriría una ley para habilitar esta opción.
- **Persona Pública No Estatal:** es un sujeto de Derecho que se encuentra fuera del Estado como organización jurídica de la colectividad (las personas públicas estatales son el Estado Persona Pública Mayor, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados). El patrimonio de las Personas Públicas No Estatales no integra el patrimonio del Estado. Su régimen jurídico es más flexible en lo que tiene que ver con el manejo de sus recursos materiales y humanos. En relación con los primeros, por ejemplo, sus contrataciones no se rigen por TOCAF. En relación con los segundos, su personal no tiene carácter de funcionario público y se le aplica el Derecho Laboral. Se requeriría una ley para habilitar esta opción.
- **Fondo de Áreas Protegidas:** es un conjunto de recursos con afectación especial. Si bien es recomendable que su funcionamiento esté reglamentado en cuanto a la forma de realizar los aportes, pagos, etc, el mismo no es un requisito para que sea operativo. A estos efectos alcanzaría con la apertura de una cuenta bancaria y el depósito inicial de fondos bajo las instrucciones de la Contaduría General de la Nación.

Se presenta un análisis resumido de las alternativas desde cinco perspectivas: requerimientos normativos para crear el instrumento, capacidad para blindar los fondos una vez que ingresan al Fondo, encargado de la administración, régimen de contrataciones aplicable, aspectos tributarios y consecuencias jurídicas de los actos realizados en cada caso.

Alternativas para la puesta en funcionamiento del Fondo de AP

	Norma jurídica requerida	Blindaje de recursos	Administración	Régimen de Contrataciones	Aspectos Tributarios	Actos jurídicos
Fideicomiso	Ley	Si	Fiduciario: público o privado, previa ley que faculte transferir la administración.  El régimen jurídico depende del carácter público o privado del fiduciario	Los fiduciarios privados se rigen por derecho privado. Los fiduciarios públicos por TOCAF.	Gravado por IRAE e IP. Por ley puede exonerarse de impuesto	Son actos administrativos si el fiduciario es público, siendo los actos recurribles.  De lo contrario los actos no son recurribles. (art. 317 y ss. De la Constitución).
PPNE (Persona Pública No Estatal)	Ley	Si	Comisión Administradora	Se rige por Derecho Privado.	Exonerado	No son actos administrativos; no son recurribles conforme al art. 317 y ss. De la Constitución.
Fondo de Áreas Protegidas	Ya está prevista - Ley 17.234	Existe el riesgo de que pueda ordenarse una utilización transitoria cuando existan apremios financieros	MVOTMA	Se rige por TOCAF	Exonerado	Son actos administrativos; son recurribles

Del análisis, surge que la administración del Fondo a través de una Persona Pública No Estatal aparece como la opción que mejor se adaptaría a los requerimientos de un modelo de funcionamiento eficiente del sistema, no obstante ello, debe tenerse en cuenta no solo que requiere una ley que lo habilite y que regule su funcionamiento, sino que debería preverse una estructura mínima para hacerla operativa.

En esta línea, otra alternativa que podría evaluarse aplicando el literal e) del artículo 11 de la ley 15.785<sup>17</sup>, (Cometidos de la Corporación Nacional para el Desarrollo, en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley 18.602 - 21/9/009 es la **suscripción de un convenio con la CND** por el cual ésta prestaría el servicio de Administración del Fondo por cuenta y orden del MVOTMA. Esta opción, tiene la ventaja de ser una solución que ya está prevista legalmente, ya está disponible y se encuentra operando exitosamente con otros organismos del Estado, el MVOTMA inclusive (ej Probides).

<sup>17</sup> "E) Prestar servicios de administración de fondos, de recursos humanos o de administración contable y financiera, siempre y cuando los mismos no puedan ser prestados por otras personas públicas en razón de sus cometidos".

## ANEXOS

## ANEXO I DECRETO 434/008: COMETIDOS Y FUNCIONES DE LA DINAMA

### Unidad de Planificación

- Elaborar el Plan de Acción Anual de la DINAMA incluyendo la definición de metas para cada unidad de trabajo.
- Realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Acción Anual.
- Efectuar las coordinaciones de las funciones de contralor y autorizaciones ambientales.
- Formular e implementar herramientas de gestión de manera de facilitar y mejorar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción Anual y las metas de las unidades de trabajo.
- Elaborar y realizar seguimiento del presupuesto de la DINAMA en coordinación con los directores de división y asesores.
- Asegurar la implementación coordinada de los proyectos de cooperación internacional, asegurando la articulación internacional a través de la Asesoría de Asuntos Internacionales y su ejecución a través de las divisiones de la DINAMA.
- Coordinar y organizar la comunicación con la prensa y la difusión a la población.

### Asesoría de Asuntos Internacionales:

- Asesorar a la DINAMA y al Ministerio en lo relativo a las relaciones con los organismos internacionales y las posibilidades de cooperación internacional en materias ambientales.
- Realizar el seguimiento de la agenda internacional de actividades en materia ambiental.
- Planificar y efectuar el seguimiento interno del cumplimiento de los compromisos internacionales de protección del ambiente asumidos por el país.
- Identificar posibles fuentes internacionales de financiamiento de proyectos de cooperación para la protección del ambiente, facilitando la tramitación de solicitudes y la implementación de los proyectos a través de las divisiones, bajo la coordinación de la Unidad de Planificación.
- Ejercer la secretaría de coordinación de los proyectos de cooperación internacional y la secretaría del punto focal nacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

### Asesoría Jurídica:

- Asesorar desde el punto de vista jurídico ambiental a la DINAMA y al Ministerio en todo lo relativo a la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de protección del ambiente.
- Coordinar con la DINAMA y sus unidades dependientes, la formulación y modificación de los instrumentos jurídicos en el ámbito de las respectivas competencias en materias ambientales.

- Elaborar los proyectos de resolución ministerial o de la DINAMA que se le encomienden, referidos a sus respectivas competencias en materias ambientales.
- Apoyar al Área Jurídica de la Dirección General de Secretaría, en la materia contenciosa relacionada con cuestiones ambientales y a las demás unidades dependientes de la DINAMA.

División Administración:

- Gestionar el ingreso y egreso de documentación y trámites de la DINAMA, controlando el cumplimiento de los requisitos y disposiciones legales y reglamentarias relativas a la administración documental.
- Elaborar proyectos de resolución ministerial y de la DINAMA que correspondieren.
- Gestionar las adquisiciones, contrataciones y viáticos de DINAMA.
- Tramitar los pagos de los arrendamientos de obra y servicios personales contratados por la DINAMA.

Departamento de Relación con el Medio:

- Gestionar la información sobre la temática ambiental, optimizando la disponibilidad y el acceso a la misma sobre la temática ambiental, operando como centro de documentación e información.
- Formular y ejecutar planes de educación ambiental, así como de sensibilización y formación de públicos específicos y formadores de opinión, actuando en forma coordinada con las entidades públicas y privadas en la materia.
- Asistir en la definición de estrategias y metodologías que permitan la prevención, negociación y o resolución de conflictos ambientales.
- Coordinar con otras unidades de trabajo de la DINAMA actividades y proyectos de difusión de la temática ambiental.
- Actuar como nexo entre la DINAMA y los medios masivos de comunicación.

La División Biodiversidad y Áreas Protegidas tiene asignados los cometidos de:

- Implementar la Estrategia Nacional de Conservación de la biodiversidad y operar el SNAP, incluyendo el mantenimiento actualizado del inventario de áreas naturales protegidas y la coordinación de la CNA en áreas protegidas, asegurándole el apoyo técnico y administrativo para su financiamiento.
- Desarrollar propuestas de selección, delimitación e incorporación de áreas naturales al sistema, definiendo criterios y asegurando el cumplimiento de los requisitos técnicos y administrativos de los procedimientos relacionados.
- Elaborar pautas para los planes de manejo de las áreas naturales protegidas y zonas adyacentes y acciones correspondientes al control de las mismas, sus administradores y comisiones asesoras específicas.
- Formular y ejecutar planes de bioseguridad ambiental.

- Diseñar estrategias de relacionamiento interinstitucional con otras entidades con competencia en la materia.

Esta División se integra con los Departamentos de Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de Biodiversidad. El primero de los mencionados cuenta con una unidad dedicada a la Incorporación de Áreas al SNAP y otro dedicado al Seguimiento de las mismas.

A su vez, el Departamento de Gestión del SNAP tiene bajo su potestad las siguientes funciones:

- Asesorar en la elaboración de los Planes Estratégicos para el SNAP.
- Realizar las evaluaciones y estudios y proyectos necesarios para la selección, delimitación e incorporación de áreas al SNAP.
- Coordinar con la CNA en áreas protegidas.
- Asistir en la elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas.
- Elaborar pautas para los planes de manejo de áreas protegidas.
- Proponer instrumentos y herramientas para mejorar la gestión del SNAP.
- Gestionar el seguimiento y control de las áreas ingresadas al SNAP.
- Coordinar con otras entidades con competencia en la materia.

**ANEXO II SITUACIÓN ACTUAL DE PERSONAL POR AP INCORPORADA AL SNAP**

<b><i>Nombre AP</i></b>	<b><i>QUEBRADA DE LOS CUERVOS (TREINTA Y TRES)</i></b>	<b><i>ESTEROS DE FARRAPOS E ISLAS DEL RÍO URUGUAY (RIO NEGRO)</i></b>	<b><i>VALLE DEL LUNAREJO (RIVERA)</i></b>	<b><i>LOCALIDAD RUPESTRE DE CHAMANGÁ (FLORES)</i></b>
<b><i>Categoría de manejo</i></b>	Paisaje Protegido	Parque Nacional	Paisaje Protegido	Paisaje Protegido
<b><i>Estado AP</i></b>	Declarada (set08)	Declarada (nov08)	Declarada (nov09)	Declarada (ene10)
<b><i>Detalle del Estado AP</i></b>	Existe plan de manejo elaborado (no aprobado oficialmente aún), CAE conformada	Existe plan operativo anual 2010; plan de manejo a desarrollar en 2010; CAE conformada. Declarada sitio RAMSAR en 2004	No existe plan de manejo actualizado, CAE conformada aún	No existe plan de manejo, CAE no conformada aún
<b><i>Administrador</i></b>	Intendencia Municipal de Treinta y Tres (provisorio)	DINAMA(MVOTMA)	MVOTMA y la Intendencia Municipal de Rivera	No está designado
<b><i>Director del Area</i></b>	Paola Mejía (provisorio); Financiado por Proyecto F-SNAP; Reporta al grupo promotor de la Quebrada (director medio ambiente de la IM, director de la division de AP Victor C. y G.S.)	Daniel Jaso. Financiado por Proyecto F-SNAP; Reporta a Coordinación de proyecto (GS)	No se ha designado aún. En proceso de designación (Se está realizando acuerdo entre IM y Dinama Proyecto)	No se ha designado aún (lo designará Administrador)
<b><i>Facilitador</i></b>	No hay	Apoyo para la planificación y participación (Fernando Sire) (Reporta al Director de ÁREA y Coordinación Gral; Financiado por SNAP)	Marcio Rodríguez y Roberto Bettini; Financiados por Proyecto F-SNAP; Reporta a Alda Rodríguez	no
<b><i>Responsable Gob Departamental</i></b>	Jose Olascuaga (Director de Higiene y Mambiente)	Dirección de Medio Ambiente, Dirección de Turismo y la dirección de Desarrollo (IMR)	no	no
<b><i>Otros</i></b>	Gabriel Pineda(IMTT) Rol (Responsable asignado por la IM al área); 2 guardaparques IMTT (Reportan a Gabriel Pineda); 3 guías turismo contratados a término (no permanentes)	Encargado de operaciones (Ricardo Colman), reporta al Director De Area, financiado por MVOTMA; 1 persona para programa de comunicación contratado a término (Veronica Sarli) (Reporta al Director y a Responsable de Comunicación del proyecto). No Existen Guardaparques en el area.. Técnico de RENARE Erramuspe (reporta a Renare (MGAP))	Alda Rodríguez Jefa de Proyecto Local Quebradas del Norte (Cooperación Francesa-Proyecto F-SNAP); Reporta a Guillermo Scarlato. No Existen Guardaparques en el area. Marcio Rodríguez y Roberto Bettini	No Existen Guardaparques en el area

<b><i>Nombre AP</i></b>	<b><i>SAN MIGUEL (ROCHA)</i></b>	<b><i>LAGUNA DE ROCHA (ROCHA)</i></b>	<b><i>CABO POLONIO (ROCHA)</i></b>
<b><i>Categoría de manejo</i></b>	Parque Nacional	Paisaje Protegido	Parque Nacional
<b><i>Estado AP</i></b>	Declarada (feb10)	Declarada (feb10)	Declarada (jul09)
<b><i>Detalle del Estado AP</i></b>	No existe plan de manejo, CAE no conformada aún	No existe plan de manejo, CAE no conformada aún	Plan de manejo a elaborar en 2010, CAE no conformada aún
<b><i>Administrador</i></b>	MVOTMA (PROBIDES)	no está designado	MVOTMA y la Intendencia Municipal de Rocha (provisorio)
<b><i>Director del Area</i></b>	Existe Encargado de área desde Probides Gerardo Evia.	No se ha designado aún. En proceso de designación (lo designará el Administrador)	No se ha designado Director; actúa como encargado del área Gonzalo Picasso (Financiado Probides Mvotma y funcionario IMR); reporta al grupo de contacto de Cabo Polonio (Dirección de DINAMA e IM en el marco de grupo de contacto).
<b><i>Facilitador</i></b>	no	Joaquín Marqués; Financiado por Proyecto F-SNAP, Reporta a Javier Vitancourt y Coordinación Gral.	Carmen Olivera; financiada por SNAP; Reporta a GS
<b><i>Responsable Gob Departamental</i></b>	Antonio Graña (Dir Ord Terr)	Antonio Graña (Dir Ord Terr)	Dir. Ord Territorial Antonio Graña
<b><i>Otros</i></b>	Guardaparque Walter Sosa y Dante Roibal financiados por MVOTMA	Javier Vitancourt Jefe de Proyecto Local Laguna de Rocha (Cooperación Francesa-Proyecto F-SNAP); Reporta a Guillermo Scarlato. Guardaparques (Héctor Caymaris (municipal con financiamiento de un privado, reporta a la IMR y a Javier Vitancourt); Nestor Leal y Andrés Sosa financiados por MVOTMA; Ma. Clara Urioste guía de Turismo finan x MVOTMA	Guardaparques: Nestor Perez, Alejandro Molina, Luis Olid, Carlos Calimares, Lauro Lorenzo, Julio San Martín, Carlos Lavallen, Daniel Sosa, Alvaro Melgar, Lorenzo Cardoso, Martín Amarilla, financiados por MVOTMA



### ANEXO III: OTROS ÁMBITOS DE COORDINACIÓN EXISTENTES

	COMETIDOS	PARTICIPANTES	MARCO LEGAL
COTAMA <sup>18</sup>	Asesorar, coordinar y colaborar en la definición de las políticas ambientales y en la formulación, ejecución supervisión y definición de políticas de protección ambiental	MVOTMA (DINAMA y DINOT). Delegados de entidades públicas (comisiones parlamentarias de medio ambiente). Demás ministerios y OPP. UDELAR. Congreso de Intendentes y de Ediles. Delegados de entidades privadas (Cámara de Industrias y de Comercio y Servicios, Asociación y Federación Rural, PIT-CNT y ONG)	Decreto 261/993
COAOT	Colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de políticas nacionales de ordenamiento territorial (OT) actuando como un instrumento de coordinación interinstitucional	MVOTMA (DINAMA y DINOT). Un delegado de las comisiones legislativas encargadas de la materia. Un delegado de cada uno de los restantes Ministerios y de la OPP. Un delegado del Congreso Nacional de Intendentes Municipales. Un delegado de cada una de las Intendencias Municipales que lo soliciten. UDELAR. ONG's con domicilio en Mdeo y/o interior del país.	Decreto 310/994
CNFR	Sensibilizar, concientizar y generar compromisos del sector rural fomentando el uso racional de los recursos naturales y de las oportunidades que ofrecen las Áreas Protegidas para el desarrollo sostenible.	Varios gobiernos departamentales. Distintos Ministerios. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. UDELAR. Productores rurales de todo el país.	Ley 14.330

<sup>18</sup> COTAMA: Comisión Técnica Asesora para la Protección del Medio Ambiente; COAOT: Comisión Técnica Asesora en Ordenamiento Territorial; COASAS: Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento; CNFR: **Comisión** Nacional de Fomento Rural

## ANEXO IV ENTREVISTAS REALIZADAS

Se detallan las personas entrevistadas, ya sea de forma individual o en grupo durante la fase de relevamiento realizado por el equipo consultor:

### MVOTMA / DINAMA

Graciela Muslera, Ministro del MVOTMA  
Jorge Rucks, Director de la DINAMA  
Marcelo Cousillas, Asesor Jurídico de la DINAMA  
Alicia Torres, Ex Directora de la DINAMA

### UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE LA DINAMA

José Pedro Díaz, Asesor en Comunicaciones.  
Walter Monzó, Asesor Contable.

### DIVISIÓN BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS DE LA DINAMA

Victor Cantón, Director  
Mario Batallés, Jefe del Departamento de Áreas Protegidas  
Pablo Urruti, Profesional Sección Seguimiento  
Laura Vila, Jefe Sección Seguimiento de Áreas Protegidas  
Rossana Berrini, Jefe Sección Incorporación de Áreas Protegidas

### DEPARTAMENTO DE RELACIONES CON EL MEDIO DE LA DINAMA

Luján Jara, Jefa de Departamento.  
Claudia Mongiardino, Profesional en Comunicación y Educación Ambiental.

### MGAP

Gabriel Caldevilla, Jefe de Departamento de RENARE  
Angelita Gómez, Ex Directora de RENARE  
Alberto Ponce De León, Jefe Depto. Mamíferos Marinos de la DINARA  
Graciela Fabiano, integrante del Depto. Biología Pesquera de la DINARA

### PROBIDES

Gerardo Evia, Director de PROBIDES  
Gonzalo Picasso, Técnico de PROBIDES Encargado de área de Cabo Polonio. Jefe de Parques y Jardines de IMROCHA

### ÁREAS PROTEGIDAS

Javier Vitancurt, Jefe de Proyecto Laguna de Rocha, Proyecto SNAP.  
Paola Mejía, Directora Interina de Quebrada de los Cuervos, Proyecto SNAP.

Gabriel Pineda, Jefe de Operaciones de Quebrada de los Cuervos, IM TREINTA Y TRES.

Joaquín Marqués, Facilitador Laguna de Rocha y Cerro Verde, Proyecto SNAP

Carmen Olivera, Facilitadora Cabo Polonio, Proyecto SNAP.

Juan Carlos Gambarotta, Guardaparque Laguna de Castillos MGAP

Néstor Pérez, Jefe de Guardaparques Cabo Polonio, MVOTMA

Héctor Caymaris, Guardaparque Laguna de Rocha

Barboza, Guardaparque Quebrada de los Cuervos, IM TREINTA Y TRES.

Alberto Demichelli, Propietario privado en Quebrada de los Cuervos.

#### ONG's

María Clara Urioste, ONG Grupo Ambiental La Paloma

Andrea Bresso, ONG Vida Silvestre.

#### INTENDENCIA MUNICIPAL DE ROCHA

Antonio Graña, Director de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

José Luis Sciandro, Asesor Jurídico

Eduardo García y José Luis Olivera, Técnicos

#### INTENDENCIA MUNICIPAL DE TREINTA Y TRES

Álvaro Álvarez, Director de Desarrollo Productivo y Económico.

José Olascoaga, Desarrollo Productivo y Económico.

#### CNFR (COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL)

Patricia Mondeli y Marcelo Rachetti,

#### MINISTERIO DE TURISMO

Benjamín Liberoff, Director Técnico de Turismo.

Alvaro López Gaggero, Coordinador Proyecto BID

#### ASOCIACIÓN URUGUAYA DE GUARDAPARQUES

Gonzalo Larrobla, Presidente de la AUG

**ANEXO V DOCUMENTOS DE REFERENCIA UTILIZADOS**

Título	Autor. fecha
Ley 17.234 de 2000	
Ley 17.930 de 2005	
Decreto 52/005	
Prediseño del sistema nacional ambiental	Camé, Óscar. 2009
Plan de mediano plazo 2010-2014	DINAMA. 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	Santandreu, Alain. 2009
Guía de planificación de áreas protegidas de Uruguay	DINAMA, 2009
Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental	Santadreu, Alain. 2007
Evaluación de capacidades nacionales para la implementación de un sistema nacional de áreas protegidas en Uruguay	Canzani, Agustín. 2005
Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales e individuales para el desarrollo de un sistema nacional de áreas protegidas	Canzan, Agustini. 2006
Contribución para una propuesta de reglamentación del cuerpo nacional de guardaparques y temas afines	Faroppa, Juan, 2008
Proyecto de Reestructura Organizativa en el marco del Proceso de Reforma del Estado	MVOTMA/DINAMA. 2007
Funcionarios DINAMA	DINAMA
Planilla de contratos Proyecto SNAP	DINAMA-PSNAP
Organigrama Proyecto SNAP	PSNAP