Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación del proyecto piloto con un enfoque de ecosistemas para la gestión de los recursos pesqueros costeros en Uruguay (GCP/URU/030/GFF)

Informe final

Junio 2014
Borrador

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de la Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en: http://www.fao.org/evaluation

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Para mayor información sobre este informe, por favor contacte a:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma, Italia
Email: evaluation@fao.org

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por Graciela Pereira, (Graciela.Pereira@infopesca.org) y Claudio Baigún (cbaigun@gmail.com).

El Equipo de evaluación (EE) desea expresar su agradecimiento al equipo del proyecto, particularmente a Omar Defeo (Experto Institucional), a Marcelo Crossa (Coordinador del proyecto), Sebastian Horta (Consultor en Sistemas de Información Geográfica – SIG), Diego Nuñez (DINARA) por la asistencia brindada en Montevideo y en los 4 sitios pilotos donde se efectuó la evaluación. De igual modo deseamos agradecer al Director de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), Daniel Gilardoni y a todo su personal por su excelente predisposición y apoyo para realizar la evaluación del proyecto.

A Silvana Giordano (Consultora Nacional), por organizar la agenda de la misión de evaluación y por proporcionar toda la documentación requerida. También deseamos agradecer la dirección de Raquel Cabello de la Oficina de Evaluación de la FAO en el transcurso de esta evaluación y a Antonio Morales y Vicente Plata de la Representación de FAO en Uruguay por el apoyo brindado en esta misión, así como a Johanne Fischer responsable técnica del proyecto (Lead Technical Officer) por parte de FIRP FAO, por su colaboración.
Un agradecimiento especial a los pescadores y otros actores que en los sitios piloto brindaron su tiempo y conocimiento para que esta evaluación fuera posible.

Composición del EE

Equipo de evaluación

Graciela Pereira,	Jefe del equipo de evaluación
Claudio Baigún,	Miembro del equipo de evaluación

Oficina de Evaluación de la FAO

Raquel Cabello,	Oficial de Evaluación OED

Índice

Agradecimientos ..... **iii**
Composición del EE ..... **iii**
Acrónimos ..... **vi**
Resumen Ejecutivo ..... **viii**
1. Introducción **1**
1.1. Antecedentes y objetivos de la evaluación 1
1.2. Enfoque Evaluativo y Metodología 3
2. Contexto del proyecto **5**
2.1. Identificación de los problemas asociados al manejo de la pesca artesanal 5
2.2. Marco de gestión y manejo 7
2.3 Estructura de las pesquerías y especies objetivo 8
2.4 Principales amenazas a la actividad pesquera y conservación de los ecosistemas . 9
3. Análisis del concepto y diseño del proyecto **10**
3.1. Meta, objetivos y componentes 10
3.2 Conceptos de diseño 10
3.3 Selección de sitios piloto y alcance territorial 12
3.4 Relación del proyecto con otras intervenciones en la región 14
4. Análisis del Proceso de ejecución **15**
4.1. Gestión del proyecto 15
4.2. Gestión de los recursos financieros 18
4.3. Eficiencia y eficacia de los arreglos institucionales incluyendo la participación del gobierno 22
4.4. Lecciones de otros proyectos relevantes incorporadas en la implementación del proyecto 22
4.5. Participación de actores 23
5. Resultados significativos del proyecto **25**
5.1 Resultados y productos 25
5.2. Igualdad de Género 28
5.3. Alianzas y relaciones institucionales 28
5.4 Calificación del proyecto (Rating) 29
6. Análisis por criterio de evaluación **30**
6.1 Pertinencia 30
6.2 Eficiencia 32
6.3 Eficacia 33
6.4 Sostenibilidad del proyecto 34
6.5 Impactos del proyecto, rol catalítico y potencial de replicación 36
7. Conclusiones y Principales logros del proyecto **37**
8. Recomendaciones **39**
9. Lecciones aprendidas y acciones para futuro **41**
10. Bibliografía **42**

Anexos al informe de evaluación

Términos de referencia de la evaluación.
Breve perfil de los miembros del equipo de evaluación
Agenda definitiva de la Misión de Evaluación
Listado de los documentos analizados
Listado de instituciones y de partes interesadas (actores) encontradas durante el proceso de evaluación.
Marco lógico - Resultados y actividades esperadas del proyecto.
Listado de los productos del proyecto Incluye eventos de formación, reuniones, informes/publicaciones, iniciativas apoyadas por el proyecto/programa.
Anexo de Trabajos publicados.
Instrumentos de la evaluación (Matriz, encuesta etc.)
Resultado del Análisis FODA del proyecto y de los 4 sitios piloto
Detalles del esquema lógico general que presentó el proyecto con la relación entre resultados y productos, y los indicadores para evaluar los resultados y los productos.
Consideraciones vinculadas al logro de los objetivos, los resultados y los productos, así como los indicadores en la matriz de marco lógico.
Fotografías ilustrativas de la evaluación.

Tablas y Figuras
Principales actividades desarrolladas en las etapas evaluativas
Ejecución de fondos por rubro
Actores principales en el proyecto

Calificación del proyecto
Los 4 sitios piloto seleccionados.
Distribución total de gasto por componente
Comparación del presupuesto y la ejecución efectiva por componente.

Acrónimos

AIS	Sistema de Identificación Automático	Automatic Identification System
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	
AWP/B	Plan y presupuesto anuales	Annual Work Plan and Budget
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente	National Direction of the Environment
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos	National Direction of Aquatic Resources
DUT	Derecho de Uso Territorial	Territorial Use Rights
EE/ET	Equipo de Evaluación	Evaluation Team
EEP/EAF	Enfoque Ecosistémico Pesquero	Ecosystem Approach to Fisheries
FAO	Organización para la Alimentación y Agricultura	Food and Agriculture Organization
APP	Área Pesquera Protegida	Fishery Protected Area
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	Global Environment Facility
GEO	Objetivo Ambiental Global	Global Environmental Objective
GOU	Gobierno de Uruguay	Government of Uruguay
LTU	Unidad Técnica Líder	Lead Technical Unit
M&E	Monitoreo y Evaluación	Monitoring and Evaluation
MEP	Manejo Ecosistémico Pesquero	Ecosystem Fishery Management
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social	Ministry of Social Decelopment
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Ministry of Stockbreeding, Agriculture and Fishing
PTM/MSP	Proyecto de Tamaño Medio	Medium Size Project
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.	Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment.
NPDMAF	Plan Nacional para el Desarrollo y Manejo de Pesquerías Artesanales	National Plan for the Development and Management of Artisanal Fisheries
NFMP	Programa Nacional de Modernización Pesquera	National Fisheries Modernization Program
OED	Oficina de Evaluación de FAO	
CAP/PAC	Consejo Asesor del Programa	Program Advisory Council
PIR	Reporte de Implementación del proyecto	Project Implementation Review
PDO	Objetivos de Desarrollo del proyecto	Project Development Objectives
PMU	Unidad de Gestión del proyecto	Project Management Unit
PNN	Prefectura Nacional Naval	National Naval Prefecture
PPR	Reporte de Progreso del proyecto	Project Progress Report
RU	República Oriental del Uruguay	Republic of Uruguay
SAP	Plan de Acción Estratégico	Strategic Action Plan
SIG	Sistema de Información Geográfico	Geographic Information System
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas	National Protected Area System
TOR	Términos de Referencia	Terms of Reference
TURF	Derechos de Uso Territorial	Territorial User Rights
UDELAR	Universidad de la República	National University of the Republic
UFMEP	Unidades Funcionales de Manejo Ecosistémico Pesquero	

UNEP	Programa Ambiental de Naciones Unidas	United Nations Environmental Programe
UNDP	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas	United Nations Development Programe
UTF	Fondos de Fideicomiso	Unilateral Trust Fund
ZFC	Consejos Pesqueros Zonales	Zonal Fishery Councils

Resumen Ejecutivo

ES 1. Este informe presenta los principales resultados, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la evaluación del "Ensayo piloto con un enfoque de ecosistemas para la pesca costera en Uruguay" (GCP/URU/030/GFF). Es un proyecto de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), financiado principalmente por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM - GEF Global Enviroment Facility por sus siglas en inglés) y cofinanciado también por el Gobierno, Intendencias, otras instituciones privadas y públicas de Uruguay y administrado y supervisado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El proyecto originalmente tuvo una duración de 3 años, comenzó a ejecutarse el 1 de abril de 2010 y su fecha de finalización inicial fue el 31 de marzo de 2013, extendiéndose posteriormente hasta el 31 de marzo de 2014.

ES 2. El monto de los fondos para los tres años de funcionamiento del proyecto fue de 3.73 millones de USD, de los cuales el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aportó 1 millón de USD (incluyendo los 50,000 USD proporcionados para la elaboración/preparación del proyecto). Se trata, por tanto, de un proyecto de Tamaño Medio (MSP – Medium Size Project por sus siglas en inglés), según la caracterización del FMAM.

ES 3. La meta del proyecto fue transformar el uso de los recursos pesqueros de Uruguay en sistemas de producción sostenible a través de la integración de principios y conceptos relacionados con el ecosistema y de un marco jurídico de planificación nacional, lo cual a su vez contribuirá a la disminución de la pérdida de biodiversidad y al aumento del bienestar social.

ES 4. El proyecto se implementó a partir tres componentes: i) Formulación e Implementación de una Estrategia Nacional basada en un enfoque ecosistémico pesquero, (EEP); ii) Planes locales y áreas pesqueras protegidas, políticas y fortalecimiento de la capacidad institucional y concientización pública; y iii) Gestión del proyecto, monitoreo y evaluación y difusión del conocimiento.

ES 5. Se seleccionaron cuatro sitios piloto a partir de identificar áreas sensibles cuyo valor ecológico, importancia socio-económica y estado de conservación sugerían una alta prioridad para la implementación de áreas de manejo pesquero y de conservación de la biodiversidadpara el desarrollo de esquemas de Manejo Ecosistémico Pesquero

ES 6. La presente evaluación tuvo como propósitos: (i) Poner a consideración de las partes interesadas una valoración independiente del desempeño del proyecto para el desarrollo sustentable del sector pesquero en Uruguay; (ii) Formular recomendaciones e identificar las lecciones aprendidas para la futura implementación de éste u otros proyectos, tanto de la FAO como del gobierno uruguayo y (iii) Analizar el grado de sostenibilidad y adopción de los resultados y productos del proyecto.

ES 7. La evaluación utilizó una metodología fundamentalmente cualitativa, conducida de acuerdo a los lineamientos y procedimientos establecidos por FAO y FMAM considerando los requerimientos de independencia, credibilidad, aplicabilidad, transparencia, libre diseminación y uso de principios éticos y buscando establecer si el proyecto es relevante, efectivo, eficiente, y sostenible. La triangulación de información fue el pilar fundamental para obtener, validar y analizar las evidencias, a fin de llegar a conclusiones y recomendaciones válidas.

Análisis por criterio de evaluación

Pertinencia

ES 8. El proyecto es coherente con las necesidades del país de ordenar sus pesquerías y acompaña la voluntad de la sociedad de conservar los recursos pesqueros a través de una considerable mejora en las normas legales. Es asimismo consistente con la sanción de la nueva Ley de Pesca para Uruguay (Ley 19.175) que tiene directa incumbencia con los procesos de gestión bajo un enfoque ecosistémico. Por otro lado, posee la capacidad de aportar insumos de gran valor a otros proyectos FMAM en vías de ejecución y al desarrollo del SNAP donde el componente pesquero adquiere gran valor y se torna necesario contar con criterios ecosistémicos para conservar estos recursos.

ES 9. El proyecto posee fuerte interconexión con el Programa Nacional de Modernización Pesquera al brindar insumos para promover; la reestructuración y modernización de la estructura institucional de la DINARA; la implementación de un robusto sistema de manejo de recursos acuáticos; reducir la captura incidental y descartes y diversificar la captura y redefinición del subsector pesquero artesanal, incluyendo la implementación de una nueva estructura institucional de manejo.

ES 10. El proyecto atiende directamente a las demandas que posee el país en términos de normativas de regulación y control de la pesca poco eficientes con una escasa atención puesta en las necesidades del sector artesanal y una baja eficiencia para resolver los conflictos ni sus aspectos socio-económicos.

Eficiencia y eficacia

ES 11. El proyecto fue eficiente en aprovechar muchos de los recursos humanos disponibles con fuerte interés en la participación, aun cuando el involucramiento del personal de DINARA pudo haber sido más efectivo. Se destaca no solo la colaboración de otros organismos de gobiernos involucrados, incluso en aspectos sociales, sino también fue importante la participación de las organizaciones locales.

ES 12. El proyecto presentó una alta eficacia en su implementación dado que en un plazo sumamente reducido se logró poner en marcha un proceso de co-manejo a través de la formación de consejos de pesca reconocidos por DINARA.

ES 13. Las actividades desarrolladas a lo largo del proyecto contribuyeron a la formación de recursos humanos en diversas etapas de especialización y poder desarrollar varias tesis de grado y posgrado, dirigidas a fortalecer las capacidades para abordar el Enfoque Ecosistémico Pesquero redundando en publicaciones locales e internacionales.

Sostenibilidad del proyecto

ES 14. A nivel global se considera que la sostenibilidad del proyecto es dependiente de capacidades propias pero también de diferentes externalidades asociadas a procesos de ejecución que tienen sus propios tiempos. Ejemplo de ello es la reglamentación de la nueva Ley de Pesca así como de la posibilidad de incorporar más personal a DINARA.

ES 15. La sostenibilidad financiera se vería potenciada por aportes económicos garantizados por el Fondo de Desarrollo Pesquero y Acuícola que está contemplado en la Ley 19.175 y el soporte de costos de investigación de la ANII, así como aportes municipales en infraestructura.

ES 16. La sostenibilidad técnica se puede ver comprometida a corto plazo por la limitación recursos humanos DINARA, que son insuficientes para abordar por sí solos la continuidad del proyecto.

ES 17. La sostenibilidad ambiental se puede ver parte, por una parte, favorecida por los avances significativos en la delimitación de áreas de reserva con recursos manejados, la identificación de áreas con potencial aplicación de derechos de uso y la protección (vedas) de hábitats críticos para el ciclo de vida de especies objetivos. Por otra parte, está limitada por los problemas sobre los recursos biológicos y ciertos hábitats costeros, generados por riesgos debido a externalidades oceanográficas, cambio climático, obras hidrotécnicas, sobrepesca. la vez.

ES 18. La sostenibilidad político-institucional se encuentra reforzada por la sanción de una nueva Ley de Pesca fomentando la creación del Consejo Consultivo de Pesca y Consejos Zonales de Pesca Artesanal.

Impactos y rol catalítico

ES 19. El proyecto representa un cambio de paradigma en la concepción del manejo de las pesquerías artesanales uruguayas al intentar reemplazar el manejo convencional solo orientado a los stocks que son de interés de la pesquería, la poca participación de actores vinculados a la pesca en la toma de decisiones y la ausencia de una visión holística que incorpore la conservación de la biodiversidad y el ambiente por una perspectiva ecosistémica que tome en cuenta estos y otros aspectos.

ES 20. El proyecto ha tenido visible capacidad de generar impactos a corto plazo, habiéndose aumentado la conciencia pública, mejoras de capacidades técnicas y de formación de recursos humanos e influencia sobre los medios de comunicación y los actores locales.

ES 21. El proyecto posee impacto sobre las estrategias de conservación y manejo de recursos en áreas marino-costeras teniendo ello importancia para las zonas que permanecen sin protección.

ES 22. El proyecto posee un significativo impacto a nivel científico validando así el EEP como instrumento de manejo. Pone en evidencia que es posible de aplicar el manejo ecosistémico en diferentes tipos de pesquerías artesanales y bajo problemáticas diferentes, pero que ello debe sustentarse en información confiable y uso de metodologías de evaluación reconocidas que pueden provenir del espectro de la ecología, sociología, biología, oceanografía, limnología, etc.

ES 23. El proyecto ha creado una plataforma aun preliminar por su carácter piloto pero que resultó eficaz para el involucramiento de diferentes sectores interesados en el desarrollo de un modelo experimental de co-manejo, teniendo un alto potencial para repetirse en otros sitios del país al tener ya el soporte legal de la Ley de Pesca.

Recomendaciones

Recommendation 1: a la FAO y al Gobierno:

Fortalecer las sinergias fundamentalmente entre DINARA y otras organizaciones como DINAMA, PNN, Intencias Municipales, ONGs..

Recommendation 2: a la FAO y al Gobierno:

Promover la creación de delegaciones regionales de DINARA para una mejor implementación, control y monitoreo de los planes de manejo, visibilizar la presencia institucional del Estado y favorecer una relación más estrecha con las comunidades de pescadores

Recommendation 3: a la FAO y al Gobierno:

Involucrar a todos los actores a todos los niveles y fortalecer y promover sinergias y mecanismos de colaboración entre ellos, para asegurar la realización de co-manejo como estrategia fundamental para avanzar hacia el pleno manejo ecosistémico de las pesquerías en Uruguay. Ello implica fortalecer el funcionamiento de los consejos de pesca para cumplir con las expectativas que poseen los diferentes actores que los integran; insertar la pesca deportiva/recreativa, fundamentalmente en las áreas costeras, como un elemento importante en el ordenamiento de las pesquerías teniendo en cuenta que las mismas explotan recursos compartidos con la pesca artesanal, se presentan conflictos territoriales y existe asimetría en los controles y medidas legales existentes; fortalecer la inclusión del sector pesquero industrial con el fin de ampliar las bases y alcances del manejo ecosistémico a las pesquerías de gran escala e integrar a los sectores productivos cuyas actividades poseen un impacto directo sobre la calidad ambiental del medio acuático.

Recommendation 4: a la FAO y al Gobierno:

Diseñar en el corto plazo una estrategia basada en identificar los instrumentos y mecanismos económicos y de recursos humanos necesarios (experto en aspectos pesqueros así como en temas sociales, oceanográficos, económicos, de tecnologías de post-cosecha, etc.) para asegurar por parte de DINARA una sostenibilidad adecuada de los resultados del proyecto.

Recommendation 5: a la FAO y al Gobierno:

Fomentar los conceptos de buenas prácticas pesqueras y estimular su aplicación en aquellas comunidades donde se detectan signos de esfuerzo de pesca excesivos o incluso de sobrepesca demostrada, capturas no reglamentarias (especies, tallas), desconocimiento de regulaciones específicas (vedas temporales y espaciales) o uso de artes no selectivos o autorizados.

Recommendation 6: a la FAO, GEF y al Gobierno:

Promover la capacitación en métodos de procesamiento, valor agregado y comercialización de los productos pesqueros con el fin de generar alternativas tecnológicas viables promoviendo así un uso más racional de los recursos, una reducción de la presión pesquera sobre los mismos y la mejora de los beneficios económicos para el sector artesanal.

Recommendation 7: a la FAO y al Gobierno:

Promover activamente el concepto y ventajas de asignar DUTs para ciertas zonas como medio eficaz para eliminar la sobrepesca, controlar el esfuerzo pesquero, mejorar los beneficios económicos, proteger hábitats críticos, reducir los conflictos y mejorar la apreciación de los usuarios sobre la capacidad de tener jurisdicción y capacidad decisoria sobre sus recursos

Recommendation 8: a la FAO y al Gobierno:

Profundizar la información biológica y pesquera en aquellos aspectos que no han podido ser adecuadamente cubiertos por el proyecto, pero que son requeridos para ajustar los planes de manejo y avanzar hacia una consolidación del EEP. En particular, se recomienda impulsar y valorar el uso del conocimiento ecológico de los pescadores para incrementar la información a nivel local

Recommendation 9: a la FAO y al Gobierno:

Asegurar la presencia y participación de las mujeres como actores primarios en las áreas costeras y visibilizar su rol e importancia. Para ello es importante fomentar, especialmente desde la DINARA, la participación de las mujeres en los consejos de pesca

1 Introducción

1. Este informe presenta las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la evaluación del "Ensayo piloto con un enfoque de ecosistemas para pesca costera en Uruguay (GCP/URU/030/GFF). (Piloting of an Ecosystem-based Approach to Living Aquatic Resources Management). Es un proyecto de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), financiado principalmente por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM - GEF Global Enviroment Facility por sus siglas en inglés) y cofinanciado también por el Gobierno, Intendencias, otras instituciones privadas y públicas de Uruguay y administrado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El proyecto originalmente tuvo una duración de 3 años, comenzó a ejecutarse el 1 de abril de 2010 y su fecha de finalización inicial fue el 31 de marzo de 2013, extendiéndose posteriormente hasta el 31 de marzo de 2014.

2. El monto total de los fondos estimado originalmente para los tres años de funcionamiento del proyecto fue de 3.73 millones de USD, de los cuales el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aportó 1 millón de USD (incluyendo los 50,000 USD proporcionados para la elaboración/preparación del proyecto). Se trata, por tanto, de un proyecto de Tamaño Medio (MSP – Medium Size Project por sus siglas en inglés), según la caracterización del FMAM.

1.1 Antecedentes y objetivos de la evaluación

3. La presente evaluación tiene tres propósitos fundamentales:

- Poner a consideración de las partes interesadas una valoración independiente del desempeño del proyecto para el desarrollo sustentable del sector pesquero en Uruguay.
- Formular recomendaciones e identificar las lecciones aprendidas para la futura implementación de éste u otros proyectos, tanto de la FAO como del gobierno uruguayo.
- Analizar el grado de sostenibilidad y adopción de los resultados y productos del proyecto.

4. El objetivo principal de la evaluación como se indica en los términos de referencia de la evaluación (véase el Anexo N° 1) y siguiendo los lineamientos propuestos por Global Environment Facility Evaluation Office (2008), como principal referencia, se centró en establecer el grado de éxito del proyecto a través de la verificación de los resultados alcanzados, su impacto actual y contribución a la implementación de un enfoque ecosistémico para la ordenación y el manejo de las pesquerías artesanales de Uruguay. También se trató de determinar qué estrategias se han aplicado para mejorar/fortalecer las capacidades individuales e institucionales de los diferentes actores involucrados. Por último, se analizaron las probabilidades de continuidad basado en experiencias compartidas entre los participantes, se resaltan las lecciones aprendidas y se elaboran recomendaciones que podría ser aplicables para desarrollar proyectos similares en otras áreas de la región.

5. Se evaluó el desempeño del proyecto a través de productos, resultados e impactos logrados con el fin de reflejar la eficacia y eficiencia de los mismos a mediano plazo. También se prestó atención a que los resultados reflejaran cambios de tipo institucional,

ambiental y social y a que los indicadores utilizados fueran específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo ("SMART"). En este contexto se trató de analizar los logros del proyecto en base a:

- La contribución real para lograr cambios en la gestión y manejo de las pesquerías artesanales de Uruguay bajo un Enfoque Ecosistémico Pesquero (EEP).
- Los cambios en la percepción de los diversos actores acerca de los beneficios y posibilidades de integrarse y adoptar un EEP.
- El grado de aporte al desarrollo de las capacidades locales e institucionales para implementar un EEP con el fin de conservar los recursos pesqueros en niveles sostenibles y garantizar la calidad de vida de las comunidades pesqueras relacionadas.
- La compenetración, involucramiento e identificación de los principales actores con el proyecto.
- Las estrategias y mecanismos adoptados por el proyecto para alcanzar los objetivos propuestos.
- La sostenibilidad del proyecto a largo plazo y su capacidad para diseñar, planificar e implementar las necesarias intervenciones para recuperar y/o mantener las pesquerías artesanales promoviendo la práctica de la pesca responsable y la conservación de la integridad ecológica de las áreas pesqueras y adyacentes.

6. El Equipo de Evaluación (EE), compuesto por Graciela Pereira y Claudio Baigún, consideró el proyecto desde su concepción y diseño hasta los resultados actuales y potenciales. La evaluación también incluyó recomendaciones para una mayor eficacia y eficiencia a la hora de replicar iniciativas basadas en las lecciones exitosas del proyecto o para superar o completar los vacíos dejados por el mismo. Así, la evaluación proporciona una serie de lecciones aprendidas y una rendición de cuentas para los administradores y los organismos que financian el proyecto.

7. Más específicamente, la evaluación permitió:

- Brindar un análisis sobre la eficacia, la eficiencia y la puntualidad de la ejecución del proyecto.
- Analizar la eficacia de los mecanismos de ejecución y de asociación entre distintos actores;
- Identificar problemas específicos que requerían decisiones y acciones correctivas;
- Identificar lecciones aprendidas sobre el diseño, la ejecución y la gestión del proyecto;
- Identificar lecciones aprendidas sobre los logros técnicos obtenidos;

8. Se pretende que la evaluación aporte insumos que sean útiles a las partes interesadas para formular estrategias o programas que aseguren la continuidad de los procesos de manejo pesquero ecosistémico iniciados con este proyecto. Específicamente, la evaluación busca proporcionar elementos de juicio a las autoridades nacionales sobre la viabilidad de que el nuevo esquema de manejo puesto a prueba en los 4 sitios piloto del proyecto pueda mantenerse una vez finalizado éste, sea posible disponer de las condiciones necesarias y continúe con éxito; y existan posibilidades de replicarlo con otras pesquerías artesanales del país, en línea con lo establecido en la nueva Ley de Pesca.

1.2 Enfoque Evaluativo y Metodología

1.2.1 Consideraciones Generales

9. La evaluación utilizó una metodología fundamentalmente cualitativa, conducida de acuerdo a los lineamientos y procedimientos establecidos por FAO y FMAM considerando los requerimientos de independencia, credibilidad, aplicabilidad, transparencia, libre diseminación y uso de principios éticos y buscando establecer si el proyecto es relevante, efectivo, eficiente y sostenible.

10. La triangulación de información fue el pilar fundamental para obtener, validar y analizar las evidencias, a fin de llegar a conclusiones y recomendaciones válidas.

1.2.2 Esquema de Evaluación

11. El proceso de evaluación se llevó a cabo entre finales de febrero de 2014 y mediados de mayo de 2014 y que constó de diversas actividades que se sintetizan en la **Error! Reference source not found.**.

Table 1. Principales actividades desarrolladas en las etapas evaluativas

ETAPAS MISION DE EVALUACIÓN	15/12-19/2	19/2-9/3	10/3-24/3	25/3-4/4	3/4 - 31/4
I. Fase Inicial • Elaboración de los TdR Selección del equipo de Evaluación					
II. Fase de Preparación • Recepción de información. • Contactos formales con personal de OED y la OT (Briefing) • Recepción de la agenda trabajo preliminar					
III. Misión de evaluación: Colecta de Información y Evaluación Preliminar • Ajustes de la agenda de trabajo • Misión de campo y reconocimiento de sitios y sus pesquerías • Contactos con los responsables del proyecto, participantes, pescadores • Reunión de cierre con personal del proyecto, DINARA y FAO (Debrifing)					
Cierre Preliminar • Elaboración detallada de la información e interpretación de resultados • Elaboración y envío de borrador de Informe Final					
Cierre Final • Recepción de comentarios • Envío de Informe Final					

12. Las etapas I y II fueron fases preparatorias. La primera finalizó con la elaboración de los términos de referencia de la evaluación (ver Anexo I) y la identificación de los

consultores que formarían parte del equipo independiente. La segunda fue una etapa de estudio documental por parte del equipo de evaluación (EE) y de coordinación logística por parte de OED para la preparación de la misión de terreno.

13. La etapa III correspondió a la misión de evaluación en Uruguay por parte del EE. En esta etapa, se realizaron entrevistas con los actores clave involucrados tanto en Montevideo como en el resto de las zonas de influencia del proyecto durante las visitas a los sitios de intervención. En los casos en que fue posible se procedió a realizar una encuesta específica para recabar información sobre la percepción de los pescadores sobre diferentes aspectos del proyecto y se trató que la misma fuera contestada de manera individual (Anexo N° 9).

14. Se procedió a la revisión de la documentación relacionada con el proyecto basada en una revisión exhaustiva de documentación interna compuesta por actas de reuniones del Consejo Asesor del Programa y de la Unidad de Gestión del proyecto (PAC y PMU por sus siglas en inglés), revisiones anuales elaboradas por la representación de la FAO y el/la OTL involucrados en el proyecto y presentadas en informes (PIR), informes de progreso (PPR) producto del monitoreo semestrales preparados por de la misma coordinación del proyecto y diferente material audiovisual y de difusión generada.

15. Esta evaluación buscó entender la evolución del proyecto a través de las apreciaciones de sus integrantes y la valoración de los organismos involucrados mediante:

- Revisión de Cartas Acuerdo con instituciones e informes relacionados con los resultados logrados.
- Revisión los productos comprometidos como manuales, guías de campo, documentos específicos, etc.

16. Esta etapa finalizó con la realización de una presentación de resultados (“Debriefing”) con el personal de la OED, Oficina Técnica de FAO, delegación FAO Uruguay y personal del proyecto.

17. La etapa IV consistió en analizar la información recabada durante la misión y elaborar el borrador de informe. Y la etapa V consistió en revisar los comentarios pertinentes por parte de los actores involucrados en el proyecto e incorporarlos al Informe Final.

1.2.3 Instrumentos de Evaluación

18. La evaluación proporciona información basada en evidencias creíbles, confiables y útiles que proporcione el proyecto. Los hallazgos fueron triangulados a través del concepto de "múltiples líneas de evidencia", utilizando varias herramientas de evaluación y recopilación de información de diferentes partes interesadas y a diferentes niveles de gestión. Para realizar esta evaluación se utilizaron los siguientes instrumentos :

- Revisión de la documentación: El EE llevó a cabo una meticulosa revisión de la documentación (Anexo N°4).

- Matriz de evaluación: Se desarrolló una matriz tomando en cuenta los términos de referencia de la evaluación y el marco lógico del proyecto. Esta matriz proporcionó instrucciones generales para la evaluación y se utilizó como base para entrevistar a la gente y la revisión de los documentos del proyecto. (Anexo N° 9)
- Entrevistas *semi-estructuradas*: Diversos actores fueron entrevistados (Anexo N° 5) asegurando por parte del equipo de evaluación la confidencialidad necesaria.

- Observación directa: Durante las visitas de campo se tomó nota de diferentes aspectos señalados por los integrantes del equipo, observaciones propias del EE y por parte de diferentes actores.
- Grupos focales: Se mantuvieron reuniones con beneficiarios del proyecto, a fin de obtener las percepciones sobre los resultados alcanzados y su sostenibilidad.

19. La evaluación de los resultados y productos del proyecto consideró los criterios de evaluación según los estándares del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG): pertinencia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad

2 Contexto del proyecto

2.1 Identificación de los problemas asociados al manejo de la pesca artesanal

20. El proyecto nace como resultado de reconocer la necesidad de revertir la creciente conflictividad y pérdida de sostenibilidad de las pesquerías artesanales uruguayas y sus efectos sobre las comunidades pesqueras que sustentan su calidad de vida sobre la pesca, no sustituible fácilmente por medios de vida alternativos.

21. La economía uruguaya es dependiente en buena parte de los recursos naturales, siendo prioritario conservar y manejar su biodiversidad y mantener dichos recursos en estado sustentable. Uruguay ha firmado el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) en la Cumbre de Río de 1992, y lo ha ratificado por Ley (Nº 16.408) en el Parlamento en 1993. Esto implica que lo establecido en la CDB se ha convertido en Ley Nacional, siendo Uruguay Estado Parte del citado acuerdo internacional. En este contexto, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la implementación de su ley 17.234 constituyen una política prioritaria de Uruguay en lo referido a la conservación de la biodiversidad.

22. En este contexto, es de particular interés la zona costera del Departamento de Rocha que ha sido históricamente foco de atención del gobierno uruguayo, al promover normativas nacionales o internacionales que han permitido la creación de sitios Ramsar y Reserva de Biosfera UNESCO-MAB, habiendo sido declarada la zona como Monumento Nacional (Decreto N° 266/996).

23. Como respuesta a los problemas detectados para asegurar la sostenibilidad de las pesquerías artesanales y a la percepción del creciente deterioro de los recursos, el Estado uruguayo, con el apoyo de la FAO y con la participación de los principales actores sociales involucrados en la actividad, ha formulado una política para el desarrollo sostenible del sector acuícola nacional. Ello permitió reconocer los ajustes estructurales que son necesarios realizar a los marcos institucional y legal, identificar los objetivos para diversos ejes temáticos, definir líneas estratégicas y los agentes responsables de su implementación.

24. La estrategia de desarrollo del sector pesquero en Uruguay pasa por cinco ejes, entre los cuales figura la pesca artesanal, y que son:

a. Gestión responsable de los recursos acuáticos,
b. Mantener y/o mejorar la sanidad y calidad de los productos de la pesca y acuicultura,

c. Ordenar la pesquería artesanal y contribuir a la mejora de las condiciones socioeconómicas de los pescadores,
d. Promover el desarrollo de la acuicultura a nivel nacional y
e. Participar en la explotación de los recursos pesqueros en aguas internacionales

25. La pesca artesanal en Uruguay es una actividad de gran importancia por su alto impacto social y económico que supera con creces a la de la pesca industrial. Se reconoce que era necesario situar a la actividad artesanal en un lugar importante con respecto a los otros subsectores que conforman el sistema pesquero nacional y lograr, dentro del marco de una nueva ley, una legislación específica que fuera aplicable para tratar de resolver una actividad con una altísima complejidad y pluralidad de situaciones pesqueras, sociales, culturales y económicas, y que necesita un ordenamiento propio.

26. Como pilares de las necesarias transformaciones y cambios requeridos se reconoció la necesidad de avanzar en la mejora del marco legal vigente dado por la Ley 13.833 (Ley de Riquezas del Mar), al ser esta insuficiente para abordar las problemáticas de la pesca artesanal marina e inadecuada para considerar las pesquerías continentales, y en lograr una restructuración de la DINARA, como ente responsable de promover la utilización sostenida de los recursos pesqueros en el largo plazo.

27. De tal modo, los problemas de explotación de los recursos pesqueros llevaron a que en 2007 se pusiera en ejecución un Programa Nacional de Modernización Pesquera (NFMP) administrado por FAO, a través del Fondo de Fideicomiso (UTF). El Proyecto Gestión Pesquera en Uruguay UTF/URU/025/URU, financiado con fondos propios administrados por la FAO tenía por objetivo primordial contribuir al desarrollo sustentable de la pesca y acuicultura en Uruguay, mediante:

i) El redimensionamiento y modernización de la estructura institucional de la DINARA;
ii) La capacitación del sector productivo, tendiente a asegurar calidad y excelente estado higiénico-sanitario de los productos de la pesca uruguayos, así como la modernización en aspectos de seguridad laboral;
iii) La implementación de un sistema robusto de gestión de recursos acuáticos basado en el desarrollo y aplicación de metodologías científico-pesqueras de actualidad, así como esquemas de explotación más eficientes, minimizando descartes y diversificando las capturas;
iv) El reordenamiento de la pesca artesanal, incluyendo la implementación de una nueva estructura institucional de manejo y gestión; y
v) El desarrollo de la acuicultura como alternativa productiva.

28. A fines del 2009 y con el fin de fortalecer algunos aspectos contemplados en dicho proyecto, se aprobó un proyecto financiado principalmente por el FMAM, cofinanciado por el Gobierno, Intendencias, y otras instituciones privadas y públicas de Uruguay denominado “Ensayo piloto de un enfoque de ecosistemas para la pesca costera en Uruguay” El propósito del proyecto era transformar la utilización de los recursos pesqueros de Uruguay en sistemas de producción sostenible mediante la integración de principios y conceptos basados en el ecosistema y de un marco legal y de planificación nacional que, a su vez, contribuiría a una reducción en la pérdida de la biodiversidad y un aumento en el bienestar social.

29. El proyectó se estructuró sobre tres componentes fundamentales orientados a lograr la i) formulación e implementación de una Estrategia Nacional basada en un enfoque

ecosistémico pesquero, planes locales y desarrollo de áreas pesqueras protegidas, ii) desarrollar políticas de fortalecimiento de la capacidad institucional y concientización pública y iii) llevar a cabo el manejo del proyecto, su monitoreo y evaluación a la vez que difundir el conocimiento adquirido. En este contexto el proyecto se desarrolló en tres sitios pilotos distribuidos entre Montevideo y la zona del Chuy (frontera con Brasil) sobre la línea costera y otro localizado en un embalse del interior del país y de carácter netamente continental

30. Este proyecto fue llevado a cabo por la DINARA, financiado en su mayoría por FMAM y co-financiado por el Estado uruguayo, teniendo la FAO un rol central en administrar y supervisar el uso costo eficiente y eficaz de los recursos GEF, supervisar y monitorear el progreso y eventuales riesgos y contribuir a su mitigación, y proporcionar asesoramiento técnico para asegurar la calidad de los productos y resultados del proyecto. Está basado en recomendaciones y completamente en línea con las conclusiones relevantes de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y es consistente con el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995). Concretamente, el proyecto se ajusta a las directrices técnicas de la FAO en la aproximación ecosistémica de pesquerías (EPP) (FAO, 2003), la cual incluye un enfoque precautorio, manejo ecosistémico, consideraciones sobre la biodiversidad y bienestar y la equidad social. El proyecto es también coherente con los Planes Internacionales de Acción de la FAO dirigidos a la conservación y manejo de los recursos marinos y a la reducción de la captura incidental.

31. El diseño del proyecto responde a la percepción de la sociedad y el Estado sobre el deterioro ambiental que soporta la costa marina uruguaya y parte de sus aguas interiores afectando recursos relacionados con la calidad de vida de los actores más vinculados a la actividad pesquera artesanal. En el caso de las pesquerías marinas costeras, se hizo evidente la necesidad de establecer una planificación y ordenamiento territorial en la zona ocupada por las colonias de pescadores que incorporara los aspectos sociales, económicos y ambientales. De acuerdo con diagnósticos previos, las medidas de manejo implementadas (tallas mínimas y algunas restricciones en el número de barcos) no habrían sido suficientes para revertir una situación de deterioro de la pesquería artesanal. Se reconoció que uno de los problemas fundamentales recaía en abordar el manejo desde una perspectiva uni-específica, siendo ello inadecuado por cuanto las flotas pesqueras afectan un recurso multi-específico, explotado de forma incidental o dirigida y que han sufrido drásticas variaciones en su capacidad de pesca a lo largo del tiempo.

2.2 Marco de gestión y manejo

32. El enfoque de manejo de las pesquerías uruguayas puede ser considerado como de tipo convencional con escasa interacción entre el sector artesanal y la Autoridad Competente, teñido por un incremento de conflictos entre el sector artesanal e industrial que se ha acelerado en los últimos años. Adicionalmente la gestión y manejo de las pesquerías se ha visto dificultado por la escasa información científica actualizada, ausencia de planes de manejo a largo plazo que incorporen en forma efectiva la conservación de la biodiversidad, la necesidad de incrementar el compromiso para un uso y conservación sostenibles de los recursos y la poca participación y conocimiento que posee la sociedad de la gestión de estas iniciativas. La visión predominante de encarar el manejo por stock más que a nivel ecosistémico ha llevado a favorecer un alto grado de pesca incidental y a poner en riesgo otros recursos con alto valor de conservación para la sociedad.

33. La DINARA es el organismo responsable del manejo de los recursos pesqueros del país y entre sus funciones se incluye establecer una política nacional; evaluar los stocks pesqueros y establecer regulaciones espacio-temporales de las pesquerías (e.g. refugios y áreas de veda y/o períodos de veda). Se trata de un organismo que abarca asimismo las funciones administrativas y de contralor y fiscalización de la pesca, caracterizándose históricamente por un manejo y gestión de la pesca fuertemente centralizada y verticalista. En este contexto, el Gobierno ha reconocido que la DINARA necesita modificar su estrategia y planificación con el fin de cumplir con los siguientes aspectos:

- Desarrollar una política pesquera sostenible a largo plazo;
- Incrementar las capacidades del personal existente para utilizar información ecológica y socio-económica en el manejo pesquero;
- Sistematizar y optimizar el uso de la investigación científica e información biológico-pesquera para respaldar las decisiones de manejo;
- Desarrollar un programa de extensión que promueva un aumento de conciencia en la sociedad en general, en lo que refiere a la importancia del sector;
- Planificar como hacer un uso más efectivo de las áreas marinas protegidas como herramientas de apoyo para un manejo pesquero sostenible, aprovechando la reclasificación de las áreas protegidas en curso, estipuladas en la Ley 17.234 bajo el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y;
- Jugar un papel más efectivo en fomentar y darle la debida consideración a las pesquerías y sus interdependencias con el ambiente en las decisiones del gobierno y acciones que se originen desde los sectores económicos.

2.3 Estructura de las pesquerías y especies objetivo

34. Las pesquerías de Uruguay generan anualmente en promedio 110,000 toneladas métricas (TM) principalmente a través del sector industrial y en mucho menor medida por el sector artesanal. No obstante, cerca del 50% de la capacidad de empleo es provisto por este último, el cual está integrado por embarcaciones de pequeño porte (menos de 10 TM de Tonelaje de Registro Bruto (TRB), con baja capitalización y uso de artes de pesca tradicionales (p/ej. Redes de enmalle). La importancia del sector artesanal, se refleja en la existencia de casi 60 puertos, la operación de unas 1200 barcas artesanales y la explotación de 50 especies de peces e invertebrados. Las principales especies comerciales registradas en la zona costera para este sector son corvina (Micropogonias furnieri), pescadilla (Cynosicion guatucupa), gatuso (Mustelus schmitti), pez angel (Squatina sp.) y sábalo (Prochilodus lineatus). La corvina y pescadilla tienen también relevancia para el sector industrial y por lo tanto representan recurrentes fuentes de conflicto.

35. Por otra parte, las pesquerías uruguayas se sustentan en la captura de invertebrados, entre los cuales se incluyen, el mejillón azul y el mejillón marrón (Mytilus edulis edulis y Perna perna, respectivamente), la almeja amarilla y la navajuela (Mesodesma mactroides y Tagelus plebeius, respectivamente), camarones (Farfantepennaeus paulensis, Pleoticus muelleri y Artemesia longinaris) y el cangrejo estuarino (Neohelice granulata). Estas especies se capturan manualmente en zonas del meso y supralitoral o bien utilizando redes camaroneras.

36. Las pesquerías de agua dulce son también relevantes por su aporte a la seguridad alimentaria. En estas pesquerías las especies objetivo son el sábalo, la boga (Leporinus obtusidens) y bagres (en particular Synodontis clarias) cuya captura se concentra básicamente

en la cuenca del Uruguay y en el Río de la Plata interior. El represamiento de una amplio sector del río Negro, dando lugar al embalse del Rincòn del Bonete, ha dado origen a una muy importante pesquerías de tararira (Hoplias malabaricus), fomentando su captura a nivel regional.

2.4 Principales amenazas a la actividad pesquera y conservación de los ecosistemas

37. Se considera que la principal amenaza directa a los stocks pesqueros es la sobreexplotación, estimándose que un 30% de las especies de peces marinos y estuarinos actualmente capturadas en aguas uruguayas están plenamente explotadas o sobreexplotadas. Unas 15 especies de elasmobranchios, están en peligro, como el Mustelus fasciatus (CR), Squatina oculta (EN), Squatina argentina (EN), Squatina guggenheim (VU), Galeorhinus galeus (VU) y el Mustelus schmitti (EN)] son objetivo de la pesquería artesanal e industrial. Algunas de estas especies dependen de los ambientes costeros para su reproducción.

38. Una segunda amenaza proviene de prácticas pesqueras no-sostenibles y su impacto en el ecosistema, principalmente a través de la reducción de las fuentes de alimento, efectos de los descartes y captura incidental y la modificación del hábitat (e.g. arrastre de fondo). Los patrones de explotación actuales muestran un esquema clásico del fenómeno de pesca descendiente en la cadena trófica. La flota industrial que opera en aguas costeras, basando su captura en corvina y pescadilla descarta cerca de un 10% de la captura, mientras que las pesquerías artesanales de camarón también contribuyen a la captura incidental de un número de especies de peces juveniles que son posteriormente descartados.

39. La pesca incidental es asimismo centro de conflictos por mortalidad de aves, quelonios (Caretta careta y Chelonya mydas), pinnípedos y cetáceos (Pontoporia blainvillei). Un aspecto destacado es el impacto de los lobos marinos (Otaria flavescens) sobre las artes de pesca artesanal provocando su destrucción y pérdida de la captura. Ello promueve, por otra parte, una mortalidad de estos mamíferos al tomar contacto con las artes de pesca.

40. Otras amenazas provienen de destrucción de hábitats por obras de dragado, sedimentación de contaminantes, metales pesados en el lecho del Río de la Plata, ingreso de plaguicidas al mar derivado de la agricultura, contaminación orgánica por ganadería, desechos urbanos e industriales. Los desarrollos urbanos y la falta de una planificación de obras de infraestructura en áreas costeras han promovido en ciertos sectores la degradación de diversos hábitats con valor ecológico. En los cuerpos de agua la eutrofización ha modificado la calidad del agua y, por ende, los recursos pesqueros, mientras que los represamientos han reducido drásticamente la presencia de peces migratorios. De manera similar, las amenazas directas a la especies de agua dulce se están volviendo cada vez más preocupantes. Éstas incluyen pérdidas o deterioro de hábitats por canalizaciones, contaminación, eutrofización y urbanización, represamiento e interacciones negativas con especies exóticas. A ello debe sumarse la marginación social que soportan los pescadores artesanales y las barreras de diálogo con los organismos de aplicación, lo cual dificulta la resolución de conflictos.

3 Análisis del concepto y diseño del proyecto

3.1 Meta, objetivos y componentes

41. La meta del proyecto es transformar el uso de los recursos pesqueros de Uruguay en sistemas de producción sostenible a través de la integración de principios y conceptos relacionados con el ecosistema y de un marco jurídico de planificación nacional, lo cual a su vez contribuirá a la disminución de la pérdida de biodiversidad y al aumento del bienestar social.

42. Para ello el proyecto se sustentó sobre Objetivos de Desarrollo (ODD) que convergían para contribuir al desarrollo sustentable de las pesquerías del país a través de:

- La reorganización y modernización de la estructura institucional de la DINARA;
- La implementación de un sistema robusto de manejo de pesquerías basado en una EEP y el mejor conocimiento disponible;
- El desarrollo de un Plan Nacional de la Pesca Artesanal que incluyera nuevas estructuras institucionales (Co-manejo).

43. El proyecto tenía también un Objetivo Ambiental Global (OAG) para transitar desde un manejo monoespecífico de las pesquerías costeras a otro que refleje los principios EEP, centrándose en la reducción de los impactos en la salud de los ecosistemas y que contribuyera a incrementar la conservación de la biodiversidad promoviendo la sostenibilidad de las pesquerías y la consecución de los objetivos socio-económicos nacionales relevantes.

44. El proyecto tuvo tres componentes:

- Formulación e Implementación de una Estrategia Nacional basada en un EEP, Planes Locales y Áreas Pesqueras Protegidas.(APP)
- Política, Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y Concientización Pública.
- Gestión del proyecto, Monitoreo y Evaluación (M&E) y Difusión del Conocimiento.

45. En el Anexo Nº 11 se presenta el esquema lógico que presentó el proyecto con la relación entre resultados y productos, y los indicadores su evaluación respectivamente.

3.2 Conceptos de diseño

46. En un contexto de Teoría del Cambio el proyecto está conceptualmente bien formulado aun cuando, como se describe más abajo, exhibe limitaciones debida a externalidades que podrían llegar a ser importantes a mediano y largo plazo. La meta es coherente con lo que propone y se espera del EEP, en el sentido de promover un cambio significativo y esperado por diferentes sectores y actores sociales para lograr un uso sostenible de los recursos pesqueros en el país y particularmente en el sector artesanal. Ello está relacionado con la realidad que exhiben las pesquerías uruguayas expuestas a una paulatina degradación y pérdida de sostenibilidad. Para lograr esta meta se previó alcanzar diferentes resultados que representan precondicionantes necesarios y que se encuentran en buena medida correctamente identificados, tal como la restructuración del Organismo de Aplicación y lograr que los principios del EEP sean validados e insertos en las políticas de manejo a partir de un sustento legal suficiente. De tal modo, se han previsto diferentes productos tales como elaboración de los planes de manejo local, la formación de consejos de pesca, la elaboración de material de divulgación e incremento de la conciencia social, etc. que son pasos imprescindibles para alcanzar estos resultados. El proyecto está armado a partir del

supuesto que el mismo es sostenible y replicable, lo cual ha requerido plantear la conveniencia de intervenir en diferentes tipos de pesquerías, varias de las cuales ya poseían información previa y exhibían resultados derivados de investigaciones realizadas con anterioridad al proyecto.

47. El proyecto está edificado sobre objetivos que parecen muy ambiciosos teniendo en cuenta la duración inicial estipulada (3 años) o incluso la extensión concedida (1 año) y los fondos efectivos disponibles, considerando el escenario histórico en el cual se venían conduciendo las pesquerías artesanales, el contexto socio-económico del sector, los débiles mecanismos de gobernanza existentes, así como las limitaciones estructurales de la DINARA

48. Mientras, diferentes objetivos, resultados y productos se encuentran efectivamente concatenados, se advierte que varios de ellos no son estrictamente dependientes del proyecto , sino de circunstancias políticas o institucionales que sobre las cuales el proyecto podría no tener injerencia. Esta situación emerge como una limitación del marco lógico y debilita en cierto modo la posibilidad de alcanzar la meta propuesta en el largo plazo. Coherente con ello, la matriz de marco lógico presentó ciertos indicadores vagos o ambiguos, poco mensurables (poco "SMART") en algunos casos, o no apropiados. Así, por ejemplo, el ODD que se apoya en la "Reorganización y modernización de la estructura institucional de DINARA" no es pertinente al no ser su logro un resorte exclusivo del proyecto sino de una decisión político-institucional del Estado. Por su lado, el Resultado 1.1 que requiere "Principios EAF validados e incluidos en políticas y marcos de política nacional" depende de la sanción de leyes y decretos que tampoco es potestad del proyecto. El proyecto, en el mejor de los casos, puede apoyar o promover una mejor organización institucional para el manejo de la pesca o fomentar la incorporación de insumos conceptuales para fortalecer el contexto legal pero nunca llegar a ser responsable de su cumplimiento o ejecución.

49. En cuanto el OAG basado en modificar la aproximación de evaluación monoespecífica por otra con criterios ecosistémicos, la misma es válida pero debería plantearse acompañar esta visión con la necesidad de garantizar la protección y manejo del entorno ambiental como envolvente de manejo pesquero. Esta perspectiva está considerada de alguna manera en las propuestas de planes de manejo de algunos sitios como el 4 y fundamentalmente en el sitio 1, pero hubiera sido importante que ello integrara explícitamente el OAG como parte de la visión ecosistémica que se requiere.

50. El Producto 2.1 "Aprobación de una nueva Ley Pesquera Nacional que incorpore principios EEP" no cumple con la condición de ser un bien o servicio que produce el proyecto y que reciben los destinatarios durante y/o al término de su ejecución. En todo caso, el proyecto si puede aportar insumos para que esta Ley se apruebe pero no comprometer su sanción como un producto directo esperado.

51. El indicador "Evidencia de reorganización de la estructura institucional de DINARA" no especifica en que debe consistir dicha restructuración además de ser indicador de un objetivo que no depende en sí mismo del proyecto, como es la reorganización de la DINARA. El indicador "Ley Nacional, regulaciones relevantes y decretos que integren explícitamente principios y conceptos ecosistémicos" para medir el OAG no es totalmente adecuado pues la sanción de la nueva Ley de Pesca para Uruguay no representa necesariamente un indicador de un cambio de estrategia de explotación de los stocks.

52. El Indicador “Reducción de la tendencia actual de pérdida de la biodiversidad en 8 especies (objetivo y no objetivo), así como en la equitatividad, en al menos 2 sitios, a través de la estimación de cambios en la riqueza de especies de componentes bióticos (e.g. bentos, necton) así como en la estimación de índices de diversidad (e.g. Shannon, equitatividad de Pielou's, *diversidad taxonómica, etc.*)” adoptado para medir el Resultado 1.2 propuesto no es útil pues no permite discernir cual es la influencia directa del proyecto sobre la biodiversidad de manera independiente a otros efectos naturales o antrópicos a menos que se compare con otros sitios control que no difieran en su estructura ambiental y biológica. Por el contrario, y con el fin de identificar mejoras en la situación de la biodiversidad debido a intervenciones del proyecto, hubiera sido más apropiado utilizar como indicador relacionado con un cambio en la gestión de la pesca, la presencia/ausencia o el aumento/reducción de especies incidentales, con status de “claves”, endémicas, o en riesgo de extinción reconocido en las capturas pesqueras, bajo el justificado supuesto que la no captura de este tipo de especies incidirá necesariamente sobre su densidad y distribución y por ende en la diversidad específica y riqueza.

53. El indicador “Actividades no previstas en el proyecto apoyadas a favor de la implementación de la aproximación EEP (e.g., campañas NGO, actividades de comunidades no participantes en el proyecto)” correspondiente al Resultado 2.2 no está bien formulado por su ambigüedad ya que debería especificarse qué tipo de actividad implicaría, y no recurrir a eventos inciertos e inesperados como indicador de cumplimiento.

54. Estas debilidades conceptuales de esta matriz no fueron formalmente corregidas durante la ejecución del proyecto a pesar de que se realizaron adaptaciones. Con el transcurrir del proyecto y a medida que los PPR y PIR fueron generados, resultó evidente que se logró, en buena medida, orientar las actividades hacia los objetivos planteados. Dado que además este proyecto es el primero en su tipo en Uruguay y en la región, donde los principios de EEP no se encuentran aun firmemente establecidos y comprendidos a nivel de los organismos específicos relacionados con el manejo de la pesca, ello puede ser visto como un atenuante para explicar las limitaciones conceptuales de dicha matriz.

55. Es necesario destacar como aspecto positivo que el proyecto generó varios productos adicionales e importantes a los mencionados en la matriz de marco lógico que fueron sumamente pertinentes para el fortalecimiento del proyecto.

3.3 Selección de sitios piloto y alcance territorial

56. La selección de sitios piloto para el desarrollo de esquemas de Manejo Ecosistémico Pesquero (MEP) se realizó en base a un proceso participativo que incluyó talleres a nivel nacional y local, así como un análisis técnico de prioridades geográficas para el MEP en Uruguay (**Error! Reference source not found.**). Para tal fin, se elaboró un ranking de áreas sensibles que permitió detectar aquellas cuyo valor ecológico, importancia socio-económica y estado de conservación sugerían una alta prioridad para la implementación de áreas de manejo pesquero y de conservación de la biodiversidad (Defeo et al. 2009). El resultado de estos análisis permitieron detectar cuatro sitios que se caracterizan por tener condiciones disímiles que en buena medida son representativas de los diferentes escenarios pesqueros que existen en el país.

57. Se tuvo en cuenta criterios científicos, sociales y políticos, coherente con la intención de implementar un EEP. Entre los criterios científicos tomó nota de la

disponibilidad de información obtenida previamente y la posibilidad de adquirir información nueva, tanto pesquera como ambiental. Los aspectos sociales consideraron el contexto histórico y la tradición de las comunidades locales en el desarrollo de actividades de pesca artesanal, su cohesión actual o potencial para emprender una nueva estrategia de manejo teniendo en cuenta la relación entre los pescadores y la administración pesquera. Entre los aspectos políticos se contempló la factibilidad y necesidad de ordenar los recursos en áreas conflictivas o de importancia socio-económica.

58. El sitio 1, que abarcó la franja costera La Coronilla-Barra del Chuy, se destacó por la alta riqueza de invertebrados bentónicos, elevada diversidad de hábitats de organismos costeros, alta productividad acuática, especies con problemas de conservación y una pesquería de almeja amarilla (Mesodesma mactroides) en estado crítico pero única en Uruguay. Esta pesquería estuvo clausurada desde 1994 aunque la disminución del recurso ha sido observada desde 1984, tan solo tres años después de la finalización de las obras de construcción del sistema de canales que descargan sobre la costa a través del canal Andreoni. Esta zona, por otro lado, ha sido designada internacionalmente como área Ramsar y Reserva de Biosfera (UNESCO-MAB) e identificada como el ecosistema con la mayor riqueza de invertebrados bentónicos de la zona costera uruguaya, una alta diversidad de hábitats, elevada productividad acuática y presencia de especies en peligro de conservación. Un serio conflicto en este sitio es el impacto de la descarga del Canal Andreoni que drena parte de los Bañados de Rocha y de la Laguna Negra. Este canal recibe el escurrimiento de los campos arroceros lindantes (68.000 ha), no solamente afectando la biodiversidad y sus hábitats, sino también produciendo efectos en cascada en actividades productivas tales como turismo (e.g, disminución de la calidad de la playa) y pesca artesanal de invertebrados y vertebrados.

59. El sitio 2 se localizó en el área de Punta del Diablo donde se desarrollaba una importante pesquería artesanal anual de elasmobranquios, muchos de los cuales son endémicos y tienen problemas de conservación (e.g. gatuso Mustellus schmitti), aun cuando en cierto momento del año la pesca se orienta al langostino (Pleoticus muelleri). Incluye hábitats con alta riqueza faunística, tales como Cerro Verde e islas Verde y de La Coronilla, sitios ya propuestos para ingresar al SNAP. Este ecosistema presenta además relevancia socio-económica derivada no solo de la pesca artesanal, sino también como centro turístico estival. El sitio era reconocido por su importancia pesquera teniendo 13 embarcaciones en 2009 que aportaban una captura de 70 toneladas/año.

60. El sitio 3, que abarcó el corredor Santa Lucía-Solís Grande, representa una zona estratégica de desarrollo de la pesquería de corvina, tanto por parte de la pesca artesanal como industrial costera. Incluye la desembocadura de varios arroyos (Pando, Solís Chico, Solís Grande) y zonas costeras adyacentes caracterizadas por su rol como áreas de cría de juveniles y de alimentación de algunos de los principales recursos pesqueros de la zona. Este sitio, a su vez, exhibe la mayor concentración de puertos artesanales del país y los principales conflictos identificados se relacionan con la pesca incidental e interacción de la pesquería con megafauna marina amenazada mundialmente (franciscana, lobos marinos, tortugas), sobreexplotación de los principales recursos pesqueros (corvina y pescadilla). Se trata además de un conjunto de pesquerías que incluso colisionan entre sí por el uso del espacio, por su diferencias en la capacidad de pesca, así como por estar integradas por pescadores que se desplazan entre sitios de pesca siguiendo los movimientos estacionales de las especies blanco una vez concluida la zafra en sus propias localidades.

61. El sitio 4, que comprendió el embalse de Rincón del Bonete y específicamente la localidad de San Gregorio de Polanco, fue escogido debido a sus antecedentes históricos como centro estratégico de pesca artesanal, particularmente de tararira En este sitio, la pesca genera beneficios directos en forma de ingresos, empleo y producción de alimentos, que junto a las actividades asociadas con el turismo constituyen las principales actividades en el embalse.

Figure 1. Los 4 sitios piloto seleccionados.

Mapa de Uruguay con los 4 sitios piloto seleccionados (en color rojo). Fuente: FAO Uruguay

Fuente: FAO, Uruguay

3.4 Relación del proyecto con otras intervenciones en la región

62. Las investigaciones realizadas en el marco del proyecto hicieron énfasis en la identificación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) como herramientas del EEP dirigidas a mejorar el manejo de los recursos pesqueros y la conservación de la biodiversidad de la costa uruguaya. Los estudios permitieron identificar tres ecorregiones en la zona costera entre San José y Rocha, con diferencias en sus características ambientales y ecológicas.

63. El proyecto posee una estrecha relación con las áreas protegidas que integran el SNAP ya existente como Cerro Verde e islas del área de La Coronilla (Defeo et al. 2009), pudiendo aportar elementos claves para ser incorporados al plan de manejo en elaboración. De igual modo es pertinente su relación con la propuesta de ingreso al SNAP del Área Protegida Marino-Costera de Cabo Polonio y que forma parte del Área Protegida Laguna de Castillos ya reconocida por Decreto Reglamentario y de la Reserva de Biosfera Bañados del Este, que fuera incorporada a la red de reservas del Programa el Hombre y la Biosfera (MaB) de UNESCO en 1976, y del Sitio Ramsar designado el 22 de mayo de 1984. A escala global, el espacio marino del Cabo Polonio y el complejo de Islas de Torres y de Castillo Grande forma parte de la ecoregión definida como Plataforma Uruguay-Buenos Aires, la que ha sido considerada como una ecoregión crítica a conservar de América Latina y regionalmente ha sido definida como área prioritaria a conservar por el proyecto FREPLATA. En el área del proyecto se encuentra el Parque Nacional Lacustre y Área de Uso Múltiple integrada por las Lagunas de José Ignacio, Garzón y Rocha, esta última con status de Paisaje Protegido y que posee un área marina definida. Todas estas lagunas están directamente vinculadas al océano lo cual deriva en una relación estrecha entre el estado de estos ambientes y el área costera

marina así como resalta la importancia de la conectividad ecológica entre estos sistemas y el ambiente marino para diferentes recursos. Adicionalmente se encuentra en vías iniciación un proyecto FMAM dirigido a la conservación de paisajes costeros y terrestres.

4 Análisis del Proceso de ejecución

4.1 Gestión del proyecto

64. La FAO actuó como agencia FMAM y como agencia ejecutora del proyecto. Como agencia FMAM, la FAO fue responsable de la supervisión del proyecto para asegurar que las políticas y criterios del FMAM fueran incorporados y que el proyecto cumpliera sus objetivos y alcanzara los resultados esperados de una manera eficiente y efectiva. La FAO informó acerca de los progresos del proyecto a la Secretaría del FMAM; los reportes financieros fueron dirigidos al Fideicomiso del FMAM. La FAO controló el proyecto de cerca (a través de su Centro de Inversiones), proporcionando asistencia técnica (a través de su Departamento de Pesquerías y Acuacultura) y llevó a cabo misiones de supervisión. La Representación de FAO en Uruguay fue titular del presupuesto del proyecto y aseguró el funcionamiento oportuno y manejo administrativo y económico del proyecto, incluyendo el desembolso de los fondos.

65. El Comité de Dirección General (GDC) fue responsable de establecer la estrategia de acción y toma de decisiones. Se reunió anualmente y aprobó los Presupuestos anuales y el Programa de Trabajo. Estuvo compuesto por el Director General de la DINARA, el Director del NFMP, el Director Científico y Técnico del NFMP - FMAM MSP, y el Coordinador Nacional del proyecto.

66. El Consejo Asesor del Programa (PAC) consistía en un grupo multi-institucional que proporcionó consejo técnico y facilitó el desarrollo de actividades del proyecto en otros sectores e instituciones a nivel técnico. El Consejo fue responsable de: (i) funciones estratégicas; (ii) evaluación del progreso y del logro de los objetivos del proyecto dentro del periodo de tiempo asignado; y (iii) identificación de posibles soluciones y/o cambios en el transcurso de implementación del proyecto. El PAC estuvo formado por representantes de las siguientes instituciones: (i) Director General de la DINARA; (ii) FAO - Uruguay; (iii) MGAP; (iv) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); y (v) Centro de Inversiones de FAO–Roma y Departamento de Pesquerías. El Consejo trabajó directamente con el Director Científico del proyecto y el Coordinador Nacional del proyecto. Se reunía dos veces al año.

67. La Unidad de Gestión del Proyecto (PMU) fue responsable de las operaciones diarias del programa. El rol de la PMU fue asegurar la coordinación y ejecución del programa integrado e implementación del plan de trabajo, en estrecha consulta con los miembros de la GDC y del PAC. El PMU actuó como un secretariado del PAC. Coordinó el trabajo y siguió de cerca la implementación de las actividades del proyecto, manejó y coordinó los tópicos y requerimientos diarios para asegurar un alto grado de colaboración interinstitucional nacional y local, monitoreó el progreso del proyecto y aseguró la presentación oportuna de las contribuciones y resultados. Fue responsable de la producción de reportes trimestrales y bi-anuales de avance del proyecto y ayudó en la preparación de la evaluación final del proyecto. Preparó y coordinó la implementación de un Presupuesto y Plan de Trabajo Anual (AWP/B).

68. A nivel local (sitios piloto), la responsabilidad del Proyecto se le otorgó a los consejos pesqueros zonales (ZFCs) que fueron creados bajo la dirección e iniciativa de la DINARA. Su principal objetivo fue promover los principios EEP básicos en cada uno de los sitios piloto del proyecto, específicamente para incluir el co-manejo y la administración de los recursos pesqueros. Los ZFCs estuvieron formados por representantes de las siguientes instituciones: (i) DINARA; (ii) gobiernos locales, (iii) Autoridad Marítima (PNN); (iv) Coordinador de los Sitios Piloto); y (v) asociaciones locales de pescadores.

69. La DINARA proporcionó espacio para oficinas y apoyo como contribución de contraparte. La asistencia técnica del proyecto fue suministrada por los técnicos de la DINARAy dos de los sitios piloto estuvieron representados por un miembro part-time de la comunidad local que fueron el nexo principal la DINARA y la comunidad local. Se contrataron durante un periodo de tiempo coordinadores part-time en cada uno de los sitios.

70. El Coordinador Nacional del Proyecto tuvo las siguientes responsabilidades y funciones:

- Planificar, dirigir, coordinar y supervisar todas las actividades programadas, tanto internamente en DINARA como externamente con los demás actores del sector pesquero, con el fin de alcanzar el cumplimiento de los objetivos del Proyecto.
- Participar activamente en el diseño de instrumentos para la mejora de la gestión pesquera, tanto en lo referido a recursos humanos como en las líneas de investigación.
- Conformar y/o consolidar y coordinar los diferentes grupos de trabajo en las áreas sustantivas del proyecto.
- Interactuar con el Comité de Dirección del Proyecto, con el Comité de Coordinación Técnica y con el Consejo Asesor del Programa a efectos de proporcionar la información necesaria para la evaluación del cumplimiento de objetivos.
- Interactuar con el Director Científico del Proyecto con la finalidad de coordinar y facilitar las actividades de los grupos de investigación en las áreas sustantivas del proyecto.
- Coordinar las actividades de los integrantes de la Unidad de Coordinación del Proyecto de acuerdo a los lineamientos propuestos en los diferentes niveles de gestión.
- Coordinar las actividades con las Unidades de Coordinación de los sitios piloto a efectos de la consecución de los objetivos planteados en el proyecto.
- Articular, conjuntamente con FAO Uruguay y TCU Roma, el desarrollo de Misiones de Asistencia Técnica de la FAO previstas en el marco del proyecto.
- Realizar los informes del proyecto con la periodicidad indicada por el FMAM.

71. Bajo la supervisión general de la Dirección General de DINARA y del Director de Operaciones de Campo de la Representación de la FAO en Uruguay y en estrecha colaboración con el Coordinador Nacional del Proyecto, el Asistente Administrativo apoyó al equipo técnico del proyecto en tareas administrativas.

72. La Representación de FAO en Uruguay fue designada como Titular del Presupuesto (BH). El BH fue responsable de las tareas operacionales, administrativas y financieras, y autorizó el desembolso de fondos. Ambos fueron responsables, inter alia, de facilitar la coordinación de las actividades del proyecto, incluyendo la identificación y reclutamiento de consultores y la implementación de sub-contratos con las instituciones participantes y/o individuos (profesionales) estrechamente vinculados al PMU.

73. Para la realización del proyecto se contó con personal de DINARA y personal contratado específicamente para desarrollar tareas técnicas y científicas requeridas, varias de ellas desarrolladas a través de Cartas de Acuerdo para aprovechar y mejorar la información que ya se venía obteniendo en algunos sitios de intervención, o bien para ampliar la línea de base. Estas Cartas de Acuerdo jugaron un rol fundamental dentro del proyecto y abordaron los siguientes aspectos:

- Contribuir a la generación de conocimientos aplicados al manejo integrado de la pesquería, a la creación de un sistema de colecta de información, y a la co-gestión pesquera en base a la formación de recursos humanos en San Gregorio de Polanco-Paso de los Toros (Departamento de Ecología y Evolución de la Universidad de Ciencias de la Universidad de la República),
- Generación de insumos que contribuyeran a la generación e implementación de una estrategia para el manejo ecosistémico de pesquerías (Unidad de Ciencias del Mar Universidad de Ciencias de la Universidad de la República),
- Formulación de una metodología para la determinación de las condiciones para el desarrollo de actividades pesqueras regionales (Dpto. Economía, Facultad de Ciencias Sociales) y
- Recopilación y análisis de la información sobre la biodiversidad marina de la zona de Punta del Diablo, Cerro Verde e islas aledañas, la facilitación para la implementación de medidas seleccionadas de manejo ecosistémico pesquero con énfasis en especies de condrictios previamente identificados en la zona y el desarrollo de material didáctico sobre la biodiversidad local y los principios ecosistémicos dirigidos a escolares y público en general (Museo Nacional de Historia Natural).

74. El proyecto no presentó un Plan de M&E explícito para abordar su monitoreo y progreso de acuerdo al avance de los productos y resultados esperados, utilizándose como únicamente herramientas la matriz de marco lógico con sus indicadores de Producto, Resultado y Efecto. Ello explica en parte el atraso observado en el desembolso de fondos durante la primera y última etapa, la demora en el inicio de ciertas tareas reportadas oportunamente en los “Back to Office Reports”, y sobre la finalización del proyecto, la disponibilidad impresa de un documento formal sobre la Estrategia Nacional para Uruguay y de los Planes de Manejo para los sitios de intervención. Estos documentos, por su importancia, deberían haber sido formalizados como documentos específicos y no como anexos de otros documentos. Con el fin de remediar estos déficits se contrató una asistente de coordinación y una experta en comunicación ya vencido el primer año de proyecto.

75. Durante la ejecución del proyecto, el marco lógico del ProDoc no fue modificado. Los indicadores del objetivo del proyecto tampoco fueron alterados si bien el alcance de algunos de estos fue revaluado durante la ejecución. Durante la evaluación del proyecto se pudo detectar que se han desarrollado productos no formalmente comprometidos que se encuentran en etapa de elaboración pero que son de gran valor para avanzar hacia los objetivos requeridos en el corto plazo.

76. En sus comienzos, el proyecto presentó problemas detectados en las dos primeras misiones de apoyo técnico del LTO debido principalmente a la contratación tardía del coordinador del proyecto (alrededor de 3 meses después del inicio del proyecto) y del asistente de proyecto (más de 1 año después de comenzado el proyecto), además de ser contratados al principio ambas personas clave sólo a tiempo parcial.

77. El proyecto se vio inicialmente afectado por las discrepancias observadas entre el Director Científico y el Coordinador General debido a la superposición de roles o visiones encontradas acerca de las actividades a desarrollar. Sin embargo, el mayor obstáculo detectado para el éxito del proyecto era la falta de compromiso y apoyo del personal de la DINARA al proyecto. Dos misiones posteriores permitieron verificar en qué medida estas limitaciones se fueron superando. A la fecha de la evaluación final el EE fue informado que el asistente del coordinador había dejado de prestar servicios a partir de mitad de 2013 sin que ello pudiera ser adjudicado directamente al proyecto. Sin embargo, ello influyó negativamente para que parte de los productos comprometidos no estuvieran aprobados y disponibles entiempo y forma al momento de esta misión evaluadora encontrándose en etapa de presentación final o a la espera de la aprobación de FAO.

78. A lo largo del proyecto se presentaron diferentes documentos relacionados con el seguimiento del proyecto y que representan instrumentos de M&E. Se produjeron 3 informes PIR y 8 PPR que compararon los objetivos y resultados y sus indicadores con el nivel de base existente, los objetivos de término medio esperados, el nivel encontrado al momento de las evaluaciones y objetivos esperables de alcanzar para el fin del proyecto, realizando una evaluación según una escala de grado de insatisfacción-satisfacción.

79. Estos informes presentaron también el detalle de actividades de formación y entrenamiento así como los problemas encontrados y riesgos identificados, acciones adoptadas para resolver las limitaciones detectadas para el logro de los productos y resultados y que originaron calificaciones poco satisfactorias y un programa de las actividades planificadas para el siguiente período.

4.2 Gestión de los recursos financieros

80. El monitoreo diario de la implementación del proyecto PTM se llevó a cabo por medio de la preparación e implementación de un plan de trabajo y presupuesto anual (AWP/B).

81. La preparación del AWP/B representó el producto de un proceso de planificación unificado. Como herramienta, identificó las acciones propuestas para el siguiente año del proyecto y proporcionó los detalles necesarios para el seguimiento de sus implementaciones. Los insumos específicos de cada sitio para el AWP/B fueron preparados basados en un plan de trabajo participativo llevado a cabo en cada sitio mediante talleres. Estos insumos fueron evaluados por el PMU y consolidados antes de ser remitidos al PAC y GDC para su evaluación y aprobación. Una vez recibidos y revisados por estos últimos, fueron enviados a la FAO y al FMAM.

82. Luego de la aprobación del PTM, el plan de trabajo y presupuesto del primer año del proyecto (AWP/B) fue ajustado para sincronizarlo con el calendario de preparación y reporte del respectivo programa AWP/B. En años subsiguientes, el plan de trabajo y presupuesto del PTM siguió el mismo método de preparación establecido en el programa respectivo.

83. Debido al retraso en el inicio del proyecto, varias de las actividades previstas se pospusieron, derivando ello en una reasignación de fondos necesaria para las diferentes líneas del proyecto.Es necesario mencionar que este proyecto fue el primer proyecto FMAM en Uruguay, y trajo cierta confusión en la incorporación de datos al sistema de información sobre gestión de programa de campo (FPMIS). En un comienzo se introdujeron los datos

tomando como referencias los diferentes babies (componentes), pero luego se discontinuo este procedimiento llegándose a un acuerdo entre las partes para seguir aportando la información económica necesaria mediante otra modalidad que fuera más compatible con la gestión del proyecto.

84. Se trabajó en base a un documento llamado costing y el presupuesto aprobado en el documento de proyecto, se remarcó que las diferencias que se observan fueron informadas a FAO Roma, Dado que el documento costing (no oficializado en el documento de proyecto), es de gran utilidad en la gestión por el grado de detalle que presenta, se resolvió tomarlo como modelo para cargar los datos del nuevo presupuesto aprobado.

85. Es importante resaltar que en enero del 2013 se aprobó un año de extensión del proyecto en la Revisión E, sin costos adicionales con el fin de consolidar los resultados del proyecto.Esta extensión no representó cambios en el marco lógico, en los objetivos ni en los resultados esperados del proyecto. Las modificaciones introducidas se relacionan principalmente con el calendario y los instrumentos operativos empleados en la ejecución de las actividades previstas. Cabe señalar que el co-manejo es un proceso nuevo para el sector pesquero en Uruguay, y requiere recursos humanos, estructuras legales y logísticas que no habían sido plenamente alcanzados.

86. El proyecto había generado resultados importantes aunque algunas actividades se retrasaron, en particular, las relacionadas directamente con la Ley de Pesca. La extensión se utilizó, además, para un fortalecimiento adicional de los instrumentos pesqueros participativos y conceptos sobre EEP.

87. Durante más de un año de comenzado el proyecto la ejecución financiera fue del 20 % del presupuesto, lo que significó un importante atraso en el desembolso debido a una mala planificación presupuestal. Ello puede asociarse principalmente a las dificultades de coordinación que presentaba el proyecto, particularmente en lo que respecta a temas de gestión. Debido a que la coordinación de la gestión del proyecto insumía un tiempo muy importante y una interacción permanente con FAO, que muchas veces no resultaba compatible (en tiempos) con los requerimientos de coordinación técnica del proyecto, se planteó oportuno considerar la contratación de una nueva persona, que asistiera al coordinador del proyecto.

88. A tales efectos, en septiembre del 2011 se contrató a una persona que se hizo responsable de la coordinación de gestión y se encargó principalmente de garantizar un adecuado desembolso, coordinar las compras y la presentación de informes a FAO en tiempo y forma. La asistente del coordinador dejó de prestar servicios a partir del segundo semestre del 2013 sin que ello pudiera ser adjudicado directamente al proyecto.

89. De igual modo al cierre del proyecto se advirtió cierto atraso en la ejecución de fondo productos aún pendientes de culminación. Este retraso refleja las problemáticas para la planificación, lo cual se puede observar también en la ejecución del presupuesto que ha dejado pendiente un 8 % de ejecución para 2014.

Table 2. Ejecución de fondos por rubro

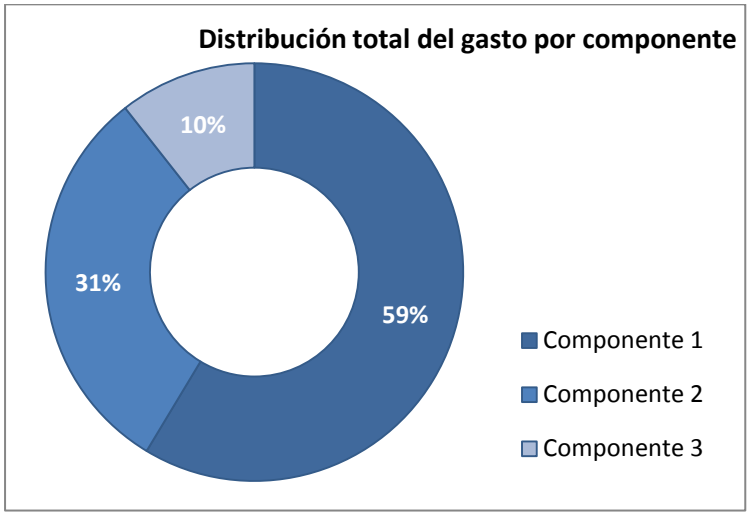
Ejecución de fondos por rubro								
	2010	2011	2012	2013	2014	Total	Ejecución al 2013	Saldo para 2014

Consultores Nacionales	15 773	42 442	107 204	192 400	41 900	399 719 90%	10%
Viajes	1 543	21 532	19 214	39 649	3 000	84 938 96%	4%
Contratos	14 905	42 648	100 000	34 112	0	191 665 100%	0%
Bienes fungibles	928	2 717	13 018	32 500	5 500	54 663 90%	10%
Entrenamiento	3 547	6 645	11 575	28 500	6 500	56 767 89%	11%
Salarios profesionales	0	0	0	18 327	6 109	24 436 75%	25%
Bienes no fungibles	32 281	21 798	36 701	9 000		99 779 100%	0%
Consultores Internacionales	0	4 181	4 292	5 000	0	13 473 100%	0%
Gastos generales	1 657	1 988	7 364	5 000	8 550	24 559 65%	35%
Total	70 635	143 951	299 368	364 488	71 559	950 000 92%	8%

Fuente: Equipo de Evaluación

90. No es posible deducir de la ejecución anual de recursos (efectiva y proyectada a la fecha para el 2014) qué parte de los recursos utilizados correspondió a cada componente, y viceversa y qué planificación de ejecución de fondos anualmente se previó para los distintos rubros y componentes.

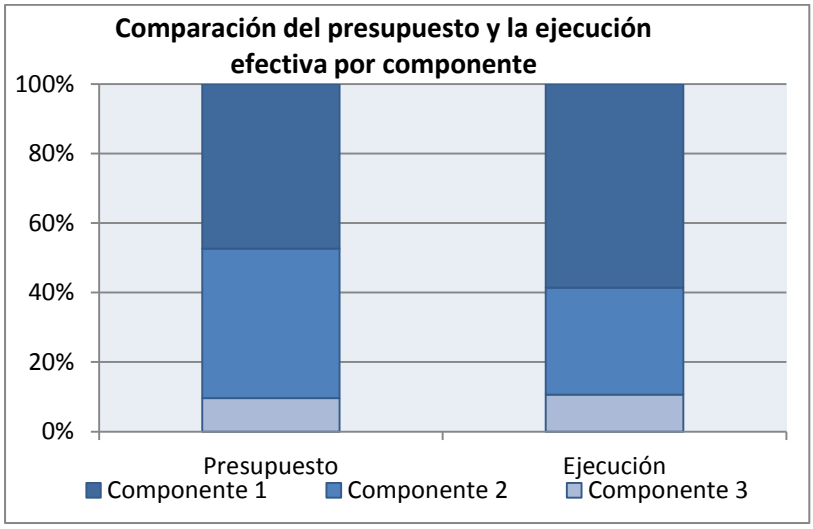
Figure 2. Distribución total de gasto por componente



Fuente: Equipo de Evaluación

91. En la comparación entre el presupuesto y la ejecución efectiva se nota una reasignación de recursos en favor del componente 1 (+24%) y en menor medida, del componente 3 (+10%), en detrimento del componente 2 (-28%).

Figure 3. Comparación del presupuesto y la ejecución efectiva por componente.



Fuente: Equipo de Evaluación

92. En las planillas de ejecución del presupuesto del proyecto, el registro de los gastos y el cómputo de los conceptos a los rubros de gasto no respetan la asignación inicial del ProDoc. El proyecto no se excedió de su presupuesto global, sin embargo, la inconsistencia en la registración dificulta la comparación del gasto por rubro. Esto puede inducir a concluir que para algunos rubros se registró un superávit, cuando en realidad, ciertos gastos previstos bajo un rubro se computaron a otro, que resulta deficitario.

93. La alta incidencia de profesionales y consultores nacionales en el gasto en remuneraciones (de acuerdo a la planilla de gastos F rendida por el proyecto), que representa el 45% del presupuesto total, es un indicador de que existe a nivel nacional capacidad desde el punto de vista del capital humano para lograr la sostenibilidad del proyecto. Sin embargo, la necesidad de recurrir a expertos externos a la estructura de la DINARA es también un indicador de una necesidad de fortalecer la especialización de los funcionarios de la institución en las áreas específicas de este proyecto.

4.2.1 Relación costo-eficiencia de la financiación

94. Se advirtió que el proyecto cumple con el concepto y lineamientos del PNUD/FMAM sobre los costos incrementales. Los fondos FMAM fueron aplicados para financiar actividades que no podían ser cubiertas desde la esfera del Estado, siendo considerado ello como un mecanismo eficaz para mejorar el caudal de información, generar nuevos insumos y productos técnico-científicos y movilizar diversas actividades dentro del sector de la pesca artesanal. Un aspecto importante que habla de una relación positiva respecto a los beneficios obtenidos a partir de los costos que demando el proyecto fue la posibilidad de alcanzar una muy alta capacitación de actores en muy diversos temas nunca antes cubiertos por proyectos previos.. De tal modo, los fondos se invirtieron en generar productos no redundantes, varios de ellos incluso no previstos en el ProDoc. Por otro lado, se logró mejorar las relaciones entre organismos interesados en temas de medio ambiente y aspectos sociales relacionados a nivel local, dando incluso lugar a la movilización de recursos económicos para potenciar emprendimientos que mejoraran las condiciones de post-captura. El proyecto generó fortalecimiento institucional de la DINARA a nivel de formar personal técnico y profundizar las necesidades de mejorar su estructura y organización.

4.3 Eficiencia y eficacia de los arreglos institucionales incluyendo la participación del gobierno

95. El proyecto, contribuyó a mejorar la imagen de la DINARA ante el sector pesquero artesanal, a través del incremento en la frecuencia de visitas a los sitios piloto, y redujo las tensiones existentes dado que muchos actores interpretaron la presencia continua del personal contratado y el de planta trabajando en conjunto como un indicador de buena predisposición del organismo por modificar la relación con el sector. Ello a su vez, favoreció una mayor apertura de dialogo e inclusión de los pescadores a través de la realización de reuniones informales y asambleas. Esta estrategia, si bien aportó muchos aspectos positivos no pudo suplir totalmente el déficit de no tener personal estable y específicamente asignado al proyecto en los sitios de intervención durante todo el proyecto, particularmente en aquellos donde se presentaron situaciones conflictivas y problemas en la conformación y funcionamiento de los consejos de pesca.

96. La participación de otros organismos del Estado como la DINAMA representó un aspecto positivo para poder insertar la necesidad de incorporar la problemática pesquera en el manejo de las áreas protegidas.

97. El desarrollo del proyecto se benefició fuertemente de la estrecha colaboración entre DINARA, FAO, Intendencias, PNN y diversos participantes del ámbito académico. Estos arreglos pueden considerarse eficiente al optimizar el uso de recursos humanos que en muchos casos se requieren para implementar el EEP. El manejo administrativo del proyecto fue inicialmente conflictivo por la falta de personal específico que se abocara a solucionar los problemas de gestión y pusiera en práctica un plan de M&E formal, a pesar de disponerse de los recursos económicos apropiados.

98. Se observaron dificultades de integración del personal de DINARA con el personal contratado. Ello representó un punto débil del proyecto ya que en no fue posible aprovechar todo el potencial de recursos humanos disponibles. Esta situación no fue generalizada ya que mientras algunos integrantes de la institución manifestaron conocer ligeramente el proyecto o no haber examinado el marco lógico, otros tuvieron participación en las tareas de campo, en las reuniones de los Consejos de Pesca, y en el desarrollo de avances tecnológicos de artes de pesca o puesta en funcionamiento de dispositivo o sistema de identificación automática de amplio alcance, denominado AIS (Automatic Identification System). No obstante, se constató que varias actividades del proyecto como la toma de información pesquera y estudios biológicos específicos en el sitio 3 y 4 no se hicieron debido a una falta de coordinación o acuerdo sobre que actores debían tomar a su cargo la obtención de dicha información u obtener ciertos resultados específicos a partir de la información de campo. Estos déficits no pudieron solucionarse totalmente a lo largo del proyecto y tuvieron origen en parte en las diferencias remunerativas entre el personal estable de DINARA y el contratado por el proyecto, así como en estímulos profesionales diferentes a partir de existir incentivos para realizar tesis y publicaciones científicas.

4.4 Lecciones de otros proyectos relevantes incorporadas en la implementación del proyecto

99. El proyecto no hace alusión a otros proyectos similares en la región dado que se trata de un proyecto que no reconoce equivalentes en América del Sur por sus objetivos y

diversidad de sitios seleccionados para el desarrollo de planes de manejo con enfoque ecosistémico.

4.5 Participación de actores

100. La participación de actores en este proyecto se considera de crítica importancia, , estando los principales detallados en la **Error! Reference source not found.**.

Table 3. Actores principales en el proyecto

Actores	Descripción	Rol desempeñado
DINARA	Es la entidad estatal responsable de regular y controlar la actividad pesquera en Uruguay. Es quien define y ejecuta la política pesquera.	Impulsó y desarrolló el proyecto en sus diferentes instancias y niveles proporcionando recursos humanos, técnicos, logísticos y económicos
DINAMA	Agencia gubernamental que formula, supervisa y evalúa los planes nacionales de la protección del medio ambiente y de los recursos ambientales	Apoyó e interactuó fuertemente con el proyecto a través de consultas técnicas y aprovechamiento de la información disponible
Facultad de Ciencias de la Universidad de la República	Incluye la Sección Zoología de Vertebrados, la Unidad de Ciencias del Mar	Aportó recursos humanos de diferente nivel para trabajar en el proyecto y generar los productos esperados
Museo de Historia Natural de Montevideo	Es una institución del Poder Ejecutivo dependiente de la Dirección Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (DICyT) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que desarrolla y mantiene colecciones biológicas, paleontológicas y geológicas, tanto con fines de investigación como de divulgación.	Aportó recursos humanos para cumplir con objetivos relacionados con aspectos biológicos
Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales	Fundación de la Facultad de Ciencias Sociales.	Aportó recursos humanos para cumplir con objetivos relacionados con aspectos socio-económicos
Intendencia Municipal de Canelones, autoridades de Paso de los Toros, San Gregorio de Polico, Chuy – La Barra	La Intendencia Municipal es el órgano ejecutivo del departamento.	Apoyaron mediante instancias de gestión administrativa los diferentes objetivos del proyecto
Karumbe	Organización no gubernamental dedicada a proteger la biodiversidad marina en peligro	Aportó información biológica de interés para el proyecto
Representación de FAO en Uruguay.	La FAO, es el principal organismo de las Naciones Unidas encargado de dirigir las actividades internacionales de lucha contra el hambre.	Administró y supervisó el uso eficiente y eficaz de los recursos GEF, monitoreando su progreso y proporcionando asesoramiento técnico para asegurar la calidad de los productos y resultados
PNN	Ejerce el control de la seguridad de la navegación como Autoridad Policial en las áreas marítima, fluvial y lacustre en jurisdicción de la Armada interviniendo en el abanderamiento de buques y cumpliendo funciones registrales.	Colaboró en la colecta de información pesquera y apoyo a los trabajos de campo del proyecto
Establecimientos educativos	Colegios y Liceos públicos.	Participaron en a la difusión y actividades educativas
UTE	Usinas y Terminales Eléctricas, es la empresa a cargo del manejo de la represa Rincón del Bonete	Colaboró con el proyecto, a diferentes nivles, subsidios y logísticos.

ANCAP	La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland es la empresa pública encargada de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional, el cemento portland así como importar, refinar y vender derivados de petróleo.	Aporto con subsidios al combustible.
DyCS	Dirección General de Desarrollo y Cohesión Social, Promoción y Prevención de Salud de la Comuna Canaria	Aportó recursos humanos de diferente nivel para trabajar en el proyecto y generar los productos esperados
MIDES	Desarrolla programas que promueven la participación de diferentes actores e instituciones en el territorio.	Aportó recursos humanos de diferente nivel para trabajar en el proyecto.
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación incluyen el diseño, organización y administración de planes, programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación	Aportó recursos económicos a diferentes participantes del proyecto
Asociaciones de pescadores artesanales	Pescadores que se han agrupado específicamente para debatir en asambleas o informalmente los aspectos vinculados al proyecto	Participaron en talleres, capacitaciones y cursos

Fuente: Equipo de Evaluación

101. La mayoría de los actores comenzaron a participar cuando el proyecto fue iniciado vinculándose a través de consejos de pesca, talleres, festividades alusivas, concursos de dibujo, etc. En algunos sitios como el 4, los pescadores tuvieron participación desde una etapa temprana, ya que el proceso de planificación tuvo una duración de más de 4 años (setiembre 2008 septiembre 2011). De particular importancia fue la interacción con el sector artesanal a través de actividades específicas tales como trabajos de campo, talleres sobre biodiversidad marina conceptos de co-manejo, de principios EEP régimen de derecho de uso, prácticas de post-cosecha, ecología de conservación y manejo de playas y en tecnología pesquera, pesquerías artesanales e información biológica relevante para la toma de decisiones. En estos talleres se comenzó a integrar a los pescadores, de manera de considerar en forma explícita el conocimiento ecológico-pesquero local y socioeconómico para garantizar el éxito de las medidas operacionales de manejo. Durante dichos talleres se consultó a los pescadores artesanales sobre la problemática pesquera y ambiental.

102. El aporte de los pescadores a la elaboración de la matriz de marco lógico sin embargo fue restringido, aun cuando en los sitios con actividades preexistentes se utilizaron los insumos de los pescadores para construir el proyecto. Contrastando con la amplia inclusión del sector gubernamental, de la sociedad civil, y de organizaciones no gubernamentales aunque en menor medida, se destaca la escasa participación del sector industrial de la pesca y prácticamente la nula intervención de entidades vinculadas al sector agrícola y ganadero

103. Es destacable que el proyecto reforzara la enseñanza de diversos aspectos del EEP mediante diversas publicaciones de carácter divulgativo y educativo.

104. La decisión de realizar estas actividades es indicativo de una estrecha interacción entre los representantes del proyecto y los pescadores, siendo importante destacar la participación de las mujeres en varias de las actividades desarrolladas. En base a los actores

participantes se fue posible reconocer tres categorías de los mismos: i) Actores primarios donde se incluye a las asociaciones de pescadores artesanales, la DINARA y la Facultad de Ciencias. Estos actores son la base del proyecto al poseer una elevada importancia e influencia. Los pescadores por ser beneficiarios directos, la DINARA, por ser el organismo encargado de conducir e impulsar el proyecto en conjunción con otros actores, y la academia por aportar buena parte de la base técnico-científica requerida; ii) Actores secundarios, que cumplieron un rol importante pero con una influencia menor y que comprendió a la DINAMA, la representación de FAO, PNN, Intendencias y iii) Actores terciarios que abarcó a las ONG, ANII, UTE, ANCAP, MIDES, MVOTMA, establecimientos educativos, etc.

5 Resultados significativos del proyecto

5.1 Resultados y productos

105. A continuación se presentan consideraciones vinculadas al logro de los objetos, resultados y productos, que se desarrollan en el anexo 12 así como a los indicadores en la matriz de marco lógico.

106. Se elaboraron planes de manejo en los sitios 1 y 4 con el fin de asegurar la funcionalidad de las Unidades Funcionales de Manejo Ecosistémico Pesquero (UFMEP) como herramientas de manejo pesquero y conservación de los ecosistemas de la costa uruguaya, con el fin de revertir o mitigar las tendencias de deterioro de las pesquerías artesanales y conservar los procesos ecosistémicos.

107. Se conformaron Consejos de Pesca como instrumentos de gestión, y mecanismos de diálogo apuntalando con ello las bases para la aplicación de los principios de co-manejo.

108. Se contribuyó a reducir considerablemente las barreras que aislaban a los pescadores artesanales de las políticas de manejo propiciadas desde el Estado y a ir eliminando la interacción verticalista (top-down) y reemplazarla por interacciones de carácter más transversal.

109. Se puso énfasis en la identificación de Áreas Marinas Protegidas (AMPs) como herramientas del EEP dirigidas a mejorar el manejo de recursos pesqueros y la conservación de la biodiversidad.

110. Se integró la información biológica y socio- económica basada en una recopilación de los últimos 30 años sobre descriptores ecológicos (número de especies, abundancia, biomasa, áreas de crías y desove, tipos de hábitats), pesqueros (captura, esfuerzo de pesca, CPUE), socioeconómicos (urbanización, turismo) y legales, siendo analizada y volcada en un Sistema de Información Geográfica (SIG).

111. Se definieron diferentes UFMEP para lo cual se recurrió al mapeo participativo, identificándose una zona núcleo, que incluye hábitats esenciales para e.g. reproducción, alimentación, reclutamiento, etc., zonas de pesca sujetas a co-manejo y donde establecen criterios para la explotación pesquera artesanal bajo normas que permitan un uso sustentable de los recursos pesqueros, una zona de amortiguamiento, donde se incluyen actividades pesqueras controladas con medidas de manejo pesquero tradicional (e.g. control del esfuerzo y uso de artes selectivas) que permitan asegurar la efectividad del área núcleo adyacente y

una zona de “usos públicos” donde se permitan actividades socioeconómicas de tipos diversos (e.g. turismo, esparcimiento), pero no de extracción de recursos que puedan disminuir la biodiversidad del área y la sostenibilidad de la explotación pesquera en las zonas manejadas adyacentes.

112. El análisis macroecológico de la costa uruguaya permitió desarrollar más de 35 indicadores ecosistémicos que incluyeron elementos ecológicos, pesqueros, socio-económicos, normativas ambientales y factores de riesgo o amenaza a los objetivos del EEP, asociándose varios de ellos a niveles de base. Se identificaron 15 hábitats acuático-costeros distribuidos en el área de estudio, con zonas de alto solapamiento espacial de sub-ambientes relacionados principalmente a las puntas rocosas, islas, subestuarios y el frente modal de turbidez.

113. Se logró una detallada zonificación del sitio 1 con la participación de los pescadores y autoridades reconociéndose 5 sectores donde se propuso aplicar diferentes medidas de manejo y conservación relacionadas con la extracción de almeja y desarrollo de otras actividades.

114. En el sitio 1 se evaluó el efecto de la pesca, el precio del mercado y la variabilidad climática en recursos explotados, cuantificando el efecto negativo de incrementos en las anomalías de temperatura superficial del agua de mar.

115. Se determinó la estructura trófica del ecosistema arenoso La Coronilla – Barra del Chuy (sitio 1) analizando las relaciones tróficas y largo de la cadena trófica.

116. Se evaluaron los efectos de agroquímicos sobre poblaciones de especies macrofaunísticas del ecosistema arenoso comprendido entre La Coronilla y Barra del Chuy y se determinaron las variaciones espaciotemporales en la carga ambiental de los plaguicidas en la matriz agua y sedimento en tres sitios afectados en forma diferencial por dicha descarga.

117. Se evaluó la estructura del ensamble de aves que utiliza la playa arenosa del tramo La Coronilla-Barra del Chuy, la dinámica de dicho ensamble, y los recursos alimenticios empleados.

118. En el sitio 3 se obtuvo información pesquera a partir de ampliar los despachos de embarque, se generaron mapas de esfuerzo pesquero de las distintas flotas involucradas (industrial y artesanal) y mapas de potencial competencia de uso de los espacios utilizados para la pesca para cuantificar y evaluar la distribución de sitios de potencial conflicto por uso del espacio entre las pesquerías industrial y artesanal. Ello permitió disminuir la intensidad de interdependencias entre pesquerías, principalmente impulsando medidas enfocadas al esfuerzo pesquero de arrastre costero que se produce entre las 7 y 12 millas naúticas.

119. Se generaron líneas de base de biodiversidad en el sitio 3 mediante el análisis de la información publicada e inédita preexistente con el fin de aportar criterios para el manejo ecosistémico.

120. Se obtuvo información social y económica de las pesquerías artesanales de San Luis y San Gregorio de Polanco con el fin de integrarla en un análisis multicriterio para evaluar las aptitudes de las condiciones socio-económicas y potencialidades para el desarrollo de las actividades pesqueras regionales como herramienta decisoria de intervención para impulsar el

desarrollo de las mismas, proveyendo así a la DINARA de criterios objetivos para adoptar decisiones de intervención y asignar o no recursos para ello.

121. Se practicó en el sitio 3 un análisis multi-criterio para la implementación de medidas del MEP a partir del Índice de Prioridad Ecológica-Pesquera de Conservación (IPEC), identificando espacialmente los sitios que reúnen la mayor cantidad de indicadores ecológicos, pesqueros y sociales y a la vez cuentan con legislación ambiental que facilita su implementación efectiva y presentan la menor integración de conflictos que pueden limitar su implementación.

122. Se incorporaron elementos tecnológicos de alta complejidad (AIS) para un mejor conocimiento de las áreas de operación de la flota artesanal en el sitio 3 con el fin de favorecer el ordenamiento de la actividad y se generaron nuevos procedimientos para mejorar la calidad de la información pesquera artesanal.

123. El proyecto generó mejoras en los procesos de post-cosecha mediante el uso de tecnologías simples dirigidas a mejorar la calidad de los productos (bivalvos) en el sitio 1 y tendrá a corto plazo influencia sobre los mecanismos de mercadeo al reducir la cadena de intermediación mejorando los beneficios económicos para los pescadores en el sitio 3.

124. Se avanzó en buscar alternativas para reducir la pesca incidental derivada de la pesca de arrastre en el sitio 2 y mejorar el rendimiento de la pesquería en el sitio 4 aumentando la luz de malla para reducir la captura de peces que aún no hubieran desarrollado su potencial de crecimiento.

125. Se realizó una zonificación del sitio 4 dirigida a brindar pautas para el ordenamiento de las pesquerías de la zona, disminuir conflictos entre pescadores artesanales y deportivos con diferente poder de pesca, generar equidad en la actividad, proteger hábitats de relevancia ecosistémica y sostener la actividad pesquera artesanal tradicional y los principales recursos.

126. Se concientizó a los pescadores sobre la importancia de su participación en la toma de datos y el beneficio de obtener información pesquera confiable y de manera continua, afirmando la importancia de valorar y aplicar el conocimiento ecológico que ellos poseen para alcanzar un manejo más efectivo. Ello se visualizó muy claramente en su interacción para desarrollar mapeos participativos que fueron la base para un mejor ordenamiento de la pesca y la adopción de medidas específicas.

127. A nivel educativo el proyecto ha realizado una vigorosa campaña de educación ambiental y concientización a diferentes niveles sociales, promoviendo los principios ecosistémicos como la base de la sostenibilidad pesquera en la región. Se trabajó con las escuelas locales y material didáctico que incorpora principios de MEP dirigido a escolares y público general.

128. El proyecto ha generado abundante material de divulgación orientado a pescadores, e investigadores, tal como un libro de peces de la ictiofauna del río Negroy una guía de reconocimientos de peces para mejorar su identificación en campo así como una guía práctica para la aplicación del enfoque ecosistémico pesquero.

129. Asimismo, el proyecto generó un manual para la aplicación del enfoque ecosistémico pesquero en Uruguay como base para el desarrollo de la Estrategia Nacional

para la aplicación del EEP orientada los tomadores de decisión y manejadores de recursos, y que debería ser adoptado por DINARA.

5.2 Igualdad de Género

130. No se abordó explícitamente este aspecto en el diseño del proyecto, no habiéndose constatado actividades relacionadas con evaluar como las relaciones de género podrían verse mejoradas o fortalecidas por la intervención en los sitios piloto. Se puede apreciar en los PPR el número de personas que participaron en cada reunión o capacitación segregado por sexo. (Ver Anexo N° 7). El EE notó poca participación de mujeres en los consejos de pesca y reuniones que tuvo con pescadores para evaluar el desempeño del proyecto. Estos aspectos pueden tener relación con la división de roles y barreras culturales que existe en las comunidades pesqueras artesanales de Uruguay, donde las mujeres se limitan fundamentalmente al procesamiento del pescado pero no tienen fuerte injerencias o voz en las decisiones comunitarias. En etapas posteriores el proyecto podría balancear estos escenarios acaso fomentando que las mujeres logren agruparse para resolver temas por los cuales poseen intereses particulares, logrando así tener mayor visibilidad. Sin perjuicio de ello la DINARA podrá fomentar la participación de mujeres en los consejos de pesca.

5.3 Alianzas y relaciones institucionales

131. Las relaciones entre las instituciones participantes son consideradas como satisfactorias ya que en varios sitios se logró una gran cooperación. El trabajo conjunto entre DINAMA y DINARA para optimizar la visión del manejo sobre los recursos pesqueros en el sitio 2, es un indicador de que estas sinergias han dado buenos resultados, más allá de que los aspectos legales en algunos casos no hayan tenido aún una resolución favorable y estén demorados. En este contexto el proyecto contribuyó a mejorar las articulaciones de las políticas de manejo pesquero con las del medio ambiente promoviendo visiones compartidas sobre los beneficios de la creación de áreas marinas protegidas y manejadas donde se le diera importancia a la conservación de hábitats críticos para el desarrollo de los ciclos biológicos de los recursos pesqueros.

132. La cooperación entre la Intendencia de Canelones y las autoridades políticas de San Gregorio con el proyecto es un hecho destacado. En la primera de ellas se entabló una estrecha relación con el COSTAPLAN, que representa el plan de ordenación territorial de la comuna canaria y que está involucrada en el diseño e instalación de un nuevo mercado para la venta de productos pesqueros. Asimismo, con este municipio y a partir de la Red Comunitaria se implementó un censo socio-económico y pesquero por hogar en la colonia de pescadores de San Luis, lo cual fue utilizada para determinar las carencias de servicios esenciales.

133. Se promovió una estrecha relación con el MIDES y se gestionó un acuerdo para el intercambio de información, vinculada estrechamente al desarrollo de indicadores socio-económicos y de inclusión del conocimiento local de los pescadores en los planes de manejo. Con la DyCS de la intendencia de Canelones se aunaron esfuerzos, a su vez, para desarrollar el censo de pescadores en la colonia San Luis. Por otra parte, el proyecto entabló una estrecha relación con la red comunitaria de San Luis.

134. Se destacó la alianza de trabajo establecida con la Prefectura en el sitio 3 gracias a lo cual se logró ampliar y mejorar la información de los despachos de embarcaciones

incorporando información sobre distribución espacial de los caladeros, tipos de arte utilizados, así como del esfuerzo ejercido por la flota artesanal en la costa de Canelones. Sin embargo, esta alianza exhibió también eficiencia dispar. Por ejemplo, el apoyo de Prefectura en el sitio 4 para colaborar con la toma o envío de información pesquera fue muy acotado por las propias limitaciones de personal y presupuestarias que tiene la institución en la región y se duda que esta situación se revierta en un futuro cercano. Ello señala la necesidad de apuntalar la actividad de DINARA en la zona con personal estable.

135. El proyecto también estableció alianzas estratégicas con algunas ONGs y Universidades Nacionales en temas ambientales que contribuyeron a incorporar otros aspectos no contemplados en la propuesta original, a través de Cartas de Acuerdo principalmente, como el tema de mortalidad de quelonios y condrictios y la utilización de información de áreas naturales protegidas próximas al sitio 2, o bien la incorporación efectiva de resultados provenientes de investigaciones precedentes en el sitio 1. A pesar de ello algunas relaciones institucionales pudieron ser más estrechas como es el caso de las ONG. Si bien existió interacción con alguna de ellas, las ONG parecen haber tenido poca participación a pesar que en Uruguay juegan un importante rol en aspectos sociales.

136. La **Error! Reference source not found.**resume la calificación del proyecto en función de los criterios requeridos por los TdR.

5.4 Calificación del proyecto (Rating)

Table 4. Calificación del proyecto

Criterios de Evaluación	Rating	Comentarios
Logro de Objetivos	S	Se logró instalar la necesidad de adoptar un EEP como marco para el manejo de las pesquerías a futuro implicando ello reformular los paradigmas de manejo a través de favorecer una mayor transversalidad y participación
Logro de Productos y Actividades	AS	Se obtuvieron diferentes productos de alta calidad a partir de actividades bien planificadas y con una alta participación de las comunidades pesqueras
Relación Costo-eficiencia	S	La relación entre el desarrollo de actividades y los costos requeridos es apropiada
Impactos	AS	El proyecto ha demostrado tener una fuerte llegada sobre diferentes sectores vinculados a la pesca artesanal
Manejo de Riesgos	S	Los riesgos se monitorearon regularmente
Sostenibilidad	MS	Existe cierta incertidumbre sobre la posibilidad de la DINARA de acomodar su funcionamiento y estructura para mantener y expandir el proyecto en el largo plazo
Participación de Actores	S	Adecuada participación de actores en 3 de los 4 sitios
Apropiación	MS	Mientras la Dirección de DINARA reflejó una fuerte compenetración con el proyecto ello no se apreció con todo el personal. Otros organismos gubernamentales evidenciaron también gran interés por el proyecto
Enfoque de Implementación	MS	El proyecto realizó ajustes y modificaciones que no se vieron necesariamente reflejados en la matriz de marco lógico
Planificación financiera	MS	El uso del presupuesto no siempre fue ejecutado según los tempos planificados.

Replicabilidad	AS	El proyecto es altamente replicable y podría repetirse ya en otros dos sitios
Monitoreo y Evaluación	MS	Varios productos no se encontraban terminados y/o impresos al momento de la evaluación.

Fuente: Equipo de Evaluación

137. Los resultados fueron calificados de acuerdo a la siguiente escala:

- Altamente Satisfactorio (AS): Se considera que el proyecto no posee defectos o incumplimientos que permitieron alcanzar los objetivos en términos de su relevancia, efectividad y eficiencia.
- Satisfactorio (S): Se considera que el proyecto posee defectos menores para alcanzar los objetivos en términos de su relevancia, efectividad y eficiencia.
- Moderadamente Satisfactorio (MS): Se considera que el proyecto posee defectos moderados para alcanzar los objetivos en términos de su relevancia, efectividad y eficiencia.
- Moderadamente Insatisfactorio (MI): Se considera que el proyecto posee defectos significativos para alcanzar los objetivos en términos de su relevancia, efectividad y eficiencia.
- Altamente Insatisfactorio (AI): Se considera que el proyecto posee defectos muy importantes para alcanzar los objetivos en términos de su relevancia, efectividad y eficiencia.

6 Análisis por criterio de evaluación

6.1 Pertinencia

138. El proyecto es coherente con las necesidades del país de ordenar sus pesquerías y acompaña la voluntad de la sociedad de conservar los recursos pesqueros a través de una considerable mejora en las normas legales. Es asimismo consistente con la sanción de la nueva Ley de Pesca para Uruguay (Ley 19.175) que tiene directa incumbencia con los procesos de gestión bajo un enfoque ecosistémico. Por otro lado, posee la capacidad de aportar insumos de gran valor a otros proyectos FMAM en vías de ejecución y al desarrollo del SNAP donde el componente pesquero adquiere gran valor y se torna necesario contar con criterios ecosistémicos para conservar estos recursos.

139. El proyecto trató de apoyar actividades complementarias y que fortalecieran la política en general y concretamente la nueva Ley Nacional de Pesca, promoviendo la integración basada en aportes científicos que sirvieran para integrar los principios EEP en el nuevo marco legal nacional del país. El proyecto se encontró alineado con el Objetivo Estratégico 1 de la Sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas y con el Objetivo Estratégico. 2 dirigido a incrementar la conservación de la biodiversidad en sistemas de paisajes terrestres y marinos de la estrategia FMAM de biodiversidad. Específicamente a través del Objetivo. 1, el proyecto apuntó a aumentar la representatividad de áreas marinas protegidas efectivamente manejadas.

140. A nivel nacional, este proyecto FMAM posee capacidad de interactuar con otros proyectos similares que son:

- Implementación de Medidas Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Áreas Costeras de Uruguay;

- Reducción y prevención de la contaminación proveniente de fuentes terrestres en el Río de la Plata y su Frente Marítimo mediante la implementación del Programa de Acción Estratégico (SAP) de FREPLATA; y
- Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (SNAP).

141. El proyecto analizado también es consistente con el Código de Conducta para la Pesca Responsable al promover prácticas de pesca más amigables y con las directrices técnicas de la FAO basado en un EEP dirigido a conservar la biodiversidad y equidad social. Responde, por otro lado, a los postulados de FAO de contribuir al uso responsable de los recursos pesqueros con el fin de contribuir al bienestar social, aportando seguridad alimentaria y reduciendo la pobreza. Es asimismo coherente con los objetivos estratégicos que FAO persigue:

- Mejorar la gobernanza de las pesquerías, lo que en el caso del Proyecto se realizó a través de la creación de los consejos de pesca;
- Mejorar el estado de los recursos y ecosistemas a través de un manejo efectivo de las capturas y que en el caso del proyecto se viabilizó a través de medidas de manejo para ordenar la actividad pesquera y reducir su impacto en áreas protegidas y adquisición de información pesquera para obtener estimaciones de esfuerzo y captura;
- Mejorar la tecnología pesquera para que la misma genere el menor impacto posible sobre los recursos y el ambiente, lo cual fue cubierto por el proyecto mediante el desarrollo de dispositivos o cambios en las artes para reducir pesca incidental y de juveniles y
- Desarrollar procesos de post-cosecha y mercadeo para un uso más responsable de los recursos, lo cual estuvo contemplado en el proyecto por el desarrollo de tecnologías para mejorar la calidad de los productos (bivalvos).

142. Un aspecto innovador y relevante para el proyecto fue la aplicación del concepto de Unidades Funcionales de Manejo Ecosistémico Pesquero (UFMEP) como sitios co-manejados entre el Estado y los actores más relevantes. En estas UFMEP se busca que la biodiversidad, los ecosistemas y los recursos naturales sean conservados a perpetuidad, generando bienes y servicios ambientales que promuevan el desarrollo sostenible. Asimismo, en estas UFMEP y a través de una intensiva participación de los pescadores se aspira a implementar nuevos enfoques de gobernanza, mejorar la situación socioeconómica de los pescadores, reducir/detener tendencias negativas en capturas y preservar la estructura y función de los ecosistemas acuáticos.

143. Otro aspecto que resalta la pertinencia del proyecto es la fuerte interconexión del proyecto está plenamente interconectado con el Programa Nacional de Modernización Pesquera (NFMP), actualmente en curso, particularmente en brindar insumos para promover: la reestructuración y modernización de la estructura institucional de la DINARA; la implementación de un robusto sistema de manejo de recursos acuáticos; reducir la captura incidental y descartes y; diversificar la captura y redefinición del subsector pesquero artesanal, incluyendo la implementación de una nueva estructura institucional de manejo. Se encuadra, por otro lado con la estrategia de desarrollo del sector pesquero en Uruguay en el sentido de ordenar la pesquería artesanal y contribuir a la mejora de las condiciones socioeconómicas de los pescadores.

144. El proyecto atiende directamente a las demandas que posee el país ya que las normativas de regulación y control de la pesca resultaban poco eficientes y se evidenciaba una escasa atención puesta en las necesidades del sector artesanal y una baja eficiencia para

resolver los conflictos. Por otro lado, el manejo de las pesquerías artesanales no disponía de un marco más comprensivo que incluyera aspectos socio-económicos. Asimismo se incorporó explícitamente la pesca continental como objetivo de manejo.

6.2 Eficiencia

145. El proyecto fue eficiente en aprovechar muchos de los recursos humanos disponibles con fuerte interés en la participación, aun cuando el involucramiento del personal de DINARA pudo haber sido más efectivo. Se destaca no solo la colaboración de otros organismos de gobiernos involucrados, incluso en aspectos sociales, sino también fue importante la participación de las organizaciones locales.

146. Si bien los recursos financieros se aprovecharon con criterio lo que permitió llevar a cabo casi todas las actividades programadas, la ejecución del presupuesto no fue pareja durante la duración del proyecto. La DINARA no escatimó esfuerzos en aportar materiales, equipos y el personal que se consideró necesario.

147. El personal más directamente involucrado en el proyecto evidenció sólidos conocimientos técnicos y una clara percepción de cómo alcanzar los objetivos propuestos a través de la generación de productos de apropiada calidad y pertinencia. Ello resultó decisivo para compensar las limitaciones observadas en la formulación del marco lógico que no fue modificada a los largo del proyecto.

148. La falta de personal estable en los sitios de intervención para coordinar las tareas, impulsar actividades o tener presencia en la resolución de conflictos puede representar una barrera para la gobernanza del proyecto, siendo así apropiado que la DINARA desarrolle delegaciones regionales como parte de su proceso de restructuración.

149. El proyecto vio reducida su eficiencia debido a que existió cierta subestimación de la complejidad del proyecto al no utilizar personal capacitado en ordenar la gestión del proyecto desde sus comienzos y a las diferencias en los criterios de conducción del proyecto entre el coordinador técnico y el director científico. Ello redundó en ciertos atrasos en el cumplimiento de los plazos para la entrega de los productos comprometidos.

150. Los procesos administrativos para el uso de los fondos comprometidos fueron correctamente implementados, notándose que hubo un seguimiento y control adecuado por parte de la Representación FAO en Uruguay. El proyecto no utilizó en su comienzo todos los recursos humanos que hubiera sido necesario al no disponer inicialmente con un asistente de proyecto que secundara al coordinador del proyecto y controlando el rumbo de las actividades.

151. Los mecanismos de M&E se basaron fundamentalmente en los informes requeridos por el proyecto habiendo sido deseable la formulación explicita de un plan que siguiera los lineamientos requeridos por el FMAM para garantizar el cumplimiento del proyecto en tiempo y forma.

152. Al no aplicarse un plan de M&E explicito se dificultó corregir rápidamente los atrasos en ciertas actividades y productos evidenciados en los primeros momentos del proyecto. Sin embargo, los PPR y PIR fueron utilizados de forma efectiva para monitorear los avances del proyecto. En particular la sección 3 de los PIR permitió comparar la situación de base con diferentes instancias del proyecto, aun cuando no se presentaran estos avances en

términos porcentuales. Este control se reforzó gracias a diversas reuniones del comité de seguimiento del proyecto y a 4 visitas por parte de personal de FAO dirigidas a supervisar la marcha del proyecto.

153. El proyecto fue eficiente en la contratación de recursos humanos que desarrollaron trabajos técnicos, pero no tanto así para las tareas administrativas debido a demoras para mejorar la gestión del mismo.

6.3 Eficacia

154. El Proyecto generó numerosos productos importantes, varios de ellos inclusive adicional a lo requerido originalmente. Al momento de practicarse la evaluación se determinó que un buen número de productos estaban en etapa de terminación o elaboración del documento final o bien habían sido remitidos recientemente a FAO a la espera de su revisión y aprobación. Otros, por el contrario se encontraban aceptados pero aún no editados o publicados, razón por la cual la eficacia respecto a los productos requeridos por el proyecto puede ser considerada moderada. Sin embargo, es necesario destacar la producción total generada con posibilidades de ser publicada al finalizar el proyecto a través de aportes económicos provenientes de DINARA. Se pudo apreciar que algunos productos solicitados como la Estrategia Nacional para la aplicación del Enfoque Ecosistémico y los Planes de Manejo por sitios se encontraban insertos dentro de otros documentos como capítulos o anexos, transmitiéndose esta inquietud al director científico del proyecto en virtud que se trata de documentos que por su alta relevancia y representar en buena medida uno de los ejes del proyecto, deberían tener identidad propia y mayor visibilidad. Solo se presentaron planes de manejo en dos de los cuatro sitios piloto, estando el correspondiente al sitio 4 en estado de terminación al momento de la evaluación.

155. En cuanto a la implementación, se puede afirmar que el proyecto presentó una alta eficacia dado que en un plazo sumamente reducido se logró poner en marcha un proceso de co-manejo a través no solo de la formación de consejos de pesca reconocidos por DINARA sino también debido a un cambio de visión dentro de este organismo históricamente orientado al manejo convencional. Esta adecuada implementación estuvo relacionada con el destacado trabajo realizado por el coordinador general del proyecto en su acercamiento y relación con el sector artesanal, sustentado a su vez por la sólida formación del director científico y su equipo de colaboradores y la invalorable experiencia del personal de DINARA que tenía ya contactos previos con los pescadores en los diversos sitios de intervención. Los resultados logrados fueron diversos, con dispar eficacia en los diversos sitios, lo que debe en parte atribuirse a la historia previa de trabajo y experiencia en cada uno de ellos, las diferentes problemáticas que se identificaron en los mismos, y las dificultades intrínsecas observadas relacionadas con la asimetría de los capitales sociales y ambientales existentes en los diferentes sitios.

156. El proyecto contó con un marco institucional basado en la participación de la DINARA, entidad que ya tenía cierta presencia en los sitios de intervención, lo cual allanó el acercamiento con el sector. El desarrollo de Cartas Acuerdo, por otro lado, contribuyó fuertemente a incrementar o solidificar este tipo de conocimientos y al logro de los resultados propuestos. Sin embargo, la integración del personal de DINARA al proyecto no fue la esperada al comprobarse que parte de su personal no participó tan activamente como hubiera sido deseable en la toma o procesamiento de información o manifestó incluso conocer poco el proyecto. El débil involucramiento de DINARA tuvo también su explicación en que al

comienzo del proyecto la nueva Ley de Pesca no se encontraba sancionada. La mayor parte de las actividades del proyecto fueron desarrolladas por el personal contratado y ello restó eficiencia al uso de recursos humanos y económicos. Sin embargo es necesario destacar la constante preocupación de parte de la Dirección de este organismo por sobreponerse a los inconvenientes existentes y garantizar el desarrollo de los objetivos propuestos.

157. Por otro lado, el proyecto reforzó la asociación entre las Intendencias y la comunidad mediante el fortalecimiento de la capacidad local de manejo, la educación ambiental y la sensibilización pública en temas de biodiversidad y áreas protegidas, lo que revela una eficiente estrategia. La conformación de los consejos de pesca actuó como un fuerte incentivo para consolidar la relación entre las organizaciones de gobierno locales y el proyecto. Así, por ejemplo, se pudo apreciar, la activa intervención de profesionales que trabajan en la Intendencia de Canelones en el diseño y desarrollo de un nuevo mercado para venta de productos pesqueros e instalaciones accesorias, como parte del proyecto COSTAPLAN, que atiende las necesidades del ordenamiento territorial de la Ciudad de la Costa.

158. Las actividades desarrolladas a lo largo del proyecto contribuyeron a la formación de recursos humanos en diversas etapas de especialización, así como el dictado de clases, cursos o mini-cursos de grado o posgrado y de cursos orientados al fortalecimiento institucional (DINARA) en lo referido a conceptos claves relacionados con el EEP. Un valor agregado del proyecto fue la posibilidad de desarrollar varias tesis de grado y posgrado, incluyendo personal de DINARA, dirigidas a fortalecer las capacidades para abordar un EEP en el país, las cuales redundaron en publicaciones locales e internacionales. Ello representa un capital valioso y con impacto a largo plazo si se logra aprovechar estos recursos a través de su incorporación al sistema científico nacional.

159. El fortalecimiento de recursos humanos de grado y posgrado se dio también a partir de cursos organizados por la Universidad de la República, donde algunos científicos participantes del proyecto impartieron cursos teniendo como eje central temáticas afines al proyecto. Estos cursos se implementaron también en institutos de formación docente (profesores de secundaria y estudiantes de la carrera de Biología en el Instituto de Profesores Artigas, en la Escuela Marítima de la Universidad del Trabajo de Uruguay, y para el personal involucrado en el Sistema Nacional de Áreas protegidas de la DINAMA, de manera de poder alcanzar este público de importancia en la transmisión de conocimientos relacionados con diversos aspectos del EEP.

160. Se advierte que el proyecto finalizará sin haberse desarrollado un taller de cierre para informar los resultados obtenidos ante diferentes actores. Esta omisión es considerada un aspecto negativo ya que podría llegar a socavar en cierto modo la buena imagen que el proyecto con tanto esfuerzo ha logrado construir, condicionando además la diseminación entre los actores de los resultados logrados y anulando la posibilidad de recibir sugerencias directas para mejorar el desempeño del proyecto a futuro.

6.4 Sostenibilidad del proyecto

161. A nivel global se considera que la sostenibilidad del proyecto es dependiente de capacidades propias pero también de diferentes externalidades asociadas a procesos de ejecución que tienen sus propios tiempos. Ejemplo de ello es la reglamentación de la nueva Ley de Pesca así como de la posibilidad de incorporar más personal a DINARA. La

sostenibilidad institucional requiere una restructuración de DINARA que está pendiente pero que en parte podría verse compensada por el ingreso de personal y que se efectivizará en 2015. Claramente la DINARA requiere de más personal que pueda procesar y actualizar la información pesquera que surge de los desembarcos, de los censos de pescadores, disponer de mayores capacidades para mejorar o expandir los muestreos in situ al pie de las pesquerías, abrir delegaciones regionales, abordar temas sociales y económicos vinculadas a las pesquerías, etc. Estas limitaciones no son necesariamente exclusivas para el proyecto, pero de alguna manera reducen las oportunidades que puede mostrar el organismo para garantizar una eficiente continuidad. Existen, sin embargo, otras fuentes de sostén como es el apoyo del sistema de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), los apoyos locales de las Intendencias, la convergencia de criterios para el manejo de áreas protegidas con DINAMA, el interés demostrado de la Red de Desarrollo Rural, y que podrán auxiliar en tanto se concreta la mencionada restructuración institucional.

162. La sostenibilidad financiera se vería potenciada por aportes económicos garantizados por el Fondo de Desarrollo Pesquero y Acuícola que está contemplado en la Ley 19.175 y el soporte de costos de investigación aportados por la ANII pero que siempre serán de limitada duración. Ello tiene su razón de ser en que este organismo apoya y promueve la investigación y otorga fondos para realizar investigaciones con duración acotada. De hecho parte de los aportes que financiaron varias de las actividades del proyecto se realizaron con recursos de esta agencia. Se espera también aportes municipales en infraestructura como es el caso del mercado de pescado que se está terminando en el sitio 3 y que desempeñará un rol importante para mejorar la cadena de mercadeo y optimizar los beneficios económicos de la pesca.

163. La sostenibilidad técnica se vería restringida a corto plazo por recursos humanos de la planta de DINARA insuficientes para abordar por si solos la continuidad del proyecto. Parte de este personal está bien capacitado, posee amplia experiencia en pesquerías artesanales, pero se encuentra poco motivado para participar debido las bajas remuneraciones que perciben y a la falta de estímulos profesionales. Una opción viable para reforzar los aspectos técnicos es la continuidad del personal contratado del proyecto a través de la ANII, y cuyos objetivos curriculares pueden generar motivaciones para profundizar los logros del proyecto, así como renovación de convenios o cartas acuerdo con Universidades y otras Organizaciones.

164. La sostenibilidad ambiental se verá por una parte limitada por los problemas que generan impactos puntuales no resueltos e incluso de competencia incierta a nivel institucional sobre los recursos biológicos y ciertos hábitats costeros, riesgos debido a externalidades oceanográficas, cambio climático, obras hidrotécnicas, creciente riesgo de sobrepesca y pesca incidental, pero a la vez favorecida por los avances significativos en la delimitación de áreas de reserva con recursos manejados, la identificación de áreas con potencial aplicación de derechos de uso y la protección (vedas) de hábitats críticos para el ciclo de vida de especies objetivos.

165. Finalmente, la sostenibilidad político-institucional se encuentra reforzada por condiciones favorables para una continuidad de las estrategias de inclusión social en el país de mantenerse a partir de 2015 las directivas políticas de Estado. La existencia de una nueva Ley de Pesca fomentando la creación del Consejo Consultivo de Pesca y Consejos Zonales de Pesca Artesanal le otorgan un fuerte soporte institucional al proyecto y ello se potenciará una vez que la ley sea reglamentada.

6.5 Impactos del proyecto, rol catalítico y potencial de replicación

166. El proyecto representa un cambio de paradigma en la concepción del manejo de las pesquerías artesanales uruguayas al intentar reemplazar el manejo convencional basado en un manejo solo orientado a los stocks que son de interés de la pesquería, poca participación de actores vinculados a la pesca en la toma de decisiones y ausencia de una visión holística que incorpore la conservación de la biodiversidad y el ambiente por una perspectiva ecosistémica que tome en cuenta estos y otros aspectos.

167. Ciertamente el proyecto ha tenido visible capacidad de generar impactos a corto plazo, habiéndose aumentado la conciencia pública, mejoras de capacidades técnicas y de formación de recursos humanos e influencia sobre los medios de comunicación y en los actores locales. Su impacto será importante al reducir las brechas culturales entre las comunidades de pescadores y otros sectores sociales, revalorizar la cultura de la pesca artesanal.

168. El proyecto abre camino para que el sector artesanal adquiera conocimientos para entender mejor los problemas que acompañan al manejo de las pesquerías como sistemas socio-ecológicos y adquiriendo incluso prácticas de post-cosecha que permiten mejorar los beneficios económicos. Se espera que todo ello se extienda en el largo plazo.

169. El proyecto posee impacto sobre las estrategias de conservación y manejo de recursos acuáticos en áreas marino-costeras teniendo ello importancia para las zonas que permanecen sin protección. Ello adquiere relevancia dado que muchos ecosistemas costeros estuarinos y marinos de Uruguay han sido incluidos como prioritarios para emprender acciones de conservación en América Latina y el Caribe.

170. Se advierte que el proyecto posee un significativo impacto a nivel científico validando así el EEP como instrumento de manejo. Pone en evidencia que el manejo ecosistémico es posible de aplicar en diferentes tipos de pesquerías artesanales y bajo problemáticas diferentes, pero que ello debe sustentarse en información confiable y uso de metodologías de evaluación reconocidas que pueden provenir del espectro de la ecología, sociología, biología, oceanografía, limnología, etc. De tal modo, el proyecto potencia sin duda la visión holística de manejo de las pesquerías como instrumento científico apropiado para mantener las mismas en niveles sostenibles.

171. El rol catalítico del proyecto sobre los aspectos ambientales se verá plasmado a medida que se pueda avanzar en mejorar los usos del suelo y el agua. Un importante resultado de este proyecto es haber puesto en evidencia la necesidad de prestar atención a como el entorno ambiental de toda pesquería influye sobre su calidad e incluso viabilidad. Los sitios 1 y 4 poseen influencias visibles del uso de la tierra a través de prácticas agrícolas a menudo contaminantes y que inciden sobre la calidad del agua, la estética del paisaje, la posibilidad de generar mortalidad, etc. En este sentido el proyecto ha servido para concientizar a los pescadores sobre la necesidad de evitar también las malas prácticas productivas y no solamente estar atento a las inadecuadas prácticas pesqueras.

172. A nivel educativo, el proyecto tuvo influencia sobre los contenidos curriculares educativos de los establecimientos localizados en las áreas de intervención al promover en los

jóvenes la conciencia de la conservación y el valor del uso responsable de los recursos para beneficio de la sociedad.

173. El proyecto ha creado una plataforma aun preliminar por su carácter piloto pero que resultó eficaz para el involucramiento de diferentes sectores interesados en el desarrollo de un modelo experimental de co-manejo. Posee un alto potencial para repetirse en otros sitios del país al tener ya el soporte legal de la Ley de Pesca. Por otro lado, presenta un promisorio modelo replicable en la región en la medida en que se pueda entrenar, concientizar a los diversos sectores involucrados y difundir los logros obtenidos. Actualmente existe una demanda concreta de organizar consejos pesqueros en dos sitios nuevos por fuera del proyecto lo que indica el interés concreto por expandir sus alcances.

7 Conclusiones y Principales logros del proyecto

174. La implementación y culminación del proyecto representa una signo inequívoco que el gobierno uruguayo ha reconocido la necesidad de desarrollar una política pesquera sostenible a largo plazo a través de lineamientos directamente relacionados con un EEP apoyado fundamentalmente en la conservación de la biodiversidad, la salud de los ecosistemas y el co-manejo como filosofía de gestión.

175. El proyecto representa una bisagra en la conceptualización de manejo y gestión de pesquerías artesanales en Uruguay y posee un alto potencial de impacto multiplicativo en la región. Posee un gran valor como elemento movilizador y catalítico para comenzar a modificar el enfoque de manejo de las pesquerías artesanales en Uruguay. Incorpora formalmente el EEP como un nuevo marco de referencia con el fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras y asegurar el status de los sistemas ecológicos y sus recursos explotados insertando el co-manejo como modelo de gobernanza.

176. El proyecto logró darle visibilidad a la importancia de considerar el manejo de pesquerías como un problema multidimensional que englobe no solo aspectos pesqueros sino también ambientales, sociales y económicos. Esta visión no era tan evidente a nivel del manejo de las pesquerías artesanales del país, o en todo caso, no podía ser desarrollada plenamente bajo el enfoque convencional históricamente aplicado. Se institucionalizó a través de instrumentos legales apropiados encauzados en la nueva Ley de Pesca el concepto de co-manejo como principal herramienta para instaurar nuevos procesos de gobernanza, desarrollar mecanismos participativos, mejorar la situación socioeconómica de los pescadores, reducir/detener tendencias negativas en capturas y preservar la estructura y función de los ecosistemas acuáticos.

177. El proyecto presentó algunos problemas de formulación al identificarse objetivos y productos que no dependían directamente del desempeño del mismo y que estaban sujetos a externalidades de tipo político-administrativo. Ciertos indicadores fueron ambiguos y poco específicos o incluso inadecuados conceptualmente. La matriz de marco lógico no sufrió las necesarias correcciones que fueron detectadas a medida que el proyecto fue avanzando.

178. El proyecto no pudo alcanzar todos los resultados esperados debido a una sobrevalorización de los recursos disponibles, excesiva ambición de los objetivos buscados en función del plazo disponible y a planteos en parte inadecuados en su marco lógico sobre

objetivos que no dependían directamente de su desempeño. Las mayores limitaciones se debieron a la complejidad de algunas pesquerías como las presentes en el sitio 3 donde el desarrollo turístico de la región conspiró contra la actividad pesquera reduciéndose la flota a tan solo 4 cuatro embarcaciones y a la inconveniencia de no haber tenido personal del proyecto contratado o de DINARA afincado en algunos sitios de intervención.

179. A través del desarrollo del proyecto quedó en evidencia la necesidad de apoyar la restructuración institucional de la DINARA de tal modo que pueda continuar eficaz y eficientemente el proceso de manejo ecosistémico y estar en condiciones de expandir el EEP a otras áreas del país.

180. El proyecto fomentó y reforzó la importancia de incorporar el enfoque ecosistémico aplicado a la pesca con el manejo de las áreas protegidas y puso en evidencia la necesidad de articular acciones e integrar información entre organismos como la DINAMA, DINARA y el ámbito académico

181. El proyecto permitió reforzar y ampliar los conocimientos que se ya se habían logrado a través de iniciativas de investigación previas en los sitios de intervención o cubrir los vacíos de información detectados optimizando así los recursos disponibles.

182. Se le dio forma y visibilidad al concepto de UFMEP como sitios co-manejados entre el Estado y los actores relevantes e insertos dentro del Plan Nacional de Pesca Artesanal elaborado por la DINARA.

183. El proyecto proporcionó valiosa información de base sobre la biología de las principales especies blanco, y aspectos ambientales de las áreas de intervención. Es de destacar el mejoramiento en la toma de información pesquera sobre la captura y esfuerzo de la flota costera utilizando partes de pesca ampliados y dispositivos electrónicos que revelan los desplazamientos de la flota.

184. El proyecto promovió el uso de nuevas herramientas enfocadas hacia la aplicación del EEP basado en el uso de análisis multicriterio dirigidos a reconocer áreas prioritarias para la conservación, reducción de conflictos de uso, aplicación de DUTs, así como evaluar las aptitudes de las condiciones socio-económicas para el desarrollo de las actividades pesqueras regionales

185. Se promovió una participación más directa y activa de diferentes actores de la sociedad civil a través de la conformación o fortalecimiento de los Consejos de Pesca como punta de lanza para promover los procesos participativos y mejorar la gobernanza a través de modificar la visión de Estado y los pescadores sobre su rol en el manejo de pesquerías.

186. Se demostró que es factible incorporar a los pescadores en los procesos de obtención de información técnica aprovechando y potenciando además el valioso conocimiento ecológico que los mismos poseen sobre los recursos naturales.

187. El proyecto ha contribuido de manera significativa ha aportado la formación de recursos humanos a nivel educativo y académico a través del dictado de cursos y desarrollo de tesis de grado y post-grado.

188. Se generó una abundante producción científica y de divulgación para fomentar y consolidar la aplicación del enfoque ecosistémico aplicado a las pesquerías artesanales de Uruguay.

189. El programa de educación ambiental y sensibilización pública fue uno de los puntos fuertes y se constituyó en un mecanismo central para informar al público sobre su desarrollo y logros.

190. La continuidad del proyecto presenta incertidumbre debido a las limitaciones estructurales y funcionales que posee aún DINARA, la posible discontinuidad del personal contratado por el proyecto y la alta dependencia de continuar y profundizar los productos y resultados necesarios a través de fondos de investigación.

191. A favor de una continuidad, el proyecto exhibe la fortaleza de los importantes productos generados, la calidad de los recursos humanos formados, la consolidación lograda a nivel de los consejos pesqueros, la apropiación que ha hecho del proyecto la dirección de DINARA y la convicción de muchos actores de profundizar el proceso favorecido ello por la disponibilidad de personal ya experimentado.

192. En la promoción del enfoque ecosistémico el proyecto no parece incorporar la perspectiva de género, invisibilizando los roles de las mujeres en el sector pesquero y sus necesidades diferenciadas.

8 Recomendaciones

193. El éxito del proyecto demuestra la importancia de tener capacidad de relacionarse con el sector pesquero y comunicar los conceptos que soportan al EEP, disponer de una línea de base técnica y científica apropiada, tener un fuerte soporte institucional y manifiesta decisión de los organismos del Estado por liderar estos proceso así como impulsar el empoderamiento de las organizaciones locales y viabilizar el co-manejo como mecanismo para insertarlas en la toma de decisiones.

Recommendation 1. a la FAO y al Gobierno:

Fortalecer las sinergias fundamentalmente entre DINARA y otras organizaciones como DINAMA, PNN, Intendencias Municipales, ONGs.

Recommendation 2. a la FAO y al Gobierno:

Promover la creación de delegaciones regionales de DINARA para una mejor implementación, control y monitoreo de los planes de manejo, visibilizar la presencia institucional del Estado y favorecer una relación más estrecha con las comunidades de pescadores.

Recommendation 3. a la FAO y al Gobierno:

Involucrar a todos los actores a todos los niveles y fortalecer y promover sinergias y mecanismos de colaboración entre ellos, para asegurar la realización de co-manejo como estrategia fundamental para avanzar hacia el pleno manejo ecosistémico de las pesquerías en Uruguay. Ello implica fortalecer el funcionamiento de los consejos de pesca para cumplir con las expectativas que poseen los diferentes actores que los integran; insertar la pesca deportiva/recreativa, fundamentalmente en las áreas costeras, como un elemento importante en el ordenamiento de las pesquerías teniendo en cuenta que

las mismas explotan recursos compartidos con la pesca artesanal, se presentan conflictos territoriales y existe asimetría en los controles y medidas legales existentes; fortalecer la inclusión del sector pesquero industrial con el fin de ampliar las bases y alcances del manejo ecosistémico a las pesquerías de gran escala e integrar a los sectores productivos cuyas actividades poseen un impacto directo sobre la calidad ambiental del medio acuático.

194. Ante la imposibilidad en el corto plazo de que Uruguay genere un organismo orientado a la evaluación y desarrollo pesquero alineados con las políticas nacionales y con una alta capacidad de formar recursos humanos calificados que se integren al mismo, es necesario apoyar una eficaz modernización institucional de la DINARA. Ello debe significar ograr cambios en la estructuración de la institución modificando el organigrama actual para lograr su jerarquización separando, en la medida de lo posible, el funcionamiento técnico-científico del componente más administrativo.

Recommendation 4. a la FAO y al Gobierno:

Diseñar en el corto plazo una estrategia basada en identificar los instrumentos y mecanismos económicos y de recursos humanos necesarios (experto en aspectos pesqueros así como en temas sociales, oceanográficos, económicos, de tecnologías de post-cosecha, etc.) para asegurar por parte de DINARA una sostenibilidad adecuada de los resultados del proyecto

Recommendation 5. a la FAO y al Gobierno:

Fomentar los conceptos de buenas prácticas pesqueras y estimular su aplicación en aquellas comunidades donde se detectan signos de esfuerzo de pesca excesivos o incluso de sobrepesca demostrada, capturas no reglamentarias (especies, tallas), desconocimiento de regulaciones específicas (vedas temporales y espaciales) o uso de artes no selectivos o autorizados

Recommendation 6. a la FAO, GEF y al Gobierno:

Promover la capacitación en métodos de procesamiento, valor agregado y comercialización de los productos pesqueros con el fin de generar alternativas tecnológicas viables promoviendo así un uso más racional de los recursos, una reducción de la presión pesquera sobre los mismos y la mejora de los beneficios económicos para el sector artesanal.

Recommendation 7. a la FAO y al Gobierno:

Promover activamente el concepto y ventajas de asignar DUTs para ciertas zonas como medio eficaz para eliminar la sobrepesca, controlar el esfuerzo pesquero, mejorar los beneficios económicos, proteger hábitats críticos, reducir los conflictos y mejorar la apreciación de los usuarios sobre la capacidad de tener jurisdicción y capacidad decisoria sobre sus recursos.

Recommendation 8. a la FAO y al Gobierno:

Profundizar la información biológica y pesquera en aquellos aspectos que no han podido ser adecuadamente cubiertos por el proyecto, pero que son requeridos para ajustar los planes de manejo y avanzar hacia una consolidación del EEP. En particular, se recomienda impulsar y valorar el uso del conocimiento ecológico de los pescadores para incrementar la información a nivel local.

Recommendation 9. a la FAO y al Gobierno:

Asegurar la presencia y participación de las mujeres como actores primarios en las áreas costeras y visibilizar su rol e importancia. Para ello es importante fomentar, especialmente desde la DINARA, la participación de las mujeres en los consejos de pesca.

9 Lecciones aprendidas y acciones para futuro

195. La implementación de proyectos EEP requiere ponderar sus posibilidades y alcances antes de su formulación a través de un análisis apropiado de los escenarios sociales, económicos, ambientales e institucionales con el fin adecuar las posibilidades de obtener productos y resultados concretos y asegurar su sostenibilidad al finalizar el proyecto.

196. El éxito de un proyecto de este tipo se puede mejorar si se evita que durante la formulación que los componentes de la matriz de marco lógico dependan de externalidades de tipo político – administrativo. Además, es necesario que los indicadores sean tipo "SMART".

197. Una para alcanzar logros efectivos y apropiados en proyectos bajo un EEP es poder balancear adecuadamente los recursos disponibles con los resultados deseados y por sobre todo, la capacidad del Estado para en contribuir en tiempo y forma como necesaria contraparte.

198. La implementación de proyecto bajo un EEP debe asegurar adecuadas alianzas y sinergias con otras instituciones relacionadas con los aspectos sociales, institucionales, económicos y ambientales que puedan tener incidencia sobre las problemáticas pesqueras con el fin de fortalecer los procesos de implementación a diferentes niveles y escalas.

199. Los proyectos basados en un EEP deben ser flexibles y permeables para ser abordados desde instancias sociales, económicas, institucionales y ambientales, preferentemente de manera sincrónica, pero siempre adecuándose a las características propias de cada pesquería y sus prioridades.

200. La instalación del concepto del EEP teniendo el co-manejo como filosofía central, requiere lograr que tanto el Estado como los usuarios se identifiquen y apropien de los fundamentos y objetivos de este enfoque, afirmando su interacción sobre la base de mecanismos participativos que reflejen transparencia, credibilidad y confianza mutua entre actores.

201. Es fundamental disponer de una línea de base técnica y científica apropiada y tener un fuerte soporte institucional y manifiesta decisión de los organismos del Estado por liderar estos procesos así como impulsar el fortalecimiento de las organizaciones locales y viabilizar el co-manejo como mecanismo para insertarlas en la toma de decisiones.

202. El éxito de proyectos basado en un EEP debe asegurarse a partir de ampliar la visión sobre lo que implica la gestión y manejo de las pesquerías siendo fundamental disponer de condiciones y adecuados recursos humanos que potencien por sobre todo el fortalecimiento de los recursos humanos. La comunicación y las relaciones interpersonales y las habilidades para organizar equipos de trabajo en el proyecto deben ser reconocidas como un elemento importante en la implementación efectiva del mismo, y a los cuales se le deberían de asignar los recursos apropiados a futuro.

203. Es necesario disponer de estrategias basadas en reducir los potenciales conflictos que pueden originarse debido a incumbencias y brechas salariales entre los integrantes estables o de planta de los organismos a cargo de la gestión y los contratados específicamente, generando igualdad de oportunidades y fortaleciendo la formación de

recursos humanos durante la ejecución de los proyectos, consolidando así los procesos que requiere el EEP y que garantizan una adecuada ejecución.

204. En el futuro inmediato hay que lograr la adecuada difusión de los productos y resultados del proyecto, así como los alcances de la nueva Ley de Pesca a través de un taller convocando a representantes de los diferentes sitios pilotos, funcionarios, el sector académico y no gubernamental para presentar los logros alcanzados y difundir las acciones a futuro. Esto implica dar mayor visibilidad a los resultados y productos del proyecto a través de la generación de documentos ad hoc dirigidos particularmente a pescadores que reflejen los resultados socio-económicos y biológicos-pesqueros generados por este.

205. Para el fortalecimiento del EEP hay que disponer de una visión regional amplia que permita entender cómo afecta la pesca a aquellos recursos que poseen un uso compartido, y particularmente a aquellos que exhiben una amplia variabilidad temporal y espacial en el uso de diferentes hábitats a lo largo de su ciclo de vida. Para ello, sería recomendable promover una interacción estrecha con los países de la región y particularmente con aquellos que poseen recursos compartidos para difundir y discutir los criterios, beneficios y barreras que se presentan en la aplicación del manejo ecosistémico en este tipo de pesquerías con el fin de articular y poner en práctica medidas de acciones comunes

10 Bibliografía

- Defeo, O., Horta, S., Carranza, A., Lercar,i D., de Álava, A., Gómez, J., Martínez, G., Lozoya, J.P., Celentano, E. 2009. Hacia un manejo ecosistémico de pesquerías: Áreas MarinasProtegidas en Uruguay. Facultad de Ciencias-DINARA, Montevideo: 122 pp.

- Defeo, O., Puig, P., Horta, S., de Álava, .A 2011. Coastal fisheries of Uruguay. In: Salas S, Chuenpagdee R, Charles A, Seijo JC (eds) Coastal Fisheries of Latin America and the Caribbean, Vol No. 544. FAO Fisheries Technical Paper No.544, Rome, Italy, p 357–384.

- FAO. 2009. Visión general del sector pesquero nacional. Uruguay. ftp://ftp.fao.org/Fi/DOCUMENT/fcp/es/FI_CP_UY.pdf

- FAO 2014. Perfil de Uruguay. http://www.fao.org/countryprofiles/index/es/?iso3=URY).

- CBD (Convención on Biological Diversity. Uruguay overview 2014. http://www.cbd.int/countries/?country=uy

- Global Environment Facility Evaluation Office. 2008. Guidelines for GEF Agencies in conducting terminal evaluations. Evaluation Document No 3. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Policies-TEguidelines7-31.pdf

- FAO. 2013. Modelo de Términos de Referencia para evaluaciones de proyectos y programas financiados con contribuciones voluntarias de los asociados que aportan recursos. Oficina de Evaluación. www.fao.org/

- United Nations Development Programme. 2012. Evaluation Office. Guidance or Conducting Terminal Evaluations of UNDP-Supported GEF-Financed Projects. http://web.undp.org/evaluation/documents/guidance/GEF/UNDP-GEF-TE-Guide.pdf

- Revision of the GEF Monitoring and Evaluation Policy (2010). GEF/ME/C.39/6/Rev.1. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEFME-C39-6-Rev1_MandE_Policy.pdf

- United Nations Development Programme. 20110. Handbokk on Planning Monitoring and Evaluating for Development Results, http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf

- FAO 2014. Perfil de Uruguay. http://www.fao.org/countryprofiles/index/es/?iso3=URY).

- CBD (Convención on Biological Diversity. Uruguay overview 2014. http://www.cbd.int/countries/?country=uy

- SNAP (Sistema Nacional de Areas Protegidas). 2014. http://www.mvotma.gub.uy/2013-06-21-15-22-26.html