

PROYECTO PNUD/GEF

“Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia, Argentina- ARG/07/G35”

Áreas Temáticas: Degradación de tierras (LD);

INFORME

EVALUACIÓN FINAL

Mayo 12, 2014

Country:	Argentina
PIMS	2891
ATLAS Award ID:	00051313
GEF Focal Area:	OP15 Degradación de Tierras (LD)
GEF Strategic Objective:	Manejo Sustentable de Tierras
GEF Budget (USD):	5,183,966, y 350,000 para PDF-B
Co-Financing Budget (USD)	Gobierno: 25,288,905 Multilateral: 1,231,550 Identificación del Proyecto: 30,000
Project Document Signature	Mayo 31, 2007
Date of first disbursement:	08/08/2007
Original Planned Closing date	Julio 2011
Executing Agency:	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)
Date of Project Closure	Abril 30, 2014

Evaluadora : Tania Ammour

INDICE DEL DOCUMENTO

	Siglas utilizadas	4
	Resumen ejecutivo	5
1.	INTRODUCCION	14
2.	BREVE DESCRIPCION DEL PROYECTO	17
3.	RESULTADOS	19
3.1.	Diseño del Proyecto y condiciones para su implementación	19
	3.1.1. Relevancia del Proyecto	19
	3.1.2. Circunstancias ocurridas desde la formulación y durante la implementación del Proyecto	21
	3.1.3. Análisis del diseño y ajuste del Proyecto	22
3.2.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	29
	3.2.1. Descripción del GEF/Patagonia de acuerdo con la Unidad de Coordinación	29
	3.2.2. Barreras identificadas en el PRODOC y alcance de las contribuciones del Proyecto	34
	3.2.3. Análisis de los riesgos: valoración a lo largo de la implementación del Proyecto	36
	3.2.4. Gestión del Proyecto	37
	3.2.4.1. Organización y funcionamiento	37
	3.2.4.2. Rol de otras instancias /organizaciones	39
	3.2.4.3. Vínculos con otros proyectos implementados por agencias del sistema de UN y otras agencias.	41
	3.2.4.4. Gestión administrativa- financiera	42
	3.2.4.5. Sistema de planificación, monitoreo y evaluación	42
	3.2.5. Temas transversales	46
	3.2.6. Ventajas comparativa del PNUD	47
	3.2.7. Análisis del desempeño del Proyecto	48
	3.2.7.1. Desempeño técnico	48
	3.2.7.2. Ejecución presupuestaria incluyendo co-financiamiento	55
3.3.	EFFECTOS E IMPACTOS: INDICADORES DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y OBJETIVO DEL PROYECTO	59
	3.3.1. Valoración de efectos e impactos	60
	3.3.2. Aproximación a los efectos a nivel local	63
4.	INDICIOS DE SOSTENIBILIDAD	64
5	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	65
6.	RECOMENDACIONES	70

LISTA DE GRÁFICOS Y CUADROS INSERTOS EN TEXTO

Gráfico 1: Numero de entrevistas realizadas según institución

Gráfico 2: Una interpretación de la estrategia de intervención del Proyecto

Gráfico 3: Áreas de intervención y temas, reportados por el Proyecto en su informe final

Grafico 4: Distribución de los participantes en eventos de capacitación/sensibilización entre 2010-2013 (n= 2396)

Gráfico 5: Acuerdos firmados por el Proyecto según tipo de socio y nivel de trabajo

Gráfico 6: Valoración del cumplimiento de metas de indicadores de Resultados
Gráfico 7: Valoración del desempeño: metas de indicadores de Resultados, por Objetivo Específico/Nivel de intervención previsto
Gráfico 8: Ejecución presupuestaria versus Presupuesto planificado por Objetivo Específico; periodo 2007-2013
Gráfico 9: Evolución en la ejecución financiera (US\$), por Objetivo Específico
Gráfico 10: Distribución de gastos ejecutados según rubros ajustados (2007-2013)
Gráfico 11: Numero de productores que conocen y que aplican prácticas seleccionadas (muestra de productores)

Cuadro 1: Financiamiento comprometido para el GEF/Patagonia, según fuente
Cuadro 2: Programas e Iniciativas tomadas en cuenta a la hora del diseño del Proyecto
Cuadro 3: Barreras identificadas en el PRODOC y avances al 2013
Cuadro 4: Análisis de riesgos durante la implementación del Proyecto
Cuadro 5: Acciones planeadas para el cierre del Proyecto y grado de cumplimiento
Cuadro 6: Caracterización de los Objetivos específicos según niveles priorizados y enfoque de los cambios esperados
Cuadro 7: Co-financiamiento planificado y aportado 2007-2011
Cuadro 8: Valoración de los indicadores de efectos e impactos, y comentarios

ANEXOS

1. Términos de referencia de la Evaluación Final
2. Informe inicial de la evaluación final
3. Documentos revisados
4. Lista de personas entrevistadas
5. Detalle de prácticas por tema, Estaciones meteorológicas, MARAS y Campos demostrativos
6. Acuerdos firmados y su contenido
7. Valoración de indicadores de desempeño

SIGLAS UTILIZADAS

AER	Agencia de extensión rural
CEP	Comité Ejecutivo del Proyecto
COFEMA	Consejo Federal del Medio Ambiente
CPP	Programa de Asociación de País de Apoyo al Programa de LcD y la Sequía, República de Cuba
DCI	Déficit de capacidad institucional
EF	Evaluación final
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMAM/GEF	Global Environmental Facility/Fondo Mundial para el Medio Ambiente
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LADA	Evaluación de la Degradación de la Tierra en Zonas Secas
LC	Ley Caprina
LcD	Lucha contra la desertificación
LO	Ley Ovina
MAERA	Managing Atlas External Reporting Access
MARAS	Monitoreo Ambiental para Regiones Áridas
MST	Manejo sustentable de tierras
ONG	Organización no gubernamental
PAN	Programa d Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
PAP	Programa de acción provincial de LcD
PDGOSP	Programa para el desarrollo sustentable de la ganadería ovina
PEA	Plan Estratégico Anual
PIR	Informe interno de Proyecto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Programa Operativo
PPL	Plan plurianual
PRET	Proyectos regionales con enfoque territorial
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
PRODESAR	Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación para el Desarrollo Sustentable de la Patagonia
PRODOC	Documento de Proyecto
PROFAM	Proyecto para productores familiares
PROFEDER	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo rural sustentable
PROINDER	Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios
PROLANA	Programa de asistencia para el mejoramiento de la calidad de la lana
PSA	Programa Social Agropecuario
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
REPAM	Red Productiva Ambiental
RMT	Revisión de medio término
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación
SAYDS	Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación
SECyT	Secretaria de Ciencia y Técnica, Presidencia de la Nación
SITT	Sistema Integrado de Transferencia de Tecnología
SSD	Sistema de Soporte de Decisiones
TME	Tecnología de manejo extensivo
UEP	Unidad de Ejecución del Programa
UNCCD	Convención de las Naciones Unidades para Combatir la Desertificación
UNPA	Universidad Nacional de la Patagonia Austral
USPA	Unidad socio productiva ambiental

RESUMEN EJECUTIVO

En Abril 2007, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) aprobó el Proyecto GEF/Patagonia de lucha contra la desertificación en la Patagonia Argentina por un periodo de cinco años el cual fue extendido hasta Diciembre del 2013 y con tres meses adicionales para el cierre del proyecto (Abril 2014). El financiamiento asignado fue de US\$5,183,966 por parte del GEF, y de US\$26,550,455 como co-financiamiento. El proyecto fue diseñado para atender la problemática regional caracterizada por: i) un alto grado de deterioro de los recursos naturales; ii) la escasa adopción por parte de los productores de las tecnologías para el manejo sostenible de tierras, en particular la TME disponible; y iii) la insuficiente capacidad institucional para implantar el MST. Con este Proyecto se buscó incidir en seis provincias (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) para fortalecer las acciones articuladas de sus organismos e instancias en el ámbito de la producción y del ambiente, así como a nivel sub provincial y local, especialmente en los distintos estratos ganaderos con énfasis en las PYMES y pequeños productores de la estepa patagónica.

El Objetivo del Proyecto es *“La estructura, integridad y funciones de los ecosistemas áridos y semiáridos habrán sido mejoradas a través de la aplicación de prácticas de MST en Patagonia”*. Entre las metas, está la de pasar de las 2 millones de ha con aplicación de la tecnologías de manejo extensivo (TME) a 6 millones de ha, estableciendo una red (REPAM) que, mediante el uso de fondos rotatorios, pueda continuar las acciones más allá de la finalización del proyecto. Para ello, el Proyecto busco fortalecer las instituciones tanto provincial como nacional y local, las capacidades de productores y técnicos; y contribuir al desarrollo de un sistema de soporte de decisiones y de monitoreo ambiental, la implementación de bases compartidas de datos, la anticipación de riesgos climáticos, la planificación con criterios de manejo sustentable de las tierras (MST), la aplicación de tecnologías de manejo sustentable, la conformación de un sistema integrado de transferencia de tecnología a través de una Red productivo-ambiental y la concientización sobre la problemática ambiental de la Patagonia.

Una de las estrategias centrales del Proyecto fue su inserción en las estructuras, programas y proyectos existentes tanto a nivel Provincial como a nivel comunitario. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en representación del Gobierno Argentino es el Organismo Nacional de Ejecución. Los socios en la ejecución son: la SAGPyA que es la agencia de implementación de la LO, el INTA institución que funge como brazo tecnológico de la SAGPyA; el Consejo Federal de Medio Ambiente – COFEMA, los Gobiernos Provinciales patagónicos y los Gobiernos Municipales. Es importante mencionar que la totalidad de los estados provinciales firmaron el endoso del proyecto enviado al GEF. Otras instituciones participantes son: las Sociedades de Productores Rurales, las Asociaciones de Productores indígenas, Universidades Nacionales y Privadas, Organismos de Ciencia y Técnica, Organizaciones No Gubernamentales –ONG, y Escuelas y Centros de Turismo Rural Sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD es la Agencia de implementación.

En su carácter de evaluación final el presente documento busca *“analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto durante el periodo 2007-2013 y determinar los impactos alcanzados, su sostenibilidad y lecciones aprendidas”*. La metodología inicialmente definida para realizar esta evaluación ha tenido que ser ajustada sobre la marcha debido a varios factores que afectaron seriamente el desarrollo de la Misión en Argentina: i) pese a que se preveía disponer de un Consultor Nacional conocedor del contexto local – institucional, ecológico y socio económico-, éste nunca fue contratado ni se buscó alternativa; ii) la organización de la misión fue

deficiente a tal punto que la información del Proyecto no estaba disponible; no se discutió el informe inicial enviado por la Consultora previo a la misión en Argentina; la agenda de la misión incluía muy pocas entrevistas/representatividad de los actores involucrados; y no estaban listas las gestiones para realizar la gira de campo, ii) la mayoría del personal al no laborar más para el Proyecto no estaba disponible. Adicionalmente, y por razones fuera del control del PNUD, la Patagonia fue afectada por inundaciones que impidieron realizar las giras de campo. Frente a todos estos inconvenientes, se optó por: i) realizar dos viajes (a Santa Rosa/La Pampa y a Bariloche/Río Negro) para realizar entrevistas *en oficinas*; ii) solicitar entrevistas con más actores (aunque fuese por teléfono o aprovechando la presencia de actores Provinciales en Buenos Aires); y iii) volcar los esfuerzos a la revisión detallada de los documentos e informes del Proyecto. Ello implicó que el personal que aún quedaba para el cierre financiero y administrativo tuviera que pasar varios días buscando la información, ordenarla pues no estaba disponible. Vale la pena mencionar que el proyecto recién se había mudado a las oficinas de la SAyDS dejando mucha información inaccesible. *En otras palabras, la evaluación tuvo que ser basada fundamentalmente en el análisis de información secundaria - documentos y registros parciales-, para poder evidenciar los logros y vacíos del Proyecto.* En total 31 entrevistas fueron realizadas principalmente con el personal del Proyecto que se pudo contactar, con decisores a nivel nacional, y de la Patagonia Norte y Sur y otros. No se pudo entrevistar actores a nivel Provincial (Puntos Focales – excepto en la Pampa-), otros Representantes de Gobiernos Provinciales, técnicos y decisores de Programas /iniciativas, y ningún actor a nivel sub provincial/local sea productores/as, líderes, familias de productores, técnicos, decisores de Agencias de Extensión o personal de Escuelas.

Siendo que una evaluación debe ser respaldada con evidencias, en este caso, éstas fueron buscadas en los informes y reportes disponibles, las entrevistas realizadas, la experiencia de la Consultora en proyecto de esta naturaleza, y cruzando la información entre las diferentes fuentes. ***Consecuentemente, varios aspectos no pudieron llegar a ser valorados, y en esos casos, se aplica la mención “UA= no se puede evaluar”. Asimismo, es necesario reconocer que la evaluación es parcial debido a todos los factores antes mencionados.*** Por ello, en las recomendaciones finales, se plantean propuestas concretas para orientar la toma de decisiones del PNUD y de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible para poder generar un valor agregado de cara a la sostenibilidad y replicación de los resultados.

El Proyecto se valora como Relevante debido a que i) busca atender un problema crítico de la desertificación en la Patagonia, ii) es totalmente coherente con las prioridades del PAN Argentina, del PO 15 del GEF y del Plan de Acción PNUD-Argentina (2005-2009 y 2010-2014). *El Proyecto ha sido diseñado con un carácter innovador al querer atender a diferentes niveles, la reversión o por lo menos la minimización de la desertificación a través de la ampliación (cobertura) de los servicios de investigación, extensión, financiamiento y en general de políticas productivas y ambientales. Todo lo anterior con base con un enfoque que busca capitalizar sobre tecnologías, estructuras e iniciativas existentes.*

Varios desastres naturales (sequias y erupción del Volcán Puyehue en Chile) y cambios permanentes en las autoridades provinciales y nacionales han afectado el Proyecto principalmente entre el 2007 y 2012. En el caso de los eventos climáticos la respuesta del Gobierno ha sido declarar en “Emergencia” y “Desastre Agropecuario” la Patagonia, y esta situación fue utilizada como una oportunidad para demostrar la necesidad del trabajo articulado e integrador de los

organismos vinculados al sector pecuario de la Patagonia. En el caso de los cambios de autoridades, ello obligo a redoblar los esfuerzos de cabildeo con las autoridades.

El hito mayor que incidió en el ritmo y foco de la implementación del Proyecto ha sido la RMT en el 2010. Los cuestionamientos a la ejecución, desempeño, eficacia y funcionamiento del Proyecto provocaron varios ajustes y situaciones: por un lado, un replanteamiento en la especificación y contenido de los indicadores del marco lógico y cambios en el personal y organización del Proyecto; por otro lado un cambio de énfasis del Proyecto para invertir los esfuerzos hacia el diseño de *nuevos modelos en nuevas áreas de trabajo* en dónde el INTA no estaba presente. Se mantuvo las acciones a nivel Provincial con la generación de instrumentos para medir y atender el tema de desertificación (Estaciones meteorológicas, SIG, MARAS, modelos económicos para sistemas ovinos) y anticipar fenómenos climáticos (sistemas de alerta temprana). Finalmente se operó un quiebre en los arreglos institucionales. La combinación de estos cambios significó, de hecho, una minimización de los esfuerzos hacia la incidencia en programas y políticas a nivel Provincial y Nacional. En efecto, en el diseño original del Proyecto, la SAGPyA a través del INTA era la “correa de transmisión” a través de la cual el Proyecto iba a posicionarse (en los Comités Provinciales, Locales, Unidades de la LO, Proyectos y Programas productivos) para incorporar la dimensión ambiental. En los ajustes realizados las nuevas autoridades modificaron sustancialmente el rol del INTA el cual pasó de ser “socio estratégico” y enlace clave en la estrategia de trabajo a diferentes niveles, a “consultor” para cumplir con productos específicos. Vale la pena resaltar que los productos del INTA se centraron en el diseño y validación del SSS a nivel provincial y en menor medida a nivel local (atención a campos demostrativos, sistema de extensión).

Después de la RMT, el informe de “rediseño del Proyecto”, el “Plan Plurianual” y la “respuesta de la Gerencia” -Management response-) o sea de la Dirección/Coordinación del Proyecto **fueron insuficientes para aclarar el “cómo” el Proyecto iba a cumplir con los cambios esperados a nivel de instituciones, políticas y productores a diferentes niveles**. En particular, ¿a través de qué organización/institución el Proyecto iba a tener un “amarre” con la compleja institucionalidad en cada Provincia a partir del momento en que el INTA iba a funcionar como “institución proveedora de servicios”? y que el equipo contratado por el Proyecto iba a focalizar sus esfuerzos en lo local. Asimismo, los informes y reportes muestran que el seguimiento a las recomendaciones de la RMT solamente se hizo durante unos meses, y no se encontró evidencias de que las recomendaciones especificadas para el mediano plazo y hasta la terminación del Proyecto hayan sido retomadas ni en informes específicos, ni en los PIR a lo largo del periodo 2011-2013. Varios indicadores clave del Proyecto apuntan a generar efectos e impactos en la adopción de prácticas de MST a nivel de la Patagonia, por medio de financiamiento y un sistema de extensión con mayor cobertura y orientado a atender temas ambientales/ de desertificación. Todo lo anterior implicaba evidenciar la incidencia del Proyecto en dichos aspectos.

El escaso tiempo disponible (después de la RMT) para encaminar nuevos modelos de LcD (2011-2013) ha significado que las experiencias desarrolladas tuvieran poca maduración, aunque se reconocen, - de acuerdo con las entrevistas realizadas- indicios potenciales de sostenibilidad de las inversiones y esfuerzos realizados.

En opinión de la consultora de la EF, la RMT, los cambios en la organización y composición del equipo del Proyecto y el conocimiento adquirido desde el 2007 con respecto a las realidades de las

Provincias y del contexto regional eran la oportunidad para que la Coordinación y Dirección Nacional, junto con el Comité Ejecutivo dimensionaran el alcance de los indicadores por Provincia y precisaran las estrategias priorizadas y diferenciadas entre Provincias, áreas e instituciones (los diferentes niveles). La información disponible evidencia que varios instrumentos definidos como clave en el documento de proyecto (REPAM, SITT) no fueron retomados sin por lo tanto que se haya indicado en los informes regulares estos ajustes.

Si bien el carácter ambicioso del Proyecto fue reconocido desde el 2010 (cobertura geográfica, alcance de los cambios esperados a diferentes niveles), la RMT debería haber dado lugar a un fuerte proceso de reflexión, de delimitación de los esfuerzos (por Provincia) ***para por lo menos focalizar algunos de los indicadores en aquellos contextos /provincias en dónde era más viable alcanzar efectos e impactos a los diferentes niveles y en sus interacciones.***

La implementación del Proyecto (2011-2013) permitió a nivel local, iniciar la construcción de un nuevo “modelo” de atención a productores, Escuelas, e instancias de decisión local (Municipio o Comisionado) organizado bajo el nombre de USPA. Con ello, se buscó atender la problemática de desertificación, incorporando un enfoque de desarrollo local, dando énfasis, como “puerta de entrada” a las necesidades inmediatas de la población que conforma dichas Unidades. Trece fueron las USPA creadas en las Provincias sumando 256 productores en 1,322,759ha. Paralelamente el INTA siguió apoyando varios de sus componentes de sistema de extensión a nivel local y provincial: Campos Demostrativos, Unidades demostrativas (se registran 17 establecimientos), instancias de coordinación para mejorar la asistencia técnica a los productores con otros socios, a través de las Mesas Interinstitucionales, de Política y Técnicas. También a nivel Provincial se completaron varios instrumentos del SSD. Las mayores articulaciones entre USPA-Campos Demostrativos del INTA- e instrumentos de SSD se dieron a través de las actividades de capacitación y difusión, implantación de estaciones meteorológicas que involucraron en varios casos el INTA además del personal de las Escuelas de las USPA.

El análisis del desempeño o sea el cumplimiento – en cantidad y calidad- de los indicadores de Resultados pudo ser valorado parcialmente (34% de las metas no pudieron ser valoradas) debido a las limitaciones en el desarrollo de la misión y al hecho de que no siempre los informes y registros disponibles dan cuenta de los avances en los indicadores definidos. Con respecto a las demás metas se estima que 25% fueron cumplidas en forma satisfactoria o medianamente satisfactoria; y el 40% registran un cumplimiento de insatisfactorio a altamente insatisfactorio. Ello se debe a dos situaciones combinadas: i) lo reportado en los PIR no responde a las metas indicadas; y/o ii) las entrevistas realizadas y documentos revisados evidenciaron que no se cumplieron las metas.

El Objetivo Específico 1 está asociado con efectos a nivel Provincial, Regional y Nacional, a través de la generación de instrumentos, fortalecimiento de capacidades técnicas y organización, así como información para la toma de decisiones sobre MST. En este caso, tres de las metas fueron cumplidas a cabalidad y corresponden a los instrumentos del SSD (SIG nacional/Provinciales, SAT, MARAS, Estaciones meteorológicas). Se evidenció el uso/apropiación por parte de los actores Provinciales del Sistema de Alerta Temprana y del SIG Provincial – para las valoraciones forrajeras- utilizado para la evaluación y otorgamiento de los créditos de la LO. Sin embargo, en el caso de los

modelos de simulación y la aplicación de conocimientos en MST por parte de técnicos capacitados, no se encontró evidencias de un seguimiento específico, ni informes que permita valorar estos efectos.

El Objetivo Específico 2 apunta a las intervenciones a nivel local; para fortalecer capacidades, la aplicación y demostración por parte de los productores organizados (USPAs, Campos Demostrativos) y productores de las áreas de influencia, de prácticas MST con el apoyo de programas/iniciativas Provinciales. A pesar de que los mayores esfuerzos del Proyecto fueron centrados en este Nivel, es en este objetivo en dónde se registra una mayor proporción de metas que no se pueden valorar. Se trata de aquellas relacionadas con la validación, la adopción y la evidencia de los beneficios de las prácticas y metodologías MST. Lo anterior se debe en gran parte a la falta de sistematizaciones, evaluaciones cuantitativas/cualitativas y datos de seguimiento de una enorme cantidad de actividades realizadas por el Proyecto.

El Objetivo Específico 3 apunta a generar efectos a nivel Provincial/Regional, a través de la institucionalización de criterios para el diseño/otorgamiento de incentivos /mecanismos financieros que compatibilicen producción sustentable -desarrollo local/económico/social con la conservación de la biodiversidad, restauración de ecosistemas y sus funciones ecológicas. Ninguna meta pudo ser cumplida. Ello se debe a dos razones: por un lado el cambio de orientación estratégica del Proyecto a partir del 2010/2011. En efecto las metas esperadas iban a ser logradas a partir de una estrategia totalmente diferente en la cual el INTA – socio institucional pleno para la ejecución del Proyecto- en su calidad de miembro y aliado de instancias, programas e iniciativas Provinciales y Regionales, iba a incidir en los criterios de asignación de financiamiento. A partir del 2011, al ser el INTA, un “consultor” su trabajo focalizo en productos relacionados con los Objetivos Específicos 1 y 2. Por otro lado, el Proyecto siguió reportando avances en los montos asignados por la LO como logro del Proyecto. Sin embargo, no hay evidencias de su incidencia en las decisiones y criterios de otorgamiento de créditos y ANR. Asimismo, algunos avances reportados corresponden al nivel local (Objetivo Específico 2) y no a este Objetivo.

El Objetivo Específico 4 apunta a intervenciones a nivel Provincial/Nacional con efectos a través de la difusión de resultados debidamente documentados, analíticos, para su uso por parte de los actores provinciales y nacionales asociados a la promoción e implementación de políticas y prácticas de LcD (aprendizaje/Gestión de conocimientos; gestión eficiente del proyecto). Tres de las 6 metas que pudieron ser valoradas fueron cumplidas. El elemento más crítico es que los informes y reportes de sistematización y análisis no llenan las expectativas en cuanto a su calidad: análisis crítico con respaldo de información cuantitativa y cualitativa, modelos conceptuales y “operativos” para el desarrollo /continuación de las pruebas del nuevo “modelo de USPA”, condiciones necesarias, y lecciones aprendidas con miras a propuestas a futuro.

Pese al relativo bajo desempeño en lo técnico/físico, la ejecución financiera de los fondos GEF fue de un 100%. En cuanto al co-financiamiento la contribución nacional es mayor (19%) que lo esperado, y el apalancamiento de fondos es alto (US\$6 por cada US\$ invertido por el GEF). Sin embargo, es necesario recalcar que, nuevamente se incorporó la totalidad de los créditos y ANR de la LO, pero no queda claro en qué el Proyecto ha incidido para llegar a este impacto. Asimismo,

el Co-financiamiento del FIDA y del INTA en particular no aparece, pero no hay evidencias de que en algún momento de la implementación del Proyecto se haya solicitado eliminar dicha contribución.

Con respecto a los impactos esperados reflejados en los indicadores de Objetivos Específicos y del Objetivo del Proyecto la valoración es parcial y por ende no concluyente. En efecto de los 10 indicadores de efectos e impactos, siete no se pueden valorar debido a la falta de evidencias (estudios, informes de monitoreo, síntesis, sistematizaciones); y tres tienen una calificación baja debido a que lo que se reporta no corresponde con la información que se pudo comprobar en los informes y documentos del Proyecto.

Haciendo una reflexión sobre los logros del Proyecto, es importante destacar lo siguiente:

- ***El Proyecto amplió a otras áreas geográficas la atención a productores/as y actores para fomentar la adopción de prácticas TME.*** En efecto, en la mayoría de estas áreas, el INTA no había tenido presencia.
- ***Los productores seleccionados*** en las USPA y Campos Demostrativos “pertenecen a los grupos con menor disponibilidad de recursos económicos (...) y con carencias de infraestructura productiva para poder gestionar apropiadamente sus establecimientos – apotreramientos y aguadas en relación con el tamaño del establecimiento-“(2013. Informe de evaluación. Prada).
- ***Con las acciones iniciadas, se pusieron en marcha procesos de concientización*** y toma de decisiones por parte de los actores locales ***articulados*** (Escuela, Comisión, Productores/as y sus organizaciones) alrededor de los problemas ambientales, productivos y económicos a nivel territorial. El uso de los informes de alerta temprana es un ejemplo de la utilidad de la información generada.
- ***El Proyecto permitió dinamizar las acciones de las Agencias de Extensión del INTA*** involucrándolas en la atención a las USPA y fomentando intercambio entre las USPA y los campos demostrativos del INTA a nivel de los técnicos y de los productores.

Sin embargo, de la evaluación parcial de efectos económicos, ambientales y sociales elaborada por el Proyecto, se evidencia aun una brecha entre el conocimiento de prácticas y su aplicación por parte de los productores entrevistados.

Aun tomando en cuenta las condiciones desfavorables para realizar la evaluación final, el mayor problema identificado y que ha limitado la valoración del desempeño, efectos e impactos del Proyecto es el escaso enfoque de implementación orientado hacia resultados. En particular, la planificación, monitoreo y evaluación en sus diferentes tipos (operativo, de efectos e impactos) y niveles (local, provincial, nacional) ***ha sido uno de los talones de Aquiles del Proyecto. Aun cuando es posible que se hayan generado efectos e impactos previstos e imprevistos, difícilmente el Proyecto puede evidenciarlos a través de la información generada (inexistencia de sistematizaciones, análisis gerencial, técnico, de progresos hacia la LcD y de los resultados sociales y económicos, de fortalecimiento de capacidades y su incidencia).***

En otras palabras, -y reconociendo que la Consultora no ha tenido referencial de campo en las Provincias-, de hecho ***el Proyecto ha apoyado a nivel de campo dos tipos de modelos de intervención para atender la desertificación: por un lado las USPA – con una implementación liderada por el personal contratado por el Proyecto y con la participación de actores locales y Provinciales- y por el otro los campos demostrativos/sistema de extensión propio del INTA. Sin embargo, aun al finalizar el Proyecto, no se ha encontrado síntesis ni análisis de los resultados concretos o potenciales de dichas opciones, ni comparación entre ambas.***

En opinión de esta EF una de las causas de esta deficiencia es la falta de atención (por la Dirección Nacional, la Coordinación Nacional, el Comité Ejecutivo y el PNUD Argentina) prestada a los documentos base del Proyecto (PRODOC, Evaluación de RMT, Recomendaciones de la RTA en los PIR), los cuales constituyen compromisos del Proyecto mismo. Otra causa es que los *dispositivos de seguimiento que era necesario diseñar y poner en marcha (para generar datos económicos, de valoración de la degradación...aunque fuese en forma aproximada) no se han montado*. Además, aun en el nivel local (Objetivo Específico 2) en el cual el Proyecto puso mayor énfasis, no hay evidencias del uso de instrumentos disponibles para construir las línea base y para el monitoreo (metodología LADA hasta su resultado final); o generados en los demás Objetivos Específicos (modelos de simulación, datos de aquellas MARAS instaladas hace más de dos años...). La ausencia de una visión/enfoque estratégico para un proyecto de esta naturaleza, -al ser un programa de innovación para la demostración de pautas holísticas de manejo para atender la problemática de desertificación- ha sido uno de los aspectos ya subrayado por la RMT y retomado por la RTA en varias ocasiones en los PIR; y es, en opinión de la Consultora, la principal debilidad subyacente en la implementación del Proyecto.

En el contexto antes descrito, se pudo identificar **algunos indicios de sostenibilidad** así como limitantes para la replicación de los resultados generados.

- la mayoría de los profesionales que se desempeñaron a nivel Provincial (La Pampa, Neuquén, Rio Negro, Chubut) en el Proyecto fue absorbida por los Gobiernos Provinciales o se desempeñan en universidades/organizaciones estrechamente vinculadas con las acciones de los gobiernos provinciales, y por lo menos en La Pampa sigue atendiendo las USPA. Ello es una señal muy positiva, considerando que las capacidades técnicas formadas y con conocimiento de las acciones del Proyecto constituyen la base para cualquier proceso de sostenibilidad y replicación de las acciones.
- En al menos dos Provincias, se institucionalizo la atención al tema de desertificación a través de la creación de la Secretaria de Medio ambiente en Neuquén y la incorporación del tema de desertificación en el Plan Estratégico del Gobierno Provincial de La Pampa.
- De acuerdo con las entrevistas realizadas con el personal del INTA y la revisión de documentos y páginas web, queda claro que los productos del SSD generados en el marco del Proyecto están institucionalizados. Por ejemplo en el caso de la MARAS, se está negociando una iniciativa incorporar este instrumento /su uso dentro de las prioridades del PAN. Asimismo, se espera que las Agencias de Extensión que han apoyado varias acciones con las USPA y los campos demostrativos, sigan asumiendo la atención a estos grupos en el marco de su mandato.

Los limitantes a la sostenibilidad de los procesos incluyen varios elementos asociados algunos a las características propias del Proyecto y otros a situaciones externas:

- El escaso tiempo recorrido desde el inicio de las actividades a nivel local puede atentar contra la sostenibilidad de las acciones, sobre todo a la luz de las expectativas creadas.
- La escasa sistematización de las experiencias, metodologías, pautas así como de los costos asociados a la implementación del modelo USPA y las propuestas de articulación de trabajo entre actores de diferentes niveles también constituye una limitación grande, al no tener respaldo para encaminar/ajustar el modelo en sí.
- Lo anterior está directamente relacionado con la ausencia de la estrategia de salida del Proyecto.

Finalmente, uno de los factores “externos” negativos es la pérdida, a nivel Central de la Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sostenible, de todas las capacidades técnicas, la memoria institucional y la experiencia ganada por los profesionales del Proyecto. En efecto, los contratos de todo el personal del equipo Central terminaron— excepto el asesor destacado desde la Dirección de Suelos— y el personal fue desligado de la Secretaría.

Las recomendaciones de la EF son de dos tipos: operativas para mejorar el cierre técnico del Proyecto y estratégicas para poder dejar en actores locales y provinciales priorizados evidencias de los logros del Proyecto y propuestas para la continuidad/sostenibilidad o replicación de las acciones.

- **Las recomendaciones operativas** apuntan a: I) dejar ordenada la información generada por el proyecto, con un índice claro de los documentos, publicaciones e informes. Se recomienda priorizar la información técnica/metodológica de manera a poder entregar a las Provincias y actores priorizados el respaldo de los resultados y actividades realizada. A título de ejemplo, los SIG de cada USPA deberían ser colocados en algún sitio web (¿Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación en Argentina?) a sabiendas que el servidor de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible no dispone de la capacidad suficiente para montar toda esta información. Esto es un tema que debería ser tomado en manos por la Dirección de Suelos, quien tiene injerencia directa en el Proyecto LADA (la formulación de su nueva fase); ii) difundir a los Puntos Focales y otros socios los informes del Proyecto incluyendo la base de datos de la información recopilada; y iii) Completar y clarificar los Acuerdos de Traslado de bienes adquiridos para viabilizar la continuidad de las acciones /atención a las USPA.
- **Las recomendaciones estratégicas** se dirigen al PNUD y a la SAyDS: para que consideren la posibilidad de desarrollar un trabajo específico para dar cuenta de los logros, efectos e impactos de las acciones desarrolladas a nivel local. Para ello, se sugiere que en conjunto con los Puntos focales, se identifiquen y seleccionen aquellas USPA y campos demostrativos más exitosos (en términos de adopción de prácticas, de involucramiento de productores, escuelas, autoridades locales, INTA y articulación con instancias superiores a nivel Provincial...). Con base en ello, reconstruir/completar la línea base, sintetizar y analizar las estrategias y acciones implementadas que llegaron a generar resultados positivos – y negativos— en las diferentes dimensiones (ambiental, económica, social, institucional), documentar /cuantificar los resultados en las diferentes dimensiones. De esta manera, se esperaría que se genere *para*

casos seleccionados, un análisis completo cuantitativo y cualitativo de las experiencias desarrolladas, las condiciones necesarias, los costos asociados, las lecciones aprendidas (positivas y negativas), vacíos, así como una propuesta de cómo seguir, que aspectos atender y con quienes (en asistencia técnica, financiamiento, apoyo organizativo, mercado etc...). El propósito es dejar documentado el/los “modelos USPA” y “campos demostrativos” analizando su viabilidad para su incorporación en las líneas de trabajo de las Provincias. Dicho trabajo podría ser realizado en conjunto con Universidades (a través de estudiantes) o Instituciones a nivel Provincial. Para ello, se sugiere retomar la metodología LADA que permitiría enriquecer los análisis realizados en los sitios pilotos ya formalizados. Adicionalmente, se recomienda que más allá de las USPA y Campos demostrativos seleccionados para el análisis antes mencionados, se retomem las prácticas y pautas de trabajo implementadas en las USPA (no solamente en lo técnico sino también en lo organizativo, en la transformación/comercialización..) para elaborar Fichas del tipo que están en el libro “Evaluación de la Desertificación en Argentina”. Se espera que con este trabajo, se pueda ordenar y rescatar la información incluyendo: descripción, contexto de la aplicación, Costos aproximados, Adaptabilidad, Efectividad, Impactos en los servicios del ecosistema, Institución y persona de contacto. A sabiendas que varias de las “prácticas” fueron aplicadas en varias provincias, USPA y campos demostrativos, se podría evidenciar las diferencias en su aplicación, enriqueciendo el análisis de las condiciones de su viabilidad.

Las valoraciones finales del Proyecto en sus diferentes dimensiones y temas se detallan a continuación:¹

1. Relevancia del Proyecto	R
2. Diseño y ajuste del Proyecto	MS
3. Supuestos/riesgos	MR (riesgo moderado)
4. Contribución para remover barreras	UA
5. Gestión del Proyecto	MS
• Estructura organizativa y su funcionamiento	MS
• Rol de otras instancias/organizaciones	U
• Vínculos con otros Proyectos	U
• Gestión Administrativa- financiera	S
• Sistema de planificación, monitoreo y evaluación	HU
6. Ventajas comparativas del PNUD	MS
7. Análisis del desempeño	U
8. Ejecución presupuestaria incluyendo co-financiamiento	MS
9. Efectos e impactos del Proyecto	UA
10. Sostenibilidad	UA

¹ S: Satisfactorio; MS: medianamente satisfactorio; U: insatisfactorio; UA: No se puede valorar
MR: Riesgo moderado; R: Relevante

1. INTRODUCCION

La Evaluación Final del Proyecto “Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia” tiene como propósito “analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto durante el periodo 2007-2013 y determinar los impactos alcanzados, su sostenibilidad y lecciones aprendidas” (Ver TDR en **Anexo 1**).

La evaluación comprende además el análisis de los retos que ha enfrentado el proyecto a lo largo de su implementación, a la luz del alcance geográfico, de la complejidad institucional y de los diferentes niveles de implementación. Al ser evaluación final, se buscó valorar los productos generados, los cambios generados (efectos e impactos) y las situaciones de riesgos durante la implementación. En este sentido, una evaluación de este tipo debe de buscar evidenciar no solo los logros obtenidos, sino el valor agregado del Proyecto y su utilidad de cara al futuro.

La metodología planteada en el Informe Inicial (Ver **Anexo 2**) fue diseñada para enfatizar los elementos clave de la sostenibilidad de acuerdo con la secuencia siguiente:

- El análisis de la **calidad y cumplimiento de productos principales** (entre otros: REPAM, USPAs y Unidades Demostrativas, Mecanismos de intercambio de informaciones y lecciones aprendidas entre USPA, SSD en el marco del SITT, material educativo, capacitación a diferentes tipos de actores, propuestas de ajustes de políticas/crédito, participación de los actores, estrategias de comunicación, sistema de monitoreo, gestión de conocimientos)
- **calidad e intensidad del uso y apropiación** de los productos diferenciando entre Provincias, a nivel local y a nivel nacional
- **la calidad de la articulación e incidencia** sobre socios – instituciones, asociaciones de productores a diferentes niveles- , iniciativas y otros Proyectos GEF así como sobre los instrumentos de políticas nacionales y Provinciales para atender la Degradación de Tierras. En otras palabras, el valor agregado del Proyecto sobre los ámbitos y actores priorizados.

Con ello se podía generar elementos para contestar a las siguientes preguntas:

- ✓ *¿Si tuviéramos que diseñar nuevamente el proyecto, utilizando la experiencia vivida, qué se repetiría (estrategias, alcance del proyecto, actores seleccionados etc...) y qué se cambiaría para lograr los impactos esperados?*
- ✓ *¿De qué manera el proyecto ha contribuido a asegurar el uso sostenible de los recursos biológicos en la región y a nivel local?*
- ✓ *¿Ha contribuido el proyecto a mejorar el marco habilitador provincial a través de políticas efectivas, creación de capacidades institucionales, promoción de la investigación en áreas de conservación y uso sostenible, movilización de recursos y promoción de incentivos para la conservación?*
- ✓ *¿De qué manera el proyecto ha facilitado la distribución equitativa de los beneficios del uso y conservación de la biodiversidad al menos en las áreas de intervención?*
- ✓ *¿Cuál ha sido la contribución del proyecto para la réplica de prácticas innovadoras o mecanismos que han apoyado los resultados del proyecto?*

Para lograr lo anterior, se plantearon tres etapas² **las cuales no pudieron ser cumplidas a cabalidad debido a diferentes factores que afectaron seriamente el desarrollo de la misión de evaluación** y que se enuncian a continuación:

- *Pese a que en los TDR se preveía disponer de un Consultor Nacional dicho profesional nunca fue contratado; y tampoco se buscaron alternativas. El perfil del Consultor nacional incluía entre otros “ser conocedor del contexto local y los cambios a nivel socio-económico ocurridos en el transcurso del proyecto; tener amplio conocimiento y buen desenvolvimiento con los sectores gubernamentales, privados y no-gubernamentales del área del proyecto”* (ref. TOR). De hecho, en el momento de las negociaciones de la evaluación, la suscrita enfatizó también la necesidad de que el Consultor Nacional tuviera conocimientos en manejo de ovinos y pastizales, con el fin de completar las habilidades necesarias. Considerando la particularidad de la situación político-institucional así como la diversidad de situaciones de la Provincias, **era absolutamente necesario haber dispuesto del Consultor Nacional para la evaluación final.**
- la lista de personas a ser entrevistadas no solamente era muy limitada, sino que aun antes de llegar a Argentina, las visitas de campo no habían sido confirmadas ni la logística organizada.
- Lo anterior se agravó por factores ajenos al PNUD, al Proyecto y a la SAyDS: las lluvias e inundaciones afectaron gran parte de las áreas de trabajo del Proyecto a partir del 3 de abril (Río Negro) y del 8 de abril en las demás Provincias. Ello imposibilitó realizar giras de campo a las áreas de trabajo del Proyecto (USPA, Unidades demostrativas del INTA). Adicionalmente el día 10 de Abril un paro en el área de Buenos Aires llevó a la paralización de transportes públicos y por ende de las instituciones clave asociadas al Proyecto.
- Otros factores que afectaron seriamente la misión fueron:
 - Solamente parte del personal central del equipo del Proyecto pudo atender a la Consultora debido a que la mayoría de los contratos finalizaron en diciembre del 2013. El personal dedicado al cierre se había mudado de oficina y no tenía acceso a mucha de la información del Proyecto. No se había previsto tener disponible el personal de las Provincias del Proyecto (coordinadores, asistentes) ni profesionales clave del personal a nivel Central (Asesor Técnico Regional)
 - Era claro que la misión de evaluación no había sido preparada según los estándares de calidad que corresponden. De hecho, el informe inicial no había sido distribuido al RTA Panamá ni al equipo/autoridades asociadas al Proyecto, y nunca fue discutido con la Consultora (PNUD/Argentina, Equipo de Proyecto). La información básica requerida tanto técnica como financiera no estaba ordenada, consolidada ni disponible.

Otro aspecto que ilustra las deficiencias de organización de la misión según los estándares requeridos, es que para la Consultora encargada de la EF ni los trámites administrativos (contrato) ni financieros (pago) estaban listos.

² Etapa 1: Elaboración del informe inicial antes de la salida para Argentina y su análisis/discusión con el equipo y el PNUD al comienzo de la misión in-situ; Etapa 2: del 6 al 15 de abril 2014 misión a Argentina incluyendo visitas a campo en al menos dos Provincias y entrevistas a profundidad con actores de diferentes niveles y sectores, sesiones de trabajo con el equipo del Proyecto y del PNUD; Etapa 3: elaboración del informe al regreso de Argentina a sabiendas que era necesario garantizar una comunicación fluida y disponibilidad del equipo durante los 15 días siguientes a la misión. Adicionalmente, se especifican (paginas 9, 10 y 11) una serie de detalles sobre el desarrollo esperado de la misión en terreno y sobre la información necesaria a ser provista por el equipo.

Por todo lo anteriormente indicado, fue necesario, sobre la marcha ajustar la metodología de trabajo enfatizando dos vías:

Por un lado la identificación y “rescate” de informaciones escritas del proyecto a niveles en que normalmente una evaluación final no se involucra (por ejemplo: informes mensuales, trimestrales del personal del Proyecto); gracias al apoyo y empeño de la ex Asistente técnica del Proyecto – quien acudió en forma voluntaria para poder apoyar en esta tarea-, de la Asistente Técnica Administrativa y del Responsable Contable se pudo recabar varios informes del Proyecto. A partir de ahí, fue necesario “reconstruir” la evolución de las actividades en forma secuencial y temática a partir de los registros electrónicos disponibles en este momento. *En otras palabras, la evaluación tuvo que ser basada fundamentalmente en el análisis de la información disponible en documentos y registros, para poder evidenciar los logros y vacíos del Proyecto* (ver en **Anexo 3** la lista de documentos revisados)

Por otro lado, a solicitud de la Consultora se contactaron otros actores para aumentar el número de entrevistas, aunque fuese en oficinas o por teléfono. En total se realizaron 31 entrevistas (ver Gráfico 1 y **Anexo 4**) de las cuales dos fueron realizadas directamente en Santa Rosa, La Pampa y tres en la Estación Experimental de Bariloche, y las restantes en Buenos Aires o por teléfono.

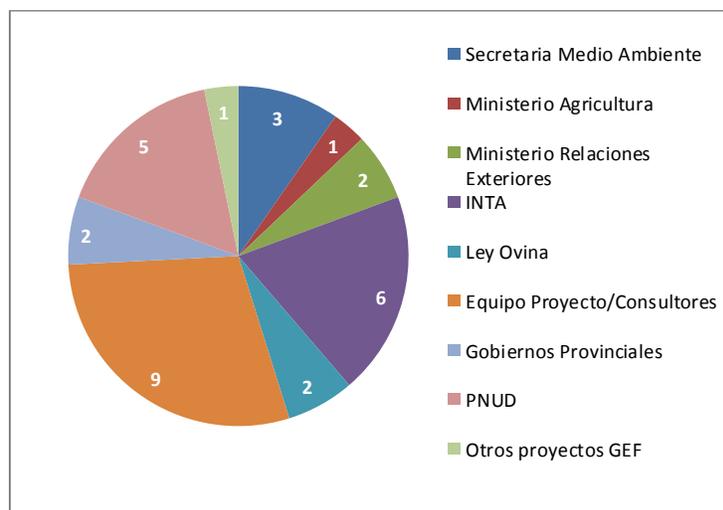


Gráfico 1: Numero de entrevistas realizadas según institución

Como se puede apreciar, prácticamente no se pudo entrevistar actores a nivel Provincial (Puntos Focales, Representantes de Gobiernos, técnicos y decisores de Programas /iniciativas), y ningún actor a nivel sub provincial/local (productores/as, líderes, familias de productores, técnicos y decisores de Agencias de Extensión, personal de Escuelas)

Siendo que una evaluación debe ser respaldada con evidencias, en este caso, éstas fueron buscadas en los informes y reportes disponibles, las entrevistas realizadas, la experiencia de la Consultora en proyecto de esta naturaleza, y cruzando la información entre las diferentes fuentes. **Consecuentemente, varios aspectos no pudieron llegar a ser valorados, y en esos casos, se aplica la mención “UA= no se puede evaluar”. Asimismo, es necesario reconocer que la evaluación es parcial debido a todos los factores antes mencionados.** Por ello, en las recomendaciones finales, se plantean propuestas concretas para orientar la toma de decisiones del PNUD y de la Secretaría

de Ambiente y Desarrollo Sostenible para poder generar un valor agregado de cara a la sostenibilidad y replicación de los resultados.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

En Abril 2007, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) aprobó la asignación de US\$5,183,966 para la ejecución del Proyecto GEF/Patagonia de lucha contra la desertificación en la Patagonia Argentina por un periodo de cinco años.

Esta aprobación fue en reconocimiento a las políticas ambientales y agropecuarias del Gobierno Argentino dirigidas entre otros a la Lucha Contra la Desertificación: el PAN así como el Programa para el desarrollo sustentable de la Ganadería Ovina (PDGODP). Las actividades de este último Programa son financiadas a través de una Ley innovadora, llamada Ley Ovina No 25422 (LO) creada en el 2001 que provee recursos para la aplicación de prácticas sustentables de manejo ganadero. Esta Ley fue complementada en el 2006 con la Ley Caprina No 26141 para los mismos fines en el ámbito caprino. Simultáneamente, la SAGPyA, a través del INTA había venido desarrollando la tecnología de manejo extensivo (TME) para incrementar la cobertura, la diversidad y el rendimiento y la rentabilidad de las operaciones ovinas. Dicha tecnología se define como “un conjunto de prácticas que permiten optimizar la producción de lana y carne de los sistemas ganaderos basados en pastizales naturales asegurando simultáneamente la conservación de los recursos naturales involucrados”³.

El proyecto fue diseñado para atender la problemática regional caracterizada por: i) un alto grado de deterioro de los recursos naturales; ii) la escasa adopción por parte de los productores de las tecnologías para el manejo sostenible de tierras, en particular la TME disponible; y iii) la insuficiente capacidad institucional para implantar el MST. Con este Proyecto se buscó incidir en seis provincias (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) para fortalecer las acciones articuladas de sus organismos e instancias en el ámbito de la producción y del ambiente, así como a nivel sub provincial y local, especialmente en los distintos estratos ganaderos con énfasis en las PYMES y pequeños productores de la estepa patagónica.

Unos 13.000 productores ganaderos habitan la Patagonia, la mayoría de los cuales tienen establecimientos de pequeña escala que pertenecen a productores de subsistencia, incluido el sector de pueblos originarios. Para estos productores, el ganado ovino y caprino representa su principal fuente de vida y muchos poseen rebaños que son superiores a la capacidad de porte de sus pastizales naturales. Esto ha derivado en un proceso de sobre pastoreo y por lo tanto a una pérdida de biodiversidad y suelos. En algunas áreas esto está causando importantes cambios en las funciones de los ecosistemas, lo cual socava la integridad de los mismos.

El Proyecto apunta a la aplicación a gran escala del Manejo Sustentable del pastizal, con la tecnología desarrollada por INTA, en los sistemas de producción ganadera de seis provincias patagónicas, buscando dar un salto cuantitativo de los productores que podrían hacer un uso sustentable de los recursos naturales en las diez eco-regiones patagónicas, mejorando al mismo tiempo sus condiciones de vida. Entre las metas, está la de pasar de las 2 M de ha con aplicación de la tecnologías de manejo extensivo (TME) a 6 M de ha, estableciendo una red (REPAM) que,

³ Centro regional Patagonia Sur. INTA. Estación Experimental Agropecuaria Santa Cruz. Ganadería Ovina Sustentable en la Patagonia Austral – Tecnología de Manejo Extensivo. Editores: Pablo Borelli y Gabriel Oliva. 2001.

mediante el uso de fondos rotatorios, pueda continuar las acciones más allá de la finalización del proyecto.

Entre las principales metas del proyecto, destacan: el fortalecimiento institucional, tanto provincial como nacional y local, el fortalecimiento de capacidades de productores y técnicos, el desarrollo de un sistema de soporte de decisiones y de monitoreo ambiental, la implementación de bases compartidas de datos, la anticipación de riesgos climáticos, la planificación con criterios de manejo sustentable de las tierras (MST), la aplicación de tecnologías de manejo sustentable, la conformación de un sistema integrado de transferencia de tecnología a través de una Red productivo-ambiental y la concientización sobre la problemática ambiental de la Patagonia.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en representación del Gobierno Argentino es el Organismo Nacional de Ejecución. Los socios en la ejecución son: la SAGPyA que es la agencia de implementación de la LO, el INTA institución que funge como brazo tecnológico de la SAGPyA; el Consejo Federal de Medio Ambiente – COFEMA, los Gobiernos Provinciales patagónicos y los Gobiernos Municipales. Es importante mencionar que la totalidad de los estados provinciales firmaron el endoso del proyecto enviado al GEF. Otras instituciones participantes son: las Sociedades de Productores Rurales, las Asociaciones de Productores indígenas, Universidades Nacionales y Privadas, Organismos de Ciencia y Técnica, Organizaciones No Gubernamentales – ONG, y Escuelas y Centros de Turismo Rural Sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD es la Agencia de implementación.

Una de las estrategias centrales del Proyecto es su inserción en las estructuras, programas y proyectos existentes tanto a nivel Provincial como a nivel comunitario.

El presupuesto total, incluyendo co-financiamiento fue definido como sigue:

Fuentes	US\$
Componente GEF del Proyecto:	5,533,966
• Proyecto	5,183,966
• PDF-B	350,000
Co-financiamiento del Proyecto:	26,550,455
Gobierno:	25,288,905
• SAyDS	133,700
• SAGPyA	4,450,345
• INTA	2,463,427
• Provincias/LO	18,241,433
Multilateral:	1,231,550
• Mecanismo Mundial	179,250
• FIDA	1,052,300
• Identificación del Proyecto	30,000
Financiamiento total del Proyecto	32,084,421

Cuadro 1: Financiamiento comprometido para el GEF/Patagonia, según fuente.

3. RESULTADOS

3.1. Diseño del Proyectos y condiciones para su implementación

3.1.1. Relevancia del Proyecto **Relevante**

La relevancia del Proyecto se debe a que: i) el Proyecto GEF Patagonia (2007-2013) fue pionero en la implementación del PAN Argentina, el cual provee el contexto político para La lucha contra la Desertificación y el marco para la participación de los sectores productivos y tecnológicos en el país. Argentina ha suscrito entre otros, a la UNCCD en 1996; y ii) es coherente con las prioridades del Programa Operacional sobre Manejo Sostenible de la Tierra⁴; del PAN/Argentina y del Plan de Acción Argentina-PNUD en el periodo (2005/2009 y 2010/2014), para atacar los problema de la desertificación.

En concordancia con lo especificado por el PO15, el Proyecto GEF/Patagonia buscó “abordar las *causas* fundamentales y los *efectos* negativos de la degradación de la tierra sobre la estabilidad, las funciones y los servicios de los ecosistemas, así como sobre los medios de subsistencia y el bienestar económico de las personas mediante prácticas de manejo sostenible de la tierra” (2003). Este abordaje ha sido confirmado y reforzado en el 2010, cuando la RMT del Proyecto subrayó la importancia de enfocar “los alcances del Proyecto y la mitigación de la desertificación, incluyendo al desarrollo local y ordenamiento territorial en el contexto de los Planes Nacionales de la SAyDS y SAGPyA”. Con ello, se volvió a clarificar los diferentes niveles de intervención del Proyecto y sus interacciones para la Lucha contra la Desertificación.

Con respecto al PAN, el Proyecto es coherente con 4 de sus Áreas Estratégicas de Intervención:

- El “Programas de Acción Provinciales, interprovinciales y Regionales”: para lo cual se define en forma explícita que “el *accionar provincial* podrá canalizarse de distintos modos”⁵: i) *a nivel local* para “canalizar institucionalmente los diversos emprendimientos locales en materia de lucha contra la desertificación”; ii) mediante la “conformación de Programas de Acción Interprovinciales y Regionales” en “aquellos aspectos comunes en esta problemática que están presentes más allá de los límites de cada Estado Provincial”. En todo caso, se busca “*incrementar la eficiencia del accionar de los organismos públicos y privados del orden nacional, provincial y municipal*”. El PAN “incluye la consideración de las *medidas para mitigar el efecto de las sequías a nivel de todo el país*”; en particular a través del “*establecimiento y/o fortalecimiento de sistemas de alarma, de prevención, de preparación y gestión en caso de sequía, así como la introducción de proyectos de fomento de manejo del suelo y del agua*”.
- la “*Red Nacional de Información de Lucha contra la Desertificación*”,
- la “*Educación, capacitación y concientización pública*” y

⁴ Programa Operacional sobre Manejo Sostenible de la Tierra (PO 15), FMAM, Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 5 de junio de 2003.

⁵ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=615>

- el “fortalecimiento del Marco Económico Financiero”⁶.

Con respecto al PO 15 del GEF – FMAM, el diseño del Proyecto ha sido coherente con los tres Resultados previstos:

- “el desarrollo de la capacidad de instituciones y recursos humanos para mejorar la planificación y ejecución del MST para lograr beneficios para el medio ambiente mundial en el contexto del desarrollo sostenible,
- El fortalecimiento del marco de políticas, reglamentos e incentivos económicos a fin de facilitar la adopción de un mayor número de prácticas de MST (...),
- Aumento de la productividad económica de la tierra sometida a MS y conservación o restablecimiento de la estructura e integridad funcional de los ecosistemas.

El financiamiento de los costos incrementales fue definido, efectivamente, para “acelerar las actividades iniciadas” (2003, PO15) por Argentina en materia de MST. Argentina venía (y sigue) desarrollando varios programas y proyectos como herramientas de Políticas en las Provincias Patagónicas entre los cuales destaca el Programa para la aplicación de la Ley 25422 conocida como “Ley Ovina” (incluyendo los Programas PROLANA y Carne Ovina). Esta Ley incluyó, desde su inicio el criterio de “sustentabilidad de los sistemas productivos” en su objetivo específico.

El valor agregado del financiamiento FMAM fue reflejada en la arquitectura/organización del Proyecto: utilizando “las estructuras existentes que tienen comunicación a niveles múltiples tanto hacia arriba como hacia abajo” y agregando “a las actividades (proyectos) que ya están en curso, un marco para el MST integrado en la seis provincias a través del desarrollo y fortalecimiento de políticas conjuntas en diferentes instituciones” (PRODOC p. 9y p.10); y especificando que **“el Proyecto trabajara en forma coordinada en el marco de la Ley Ovina. La SAGPyA vinculará estrechamente al Proyecto FMAM con la UEP”, (...)** en la cual se deberá incluir un cuarto miembro del área de Medio Ambiente del Gobierno Provincial”. Así la organización del Proyecto incorporó desde su diseño las siguientes instancias/organizaciones:

- ✓ La SAyDS como responsable de dirigir el Proyecto y de asegurar la coordinación efectiva entre el Proyecto y otros proyectos existentes dentro del marco del PAN y de su CAN
- ✓ La SAGPyA, INTA, Representantes de Producción y Ambiente de las seis Provincias, UEP: los principales asociados del Proyecto, además del PNUD.

Con respecto al Plan de Acción PNUD-Argentina : 2005-2008 ampliado hasta diciembre 2009 y renovado para el periodo 2010-2014. El Proyecto GEF/Patagonia está enmarcado en el Area de Manejo de la energía y del ambiente para el desarrollo sostenible. En particular, contribuye al “i) fortalecimiento de capacidades del Estado y de la Sociedad Civil para la formulación de políticas y estrategias para el ordenamiento y conservación de tierras, bosques, recursos hídricos y diversidad biológica; ii) el diseño, ejecución y evaluación de intervenciones de mitigación y adaptación al cambio climático así como a la implementación de prevención y respuesta temprana antes los riesgos de desastres; y iii) el apoyo a la formulación y adopción de nuevos instrumentos

⁶ http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno27-10-2008-2.htm

económicos y financieros para promover la preservación de la base de recursos naturales que incorporen mecanismos de participación equitativa de las comunidades más pobres con un enfoque de género”. Todo lo anterior en el marco de los ecosistemas y sistemas de producción de la Patagonia Argentina.

El Proyecto ha sido diseñado con un carácter innovador al querer atender a diferentes niveles, la reversión o por lo menos la minimización de la desertificación a través de la ampliación (cobertura) de los servicios de investigación, extensión, financiamiento y en general de políticas productivas y ambientales. Todo lo anterior con base con un enfoque que busca capitalizar sobre tecnologías, estructuras e iniciativas existentes.

3.1.2. Circunstancias ocurridas desde la formulación y durante la implementación del Proyecto

Desde su inicio, el Proyecto ha tenido que enfrentar varias circunstancias adversas relacionadas con **desastres naturales** y con **cambios de decisores nacionales y provinciales**, que han implicado reajustes y un permanente trabajo de cabildeo con las autoridades a los diferentes niveles; pero también han sido utilizadas como “oportunidades” para evidenciar la validez misma del Proyecto:

- La Patagonia ha sido afectada en forma permanente por eventos naturales: iniciando con una sequía prolongada desde el 2007 hasta el 2011, llegando a la erupción del volcán Puyehue (al sur de Chile) que afectó con cenizas los campos de la Patagonia. Las cenizas tuvieron efectos muy negativos en el hato y en los pastizales, haciendo imposible la implementación de prácticas MST. El único periodo en el que se registra menores impactos ambientales ha sido entre 2012 y 2013. Sin embargo, la parte Norte de la Patagonia seguía afectada por las cenizas en la segunda mitad del 2013. Una de las consecuencias ha sido un aumento en la mortandad de los animales y por ende un agravamiento en las migraciones rurales y la dispersión de productores. De hecho, si se agregan las inundaciones que afectaron la Patagonia en el segundo trimestre del 2014 (una vez terminado el proyecto) ***se evidencia que los eventos naturales, más que “variables” son “constantes” a ser tomadas en cuenta a la hora del diseño de un proyecto mismo.***

La situación de sequía extrema motivo declaratorias de “Emergencia” y “Desastre Agropecuario”, y fue utilizada como una oportunidad para demostrar la necesidad del trabajo articulado e integrador de los organismos vinculados al sector pecuario de la Patagonia. Se incorporó más explícitamente la atención al tema de conservación, extracción y uso de agua en campos de productores. Este tema ha sido priorizado a partir del 2010 tanto en el financiamiento otorgado por la LO (infraestructura, equipamiento) como en los mecanismos de toma de decisión /atención a productores. Tal es el caso de Mesas de Agua que fueron promovidas por ejemplo por el INTA en la Patagonia Norte. La LO ha incorporado plenamente un miembro en sus UEP de las áreas ambientales que contribuyen a la aplicación del MST, lo mismo que Programas, Instancias e Instituciones (PRODERPA, PROINDER, Municipios...).

- De acuerdo con los PIR, se registraron cambios de autoridades en varios periodos: 2007/2008, 2011/2012 y 2012/2013. En el primer caso: el inicio del proyecto coincidió con

el proceso de elecciones y cambios de autoridades en la Nación y las Provincias. Se logró superar esta situación manteniendo a la totalidad de los socios estratégicos (SAyDS, SAGPyA, e INTA). En el segundo caso: los cambios de Autoridades Políticas y por ende de los Puntos Focales se dieron en las Provincias de La Pampa, Río Negro, Santa Cruz; en el tercer caso el Ministro de Chubut y el Sub Secretario de Tierra del Fuego cambiaron pero manteniendo el punto focal.

Otro hito – que no constituye un factor externo- durante la implementación del Proyecto ha sido la revisión de medio término del Proyecto en el 2010. Los cuestionamientos a la ejecución, desempeño, eficacia y funcionamiento del Proyecto provocaron varios ajustes y situaciones: por un lado, un replanteamiento en la formulación y contenido de los indicadores del marco lógico; por otro lado un cambio de énfasis del Proyecto para invertir todos sus esfuerzos hacia el diseño de *nuevos modelos en nuevas áreas de trabajo* en dónde el INTA no estaba presente; y finalmente un quiebre en los arreglos institucionales. La combinación de los dos últimos cambios significó, de hecho, una minimización de los esfuerzos hacia el fortalecimiento de capacidades y la incidencia en programas y políticas a nivel Provincial y Nacional. En efecto, en el diseño original del Proyecto, la SAGPyA a través del INTA era la “correa de transmisión” a través de la cual el Proyecto iba a posicionarse (en los Comités Provinciales, Locales, Unidades de la LO, Proyectos y Programas productivos) para incorporar la dimensión ambiental. El escaso tiempo disponible para encaminar nuevos modelos de LcD (2011-2013) ha significado que las experiencias desarrolladas tuvieran poca maduración, aunque se reconocen, - de acuerdo con las entrevistas realizadas- indicios de sostenibilidad de las inversiones y esfuerzos realizados.

3.1.3. Análisis del diseño y ajuste del Proyecto **MS- Medianamente satisfactorio**

Desde su formulación, el Proyecto fue diseñado con una visión extremadamente ambiciosa al apuntar a impactos profundos en diferentes facetas de una problemática tan compleja e histórica en la Patagonia como lo es la desertificación: la cobertura (6 Provincias), los niveles de intervención y articulación (Nacional, Provincial, Local), ámbito de trabajo (pruebas e incorporación de prácticas de MST en producción ganadera – principalmente ovina- , diversificación de opciones productivas no ganaderas); y forma y contenido de trabajo de las instituciones, programas técnicos, de financiamiento, de desarrollo y de políticas/normativas.

Se entiende que en la etapa de diseño del Proyecto, la apuesta del Proyecto fue que:

- el Proyecto funcionara en apoyo a la Ley Ovina (SAGPyA) a través del INTA; y a partir del fortalecimiento de la dinámica de trabajo de estructuras institucionales, programas, iniciativas existentes/en marcha en las diferentes Provincias de la Patagonia y a nivel Nacional⁷; y utilizando un acervo de prácticas TME existentes.
- A través de este Proyecto, se explicitaría **la dimensión ambiental** en las pautas productivas – a diferentes niveles- para la lucha contra la desertificación. Lo anterior, a través de la incorporación- entre otros- de un trabajo articulado de la Secretaria de Ambiente y desarrollo Sostenible en las iniciativas, y procesos de toma de decisiones (técnicas, de

⁷ “El proyecto trabajará en forma coordinada con una estructura ya existente en el marco de la LO. La SAGPYA vinculará estrechamente al Proyecto FMAM con la UEP de la LO. Esta Unidad está integrada por... el área de producción de gobierno Provincial, un representante de los productores y un representante de la SAGPyA (INTA).” PRODOC. P.29.

incentivos, de formación de capacidades etc..) para el fomento de prácticas de MST para la LcD⁸; y el establecimiento de redes de trabajo a nivel local, provincial y nacional entre instituciones/organizaciones que inciden desde sus propios mandatos (investigación, crédito, políticas/normativas, asistencia técnica, formación etc..).

- En otras palabras, se esperaba que a partir de su posicionamiento en las estructuras, programas e iniciativas existentes a nivel Nacional y Provincial (Ver Cuadro 2), el Proyecto iba a tener un “efecto dinamizador” de la LcD hacia “abajo” (productores, asociaciones, cooperativas, sociedades rurales etc.) a través de instancias “especializadas” en ello (el INTA). Para ello, los dos elementos clave considerados (como canales para lograr lo anterior) eran: el *financiamiento- apoyo crediticio/ANR de la LO* (y también LC) y el *Sistema de Transferencia de tecnología (extensión) del INTA*.

Programas/Iniciativas	Autoridad de aplicación	Dirigidos a	Consideraciones ambientales
Ley 25422. Recuperación de la Ganadería Ovina ⁹	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Personas físicas o jurídicas y las sucesiones indivisas que realicen actividades vinculadas a los sistemas productivos ovinos	“La ganadería ovina deberá llevarse a cabo mediante el uso de prácticas enmarcadas en criterios de sustentabilidad de los recursos naturales”.
Programa Federal de Reconversión Productiva - Cambio Rural	SAGPyA que asignó al INTA la coordinación operativa en conjunto con Gobiernos Provinciales	Pequeña y mediana empresa agropecuaria	Insertar los productores en un proceso de desarrollo; Objetivo del programa: asegurar el uso racional de la base agroecológica, en un cuadro de equidad social.
Programa Social Agropecuario (PSA)	SAGPyA y Unidades Provinciales	Minifundistas para promover su organización y representación	Criterio de evaluación de los proyectos de Emprendimientos Productivos asociativos (EPAs): sustentabilidad de los recursos naturales
Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER)	SAGPyA y Unidades Provinciales	Productores minifundistas y pobres, grupos vulnerables (indígenas, mujeres, jóvenes), trabajadores transitorios agropecuarios	Evaluación de impacto ambiental de las iniciativas de Apoyo a las iniciativas rurales (AIR)
Programa Nacional – Proyecto Choique	SAyDS, Dirección de Fauna Silvestre	Productores que desean criar Choique en condiciones de sustentabilidad	Información para control de especies exóticas que ponen en riesgo las especies nativas
Programa Nacional – Proyecto Guanaco	SAyDS, Dirección de Flora y Fauna Silvestre, Secretaría de la Producción	Productores de Provincias con existencias de la especie	uso y conservación de los recursos faunísticos en el marco de la Patagonia Sur; conciliando los aspectos ecológicos y económicos
Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	SAGyP, Gobiernos Provinciales de Chubut, Neuquén Río Negro y Sta Cruz.	Pequeños productores pobres, microempresarios y artesanos, jóvenes rurales, pueblos aborígenes (Mapuches, Tehuelches)	Disminución de la pobreza “de manera sostenible para el medioambiente”; reducir la vulnerabilidad ambiental de la Patagonia.

⁸ “Se deberá incluir un cuarto miembro del área de Medio Ambiente del Gobierno Provincial” en la(s) UEP(s). PRODOC. P. 29.

⁹ incluyendo Programa de mejoramiento de la calidad de la lana y Proyecto Nacional Carne Ovina Patagónica de la SAGPyA.

*Otros proyectos:*¹⁰

- Desarrollo de un modelo de soporte de decisiones para la producción ovina sustentable de la estepa Magallánica. SECyT-INTA
- Proyecto regional de Recursos Naturales – INTA
- Proyecto regional de lanas- INTA
- Proyecto regional de carne ovina- INTA
- SIG Ambiental, Gobierno de Santa Cruz
- PROFAM. En el marco de PROFEDER, proyecto de extensión en frutihorticultura; El Calafate, Gobernador Gregores, Los Antiguos; INTA.

Cuadro 2: Programas e Iniciativas tomadas en cuenta a la hora del diseño del Proyecto

Fuente: PRODOC y “Determinación de costos incrementales del Proyecto GEF PNUD ARG 04/G35 “Manejo sustentable de ecosistemas áridos y semiáridos para el control de la desertificación en la Patagonia: aspectos conceptuales e identificación de los costos principales de la línea de base”, Informe preliminar, Cátedra de Economía Agraria, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Abril de 2005.

- Para lograr lo anterior, se reconoció que era necesario fortalecer una serie de condiciones (además de la Coordinación interinstitucional a nivel nacional y provincial antes mencionada): i) generación y uso de informaciones con respaldo científico para evaluar y monitorear la desertificación, instrumentos para la toma de decisiones (sistemas de alertas, SIG...); ii) fortalecimiento de capacidades del personal que se desempeña en el marco de la LO, del INTA y otras instituciones; iii) fortalecimiento de capacidades de productores y sus asociaciones en lo productivo/ambiental y organizativo; iii) impulso al sistema de transferencia de tecnología con un enfoque “interinstitucional” a nivel provincial y sub provincial (Mesas interinstitucionales de trabajo con Programas de desarrollo rural, de fomento sectorial etc...)

Con el fin de clarificar la lógica de intervención implícita en el Marco Lógico original del Proyecto (y que siguió vigente aun después de la RMT del 2010), se presenta en el **Anexo 2** (Informe Inicial dentro del cual el Anexo 1 corresponde a camino al impacto) el cual permite además precisar los efectos e impactos esperados. Este esquema permite aclarar uno de los problemas que presenta el marco lógico del proyecto y que ha venido, a lo largo de su implementación, dificultando el análisis y dimensionamiento de los efectos e impactos del Proyecto: diferenciar entre “actividades” que generan “productos”, cambios que se generan a partir del uso /prueba de los productos generados (cambios en conocimiento/uso de herramientas, diseño de programas de incentivos, tecnologías a nivel piloto); para generar impactos por adopción y escalamiento de las propuestas – técnicas, institucionales, financieras/incentivos-; y finalmente impactos en los ecosistemas (efectos positivos en la recuperación ecológica/productiva de áreas ganaderas seleccionadas). Tomando como base el marco lógico ajustado después de la RMT, 58% de los llamados “indicadores” de Resultados son en realidad productos y solamente 42% son realmente son indicadores de efectos, o sea que reflejan cambios en las habilidades y actitud/aptitud o sea la aplicación de dichas habilidades. Esta situación limita la aplicación de un “enfoque orientado por resultados” o sea por efectos e impactos.

¹⁰ Además proyectos de investigación: i) Cuencas endorreicas de la Patagonia Austral . UNPA, SECyT, ii) Geomorfología y evaluación de paisajes volcánicos y mallines asociados a diferentes ambientes de la Patagonia extra andina – UNPA-, SECyT; iii) SIG a escala 1:100.000 de la Provincia de Sta Cruz. UNPA-INTA; iv) Efecto de la dinámica hídrica edáfica y ambiental sobre la productividad y calidad forrajera, UNPA INTA; v) Distribuciones, tecnología y población humana en la Cuenca del Cardiel y Strobell. UNPA.

La RMT¹¹ presentó hallazgos críticos y varios problemas de orden técnico, institucional y de gestión, y formuló recomendaciones de ajustes relacionados entre otros con:

- Los productos y resultados del marco lógico (precisión, clarificación del contenido de los indicadores, su línea base, medios de verificación, niveles)
- La calibración y precisión de los indicadores de objetivos del Proyecto
- Las estructuras de gestión /coordinación y del funcionamiento del Proyecto para asegurar i) una relevancia estratégica, pertinencia y eficacia en el manejo de los recursos GEF; y ii) el desempeño y la orientación del Proyecto hacia impactos más allá del reporte de logros (productos y actividades).

Como resultado de dicha RMT:

- el marco lógico fue ajustado básicamente para precisar/dimensionar /calibrar algunos de los indicadores y formas de trabajo a nivel local. **En particular, introdujo en forma explícita, la escala de “Unidades de análisis eco sistémico, Area, campo, Unidad Socio-Productiva-Ambiental” asociada al Objetivo Específico 2**, y como estrategia de “aterriaje en campo” **pero conservando todo el ámbito de trabajo inicialmente definido (y que se refleja en el camino al impacto antes mencionado)**.
- Tres de las recomendaciones de tipo estructural en el funcionamiento del proyecto han sido: por un lado “que la **Agencia Ejecutora S AyDS asegure una completa coordinación** con los socios clave del Proyecto; y **actuar en la toma de decisiones**”. Por el otro que “el **INTA** defina su rol como socio clave/**proveedor de servicios**, y que **refuerce la visión interdisciplinaria y de ordenamiento territorial** para potenciar los alcances del Proyecto”. Y finalmente que los **Puntos Focales Provinciales “aseguren** la generación de un **sistema de coordinación gubernamental a nivel provincial que sienta las bases de la sustentabilidad de alcance del Proyecto**”.
- La Dirección/Coordinación del Proyecto elaboró adicionalmente un Plan de Trabajo multianual hasta la finalización del Proyecto (en ese momento, hasta mediados del 2013) y un documento de “rediseño del Proyecto” y el POA 2011.

En el gráfico siguiente, se presenta, en forma muy simplificada, una interpretación de **la estrategia original de intervención del Proyecto**. Esta esquematización evidencia el *rol del Proyecto* por un lado en las Plataformas, mecanismos y programas existentes para llegar hasta los productores (nivel local) para así lograr sus objetivos; y por el otro, la retroalimentación e interacción esperadas entre niveles con respecto a propuestas de incorporación de pautas de manejo para la LcD (en el destino del financiamiento existente, de las propuestas técnicas a nivel de campo, y para la continuación de las acciones a niveles provincial, regional y nacional).

¹¹ Informe de RMT, 2010, páginas 88-103

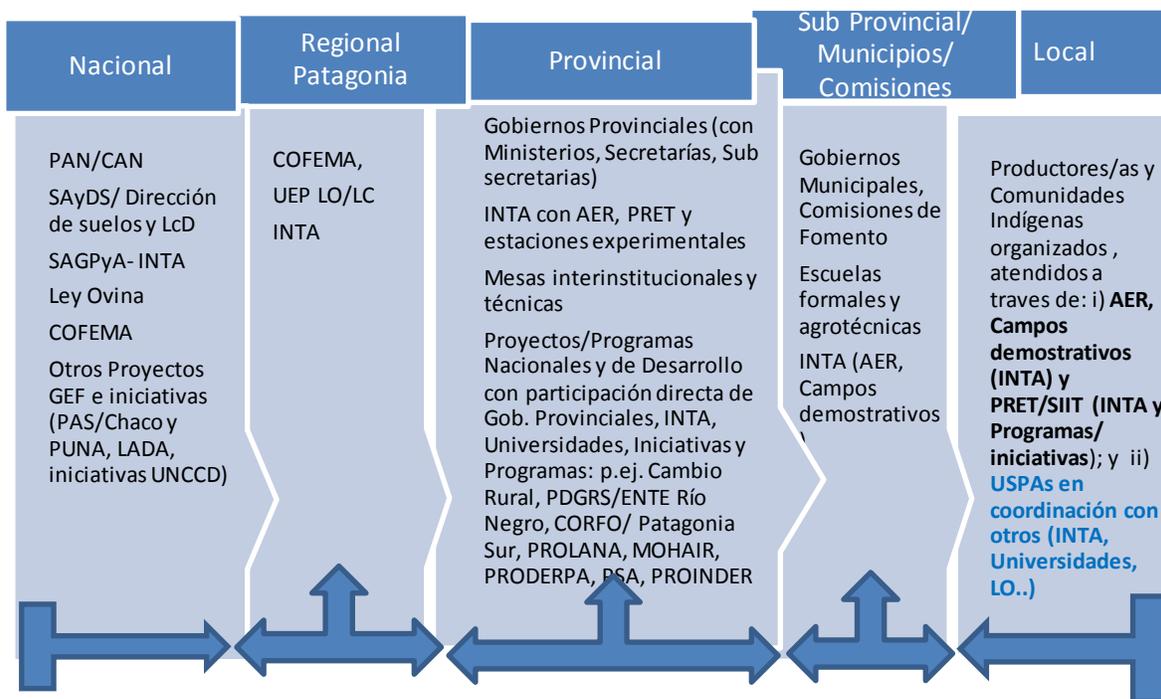


Gráfico 2: Una interpretación de la estrategia de intervención del Proyecto.

Se debe notar tres aspectos importantes: i) **a nivel local, el modelo “USPA”** (indicado en azul) fue concretado y “formalizado” a partir del 2011, **como una nueva modalidad de trabajo**¹², buscando asimismo nexos y coordinación con las instancias locales/municipales y Provinciales; ii) siguiendo con las recomendaciones de la RMT, **las nuevas autoridades modificaron sustancialmente el rol del INTA** el cual pasó de ser “socio estratégico” y enlace clave en la estrategia de trabajo a diferentes niveles, a “consultor” para cumplir con productos específicos; y iii) **la RMT y la Dirección/Coordinación del Proyecto no modificaron las estrategias de trabajo en los demás niveles (nacional, regional, provincial, sub provinciales)**. Más bien las principales recomendaciones de la RMT a ser *implementadas hasta* finales del Proyecto y que se refieren a las estrategias de intervención son¹³:

- “Completar los alcances del proyecto y la mitigación de la desertificación, incluyendo el desarrollo local y ordenamiento territorial **en el contexto de los planes nacionales de la SAyDS y SAGPy**”
- **Mejorar la interrelación de los actores sociales en el Proyecto a través de la creación y/o fortalecimiento de mesas interinstitucionales de trabajo en todas las provincias patagónicas**
- **Replantear las estrategias de involucramiento de las administraciones provinciales con el proyecto, a través de una agenda política que incluya temas claves como la producción, agua y ambiente. En este sentido, los lazos institucionales podrían ampliarse a foros o reuniones de gabinete con los Gobernadores y Legisladores Nacionales o el Parlamento**

¹² Por la forma como se ha ejecutado, se asume que se definió que la ejecución quedó bajo la responsabilidad directa del personal contratado por el proyecto

¹³ Informe de la RMT (paginas 100-101 y Documento “Annex: Key recommendations and management response (as for september 2010)”

Patagónico, a fin de implementar políticas de consenso provincial y/o regional con el mayor nivel de decisión posible; que mejoren la implementación e incrementabilidad del Proyecto

- *Mejorar la sustentabilidad del Proyecto con la reglamentación y aplicación de instrumentos como la Ley Caprina (LC), que junto con la Ley Ovina (LO) en vigencia posibilitarán un fortalecimiento en el Manejo Sustentable de Tierras (MST).*
- *Reformular el concepto de extensión técnica de terreno y sistemas de transferencia incluyendo procesos educativos ambientales con mayor representación de la comunidad*
- *Consensuar las acciones interinstitucionales para lograr resultados verificables*
- *Articular y promover el rol de los centros de investigación y universidades como actores clave (...); el empoderamiento a nivel local y provincial debe ser uno de los principios guías de la fase de reformulación del Proyecto”.*

La RMT enunció además una cantidad impresionante de recomendaciones de diferentes niveles y grado de detalles. En forma específica, se recomendó:

- *“Implementar a la brevedad posible el rediseño del Proyecto siguiendo los lineamientos y recomendaciones de la EMT, en un período que no exceda los tres meses (abril-junio de 2010) a partir de la fecha de entrega del presente Reporte.*
- *Considerar al término del período de reformulación, una evaluación de la factibilidad del Proyecto en el contexto de la implementación de las recomendaciones realizadas (junio 2010).”*

Dentro de los documentos “post RMT” a los la EF tuvo acceso, se pudo constatar que el informe de “rediseño” del Proyecto presenta, **en forma muy limitada** -comparado con el alcance de las recomendaciones de la RMT- solamente algunas estrategias de intervención¹⁴; y se centra fundamentalmente en una “revisión de la terminología”. De la misma manera, la respuesta de la instancia de gestión (management response) a la RMT es muy limitada en su alcance. **Finalmente, no se ha encontrado seguimiento a las recomendaciones de la RMT en los informes del proyecto (período 2011-2013) ni en informes separados ni en los PIR como para poder identificar ajustes en las estrategias de implementación del Proyecto.** En cuanto al Plan de Trabajo Multianual, este documento carece de la especificación de los Responsables de cada línea de actividad y de Participantes, detalles que podrían haber evidenciada al menos parcialmente la estrategia de intervención del Proyecto. Finalmente, **el Plan de Trabajo Multianual si bien describe los productos y actividades, no incluye en ningún lugar todo el trabajo de Coordinación, cabildeo o sea las actividades de acompañamiento y de formación de consenso** que son, en opinión de la Consultora de la EF un elemento esencial del Proyecto, como facilitador de procesos de cambios de prácticas de manejo y de criterios para la toma de decisión de políticas y programas.

Valoración del diseño del Proyecto y sus ajustes después de la RMT

A partir de todos los elementos antes mencionados sobre el diseño y su ajuste, destacan los siguientes elementos:

¹⁴ P.ej. “implementación de un mecanismo de extensión basado en la aplicación de TME y validación de MST en sitios demostrativos; el trabajo no se reduce a promover o difundir técnicas productivas de manera aislada sino que atiende el conjunto de condiciones socio ambientales y productivas; el nivel de intervención en USPA se articula a nivel regional con un SITT, un SSD y una REPAM; “

- El ajuste del Proyecto basado en las recomendaciones de la RMT y la respuesta de la Dirección/Coordinación del Proyecto **fueron insuficientes para aclarar el “cómo” el Proyecto iba a cumplir con los cambios esperados a nivel de instituciones, políticas y productores a diferentes niveles**. En particular, ¿a través de qué organización/institución el Proyecto iba a tener un “amarre” con la compleja institucionalidad en cada Provincia a partir del momento en que el INTA iba a funcionar como “institución proveedora de servicios”?
- Lo anterior tiene relación directa con uno de los indicadores más crítico del Proyecto (y que es compromiso del mismo): el “Número de hectáreas bajo MST” cuya meta es de 6 millones. Analizando el camino al impacto o sea la estrategia de intervención del proyecto (gráfico 2 y **Anexo 2** Informe inicial), queda claro que se buscaba, a través de la *generación de propuestas técnicas ancladas a nivel local, y de acciones de cabildeo a nivel nacional y de la Patagonia*, incidir en las pautas y criterios mismos de otorgamiento de crédito por parte de la Ley Ovina (y Caprina?). Este indicador se iba a verificar a través de las bases de datos de la Ley Ovina y de una serie de programas (PSA, PRODESAR, PRODERPA, PROFEDER y programas provinciales). De nuevo, en el diseño inicial, todas estas interacciones se iban a dar a través del INTA. Sin embargo, al cambiar el rol del INTA, no quedó claro ¿cómo el Proyecto? ¿a través de qué instancia o Institución?) iba a poder cumplir con este impacto.
- Si bien con la RMT se buscó y logró clarificar ciertos indicadores, la calidad de los mismos no ha permitido al Proyecto disponer de un instrumento de planificación orientado por efectos.
- En opinión de la consultora de la EF, **la RMT y los subsiguientes pasos eran la oportunidad para que la Coordinación y Dirección Nacional, junto con el Comité Ejecutivo definieran:**
 - con base en el marco lógico global, *un marco lógico para cada una de las Provincias* para evidenciar las particularidades de cada una (en lo institucional, en la diversidad ecológica y ambiental, en lo social, etc.) *tomando en cuenta el conocimiento adquirido de las realidades del contexto por el tiempo recorrido en el periodo 2007-2010*. Ello hubiera permitido **dimensionar la contribución** – a través de cada indicador de Objetivos y de Resultados- de cada Provincia /área de intervención a nivel local, **a los indicadores globales** del Proyecto así como la línea base correspondiente; y asimismo, **precisar y verificar la viabilidad de las estrategias específicas con los actores a nivel Provincial/ local y nacional**. Asimismo, esto hubiera permitido dimensionar **el peso a ser dado a cada Provincia** en los esfuerzos e inversiones del Proyecto, incluyendo el co-financiamiento. Lo anterior, sin dejar de reconocer que, aplicando el enfoque de *“manejo adaptativo”*, **estas metas por Provincias podían ser revisadas cada año** a la luz de las realidades del momento; y sin modificar el marco lógico global del Proyecto.
 - la viabilidad y forma de trabajo con la REPAM, el SITT (definiéndolo), la forma de trabajo con la Ley Ovina entre otros.
 - las estrategias de funcionamiento de la estructura del Proyecto
 - los supuestos más “apegados a la realidad” sobre todo considerando los factores externos que afectaron desde el 2007 la Patagonia (sequías, cambios de autoridades)
 - En el Plan de Trabajo Multianual, los **Responsables y Participantes** de cada línea de actividad, por Provincia, de manera a poder puntualizar y dar seguimiento al desarrollo y avances del Proyecto. Ello hubiera implicado también garantizar que en los Planes de Trabajo Anuales de cada Institución, se podría haber verificado la incorporación del Proyecto. Adicionalmente, considerando el fuerte trabajo requerido

para que los indicadores evidencien cambios en las pautas, formas de trabajo y cambios en las instituciones, hubiera sido necesario incorporar claramente líneas de actividades relacionadas con las tareas de coordinación y cabildeo. Finalmente, pero no menos importante, todo lo relacionado con Monitoreo y Evaluación del Proyecto (Resultado 4.1. en particular) no ha sido conceptualizado como un proceso continuo, de autoanálisis y auto reflexión (monitoreo interno, dentro del Proyecto, y dentro de la Secretaria de Ambiente) sino como procesos de “evaluación externa”. Ello limita drásticamente el alcance del Resultado. Este mismo aspecto había sido fuertemente analizado por la RMT.

Todo lo anterior también evidencia lo ambicioso del Proyecto: por su escala (cobertura geográfica, alcance de los cambios esperados a diferentes niveles), tiempo que quedaba después de la RMT (2011-2013) y más aún al haber cambiado, después de dicha Revisión, las estrategias centrales del Proyecto. Ello debería haber dado lugar a un fuerte proceso de reflexión, de delimitación de los esfuerzos (por Provincia) ***para por lo menos focalizar algunos de los indicadores en aquellos contextos /provincias en dónde era más viable alcanzar efectos e impactos a los diferentes niveles y en sus interacciones.***

3.2. Implementación del Proyecto

Debido a los cambios que de hecho, fueron introducidos en la implementación del proyecto, se considera pertinente reportar aquí la forma como la Coordinación Nacional ha conceptualizado el proyecto a través de las presentaciones realizadas.

3.2.1. Descripción del GEF/Patagonia de acuerdo con la Unidad de Coordinación

La “Memoria GEF- Patagonia 2011-2013” que corresponde al “informe final del Proyecto” presenta las cuatro áreas de intervención, especificando que el propósito era de “armonizar el frecuente conflicto de objetivos entre el desarrollo rural y la conservación de los recursos, y apuntando a lograr el arraigo de las familias rurales”¹⁵. Cada “área de intervención” incluye los temas y actividades realizadas (ver extracto en el gráfico siguiente y **Anexo 5** que detalla las prácticas por Area y tema, estaciones meteorológicas, MARAS y campos demostrativos):

¹⁵ Memoria GEF- Patagonia 2011-2013 p 21.

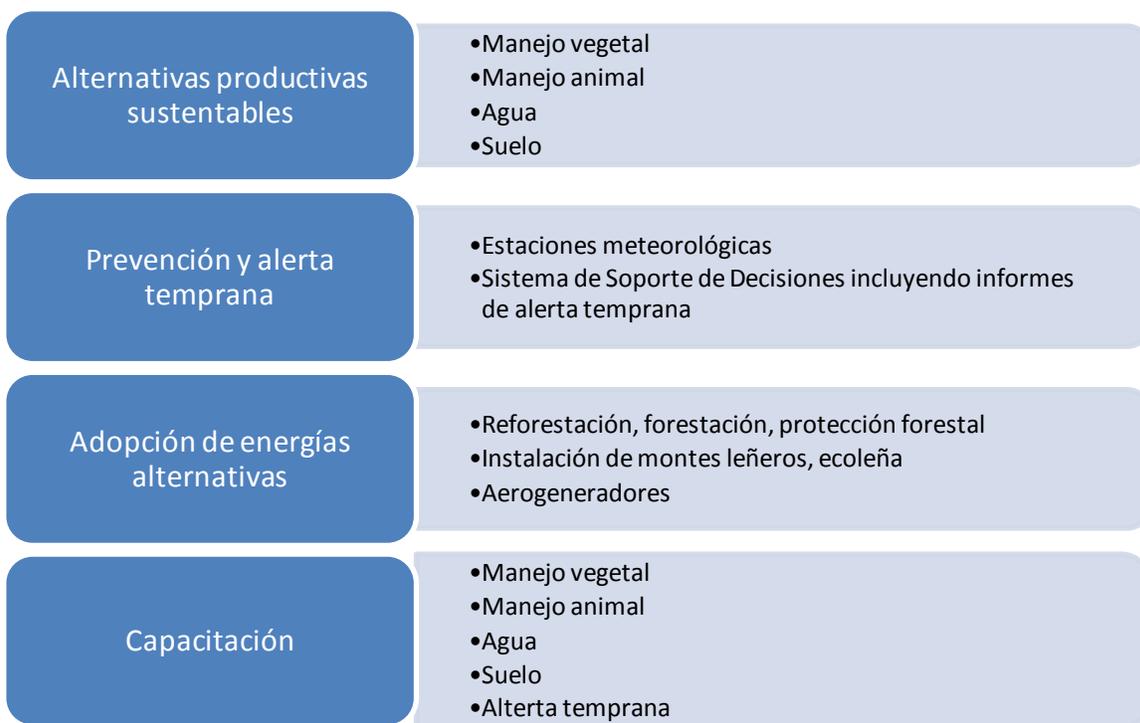


Gráfico 3: Áreas de intervención y temas, reportados por el Proyecto en su informe final

Adicionalmente, se menciona que las cuatro principales estrategias de trabajo fueron: (pp.30-31 Memoria GEF Patagonia 2011-2013)

- i) establecimiento de “nodos” con estructuras y redes existentes, mencionando a REPAM (Red Regional productiva Ambiental Patagónica);
- ii) conexión de los productores con otros programas nacionales (LO y LC) e instituciones (INTA), PRODERPA, PROLANA, Universidades y sectores de Ambiente y Ciencia y técnica de los Gobiernos Provinciales;
- iii) “un marco para MST integrado en las seis provincias en las que se aplicó, a través del desarrollo y fortalecimiento de políticas conjuntas, para consolidar los Programas de Acción Provinciales de Lucha contra la Desertificación- PAP”; y
- iv) “en el ámbito local, se trabajó para lograr el involucramiento de municipios, asociaciones y ONG en la misma tarea”

La información disponible (informes y documentos) y las entrevistas realizadas solamente permitieron identificar/evidenciar la implementación de la estrategia (iv) relacionada con el ámbito local y, un involucramiento limitado en la estrategia (ii).

De acuerdo con el mismo informe, el mayor logro y foco de trabajo del Proyecto consistió en la construcción e inicio de implementación de una nueva modalidad de intervención: las Unidades Socio-Productivas- Ambientales (USPA) que agrupan 256 productores con 1,322,759 ha. Además,

se apoyó unos 17 Campos /Unidades Demostrativos¹⁶ en el ámbito del INTA. LA RMT del 2010 subrayó la importancia de:

- ✓ “Completar los alcances del Proyecto y la mitigación de la desertificación, incluyendo al desarrollo local y ordenamiento territorial en el contexto de los Planes Nacionales de la SAyDS y SAGPyA.”
- ✓ “Ampliar la visión territorial del Proyecto, consensuando el dialogo entre los saberes locales / populares con el conocimiento científico / técnico para mejorar las acciones en materia de producción y conservación del ambiente, considerando en su entorno ambiental las áreas protegidas, el turismo y los usos extractivos (minería, hidrocarburos) como actividades complementarias bajo pautas de conservación y pago de servicios ambientales

Asimismo, la valoración de la RMT con respecto al cumplimiento del Proyecto entre Junio del 2007 y diciembre 2009 fue que “el Proyecto no cumple con requisitos mínimos de avance y/o logros en su implementación”. Según la misma RMT, parte de esta calificación se debió a “la ausencia de un carácter territorial/provincial fundados en el beneficiario: el productor”.

En respuesta a este y otros cuestionamientos, el Proyecto optó por desarrollar las USPA cuyo enfoque conceptual se sintetiza a continuación¹⁷:

- ✓ Se busca “atender no solo el fenómeno ecológico de los pastizales sino también a los aspectos sociales que inciden en la permanencia en el campo y condiciones de vida de los productores”
- ✓ “El abordaje social se da desde abajo” y en las USPA “interactúan en forma permanente y en un mismo sitio productores, escuela y municipios o equivalentes para la búsqueda de soluciones consensuadas a partir del diálogo e intercambio de conocimientos entre técnicos, políticos, educadores y científicos”
- ✓ “Uno de los objetivos centrales de las USPA es brindar asistencia inmediata a los productores más necesitados y a la organización para la búsqueda de escenarios de sustentabilidad”.
- ✓ Las USPA constituyen un ámbito de validación del Manejo Sustentable de Tierras que aporta experiencias y criterios de trabajo al Sistema Integrado de Transferencia de Tecnología (SITT) y brinda insumos para el Sistema de Soporte de Decisiones (SSD).

Según la misma fuente, las condiciones necesarias para la conformación de USPA incluyen: responder a demandas de intervención de los productores /actores locales, existir acuerdos previos de colaboración con instancias de los Gobiernos Provinciales; y que el ecosistema/contexto esté gravemente afectado por la desertificación. Las acciones a ser implementadas tienen diferentes dimensiones temporales y de contenido: i) acciones inmediatas (estaciones meteorológicas, viveros, molino eólico...); ii) acciones mediatas (protocolo de trabajo); iii) acciones permanentes (apropiación del proyecto por parte de los actores y relación con otros productores en red); iv) acciones en paralelo (involucramiento de instituciones con conocimientos en aspectos sociales, económico) a través de la REPAM.

En el mismo documento se detallan las etapas de implementación de las USPA. No obstante lo anterior, no fue posible identificar algún análisis de los avances en el cumplimiento de dichas

¹⁶ Esta cifra fue estimada con base en los informes del INTA para el periodo 2010-2013.

¹⁷ Documento “Unidades Socio Productivo Ambientales, USPA”, sin fecha.

etapas para cada USPA. De haber sistematizado esta información, se podría haber analizado las diferencias entre USPA, el contexto local (en las dimensiones económicas, ecológicas, sociales e institucionales); y disponer de elementos para evidenciar los resultados, efectos, e incluso las lecciones aprendidas para el futuro. A modo de valoración parcial, se reporta en el siguiente cuadro lo que se ha podido identificar para el conjunto de las USPA:

Etapas de implementación de las USPA	Avances parciales y comentarios
Selección del área y componentes USPA (Productores, Escuela, Municipio)	Fechas de inicio de las USPA por Provincia (excepto Sta Cruz): ✓ La Pampa: Adela (2013); ✓ Río Negro: Arroyo los Berros y La Ventana (2011) ✓ Neuquén: Aguada San Roque (2011), Rincón de los Sauces (2011) ✓ Chubut: Telsen- Sepaual y Colhué Huapi (2012) ✓ Santa Cruz: Las Vegas, Gobernador Gregores: no se encontró la fecha de inicio
Elaboración de línea de base	No se ha encontrado una LB clara. Documentos dispersos e incompletos; pese a los ejercicios realizados (evidenciados en varios talleres, presentaciones, tablas que precisan indicadores de los diferentes capitales etc.) <i>estos esfuerzos no evidencian haber conducido a la “identificación de las causas y las presiones que generan la degradación de la tierra y/o las prácticas de manejo sustentable de tierras”¹⁸ ni a la priorización de acciones.</i>
Formulación del plan de intervención	No se ha encontrado. Los Acuerdos revisados no especifican plan de intervención ni aportes de las partes.
Capacitación	Muchas actividades desarrolladas que se analizan más adelante
Provisión de infraestructura	Evidencias del rol del Proyecto en la provisión de equipos, infraestructura etc. (ver más adelante, análisis de presupuesto)
Comunicación y extensión	Evidencias de reuniones y de eventos reportados en eventos de capacitación
Monitoreo y evaluación	No hay evidencia del monitoreo por USPA, ni del modelo USPA en prueba.

En relación con la Capacitación (otra Área de Intervención antes mencionada): el registro de capacitación/sensibilización entre el 2010 y 2013, indica se realizaron unos 174 eventos de capacitación/sensibilización¹⁹. Solamente en el 57% de los casos (99 eventos) los registros detallan el número de participantes por evento. No ha sido posible, con la información disponible, discriminar los tipos de participantes (técnicos, estudiantes, profesores, productores/as, decisores, público participante en eventos públicos etc...). Se pudo identificar, de los 99 eventos, la participación fue de 2396 personas. Se puede afirmar, a partir de los registros analizados, que la gran mayoría de los eventos de capacitación /sensibilización fueron realizados a nivel local, en particular en las USPAs y actores asociados. Desde el punto de vista temático, el gráfico siguiente

¹⁸ Metodología LADA para la evaluación socioeconómica a escala local. Lic. Maria Laura Corso y Vanina Pietragalla (Dirección de Conservación del Suelo y LcD de la SAyDS). Sin fecha. Asimismo, las orientaciones metodológicas (guías, pautas...) enfatizan que “La información de sobre los activos nos permite identificar importantes diferencias socioeconómicas entre los grupos y vincular estas diferencias al manejo de la tierra, la LD y el SLM/LR. Muchas de las conclusiones podrán diferir de acuerdo a los grupos sociales, y la discusión puede ser estratificada de forma tal de que se reflejen esas diferencias. Por ejemplo, inicialmente al observar las percepciones, tal vez de relevancia para un grupo social (los agricultores más pobres) no necesariamente lo sean para otros grupos (como ser los que se encuentran en una mejor condición económica).

¹⁹ De acuerdo con la Memoria GEF-Patagonia 2011-2013, se realizaron 342 capacitaciones con 5293 participantes (productores, técnicos, estudiantes, pobladores en general)

evidencia la predominancia de los temas productivos y de aquellos que fueron clasificados en “Otros”²⁰

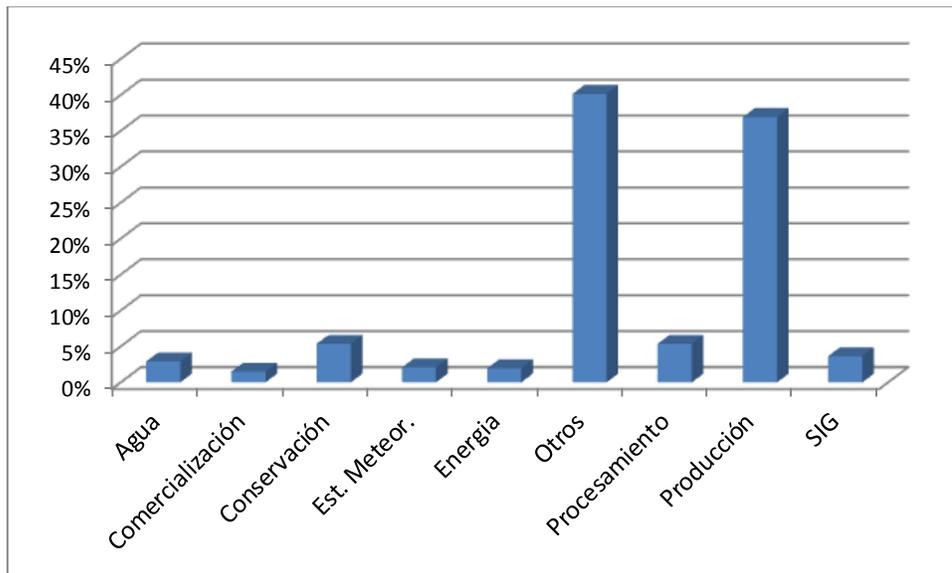


Gráfico 4: Distribución de los participantes en eventos de capacitación/sensibilización entre 2010-2013 (n= 2396)

En síntesis, a partir de las presentaciones e informes finales por parte de la Unidad de Coordinación, se puede afirmar que la imagen que proyecta el GEF/Patagonia es de una implementación a nivel local, centrada en el diseño e implementación de las USPA. Aun así, es poca la información analítica disponible que evidencie –aun con el escaso tiempo de vida de las USPA- un proceso sistemático de monitoreo de las mismas. Adicionalmente, los informes revisados difícilmente muestran la articulación entre por un lado una cantidad impresionante de actividades, de generación de instrumentos (SSD) y por el otro varias contribuciones del Proyecto a las acciones de otras instituciones e instancias, en particular el INTA,

²⁰ Los temas de la categoría “Otros” incluyen: Género, Asociativismo, Alfabetización; Pintura sobre madera, en mural y para niños, Soldadura, Arte y diseño con reciclaje, educación ambiental, tejido, barriletes trineo reciclados, educación ambiental, reciclado de telas, cocina saludable, pintura en tela, Salud/enfermedades y Desarrollo local principalmente. Los temas incluidos en la categoría “Producción” son: Suplementación estratégica forrajera, destete precoz, forraje en secano, suplementación a corral para parición, evaluación pastizales, Armado de invernáculos, Horticultura, manejo de montes, almácigos, lombricultura, compostaje de residuos orgánicos, Alambrados electrificados, plantones de tomate, micro túneles, revisión carneros, cerrado de mallines con alambre electrificado.

3.2.2. Barreras identificadas en el PRODOC y alcance de las contribuciones del Proyecto

UA: no se puede valorar

Barreras	Avances a diciembre 2013 para remover las barreras ²¹ y Comentarios
1. Limitaciones de <i>capital social</i> entre los productores grandes, medianos y pequeños y sus familias que limitan el intercambio de información y concientización	Se menciona el fortalecimiento de organizaciones de productores. Sin embargo no hay evidencias. Estos avances solamente se identificaron a nivel local de las USPAS. No a nivel Sub provincial ni Provincial ni Regional.
2. Restricciones institucionales, capacidad limitada de recursos humanos para el intercambio de información y el desarrollo de capacidades de los productores a través de los servicios de extensión estatales federales y provinciales. Los servicios de extensión son débiles	De acuerdo con las entrevistas realizadas, los Programas nacionales y financiados por la cooperación externa (FIDA) así como la LO disponen de técnicos a nivel provincial (pero no hay evidencias, por provincia, de cuantos técnicos se dispone, incluyendo para la LO, los diferentes Programas y el INTA). Se registran muchas acciones de capacitación pero no hay evidencias del uso de dicho conocimiento por parte de los técnicos. De parte de los productores, la evaluación de efectos productivos, ambientales y sociales presenta “percepciones” de los productores; y evidencia que de 9 prácticas que conocen los productores 5 ²² son aplicadas (entre el 51% y 86% de los productores), mientras que 4 ²³ prácticas si bien son conocidas, son aplicadas por el 25% a 47% de los productores) No hay evidencias de que el Proyecto ha incidido en los sistemas de extensión del INTA y socios que se han venido desarrollando. El INTA ha venido ajustando su sistema de extensión complementando las estrategias de trabajo con las Estaciones Experimentales, las Unidades Demostrativas de productores utilizadas para la demostración a grupos de productores y el PRET
3. Los pequeños productores <i>sin título de propiedad</i> tienen restringido su acceso a programas y créditos. Estos productores no están bien representados en las sociedades rurales, y a veces están organizados en cooperativas que se conectan con Federaciones con escasa representación.	No hay información sobre productores sin título. De acuerdo con el informe de Prada, la gran mayoría de los productores entrevistados de las USPA trabajan tierra propia. No hay evidencia de que el Proyecto haya tratado el tema de acceso a crédito (LO) para los productores sin título de propiedad.
4. La información para el <i>pronóstico y toma de decisiones técnicas</i> es incompleta, dispersa y no llega de manera ordenada a los productores.	Las entrevistas e informes/publicaciones subrayan el uso de las siguientes: i) Sistema de Alerta Temprana; ii) el SIG a nivel Provincial utilizado para valorar la capacidad de los pastizales como criterio para otorgar créditos de la LO
5. Existen <i>brechas de información acerca de las opciones viables de producción alternativa para la diversificación económica</i> de campos y oportunidades <i>no pastorales</i>	El Proyecto ha impulsado otras actividades no pastorales (horticultura, tejido, mejoramiento de la comercialización de la carne y lana, manejo de guanaco) No obstante no se registran evidencias sobre la “viabilidad” económica y en el uso de la mano de obra de dichas alternativas (ni ex ante ni durante la validación)
6. Hay muchos pastizales que poseen <i>áreas de valor ambiental</i> que no han sido identificados.	No hay información
7. Faltan en el ámbito provincial <i>acciones normativas, criterios e instrumentos que posibiliten incentivos para MST y protocolos de productos diferenciados.</i>	Producto de la sequía que afectó la Patagonia, la LO, el INTA y el proyecto GEF/Patagonia han enfatizado las inversiones y el manejo de agua (cantidad, calidad, distribución)

²¹ Esta información debe ser considerada como parcial, pues solamente fue generada a partir de las entrevistas realizadas y de la revisión de documentos/publicaciones del Proyecto.

²² Estacionamiento de servicios y control de machos; Separar rodeo según boqueo y condición corporal, separación de machos y hembras, evaluación de pastizal y ajuste de carga animal, aumento y distribución de aguada.

²³ Suministro de granos en batea, producción de reservas, forrajes y granos; uso de potreros para pariciones; apotreramiento y uso de boyero eléctrico.

8. Existen <i>brechas</i> en el conocimiento y la información acerca de los <i>procesos de degradación de suelos, de la TME y del acceso a sistemas de apoyo</i> para facilitar la tarea de los responsables de la toma de decisiones en el ámbito provincial y en el de los productores	El sistema de alerta temprana, el SIG provincial han sido utilizados para la toma de decisión en el ámbito provincial. La asistencia técnica a la USPA permitió al INTA ampliar su ámbito de acción a áreas/productores que no atendía antes. Pero no hay evidencias de un planteamiento y ajuste formal del Sistema de Extensión con incidencia del Proyecto.
9. Hay una <i>falta de concientización en múltiples sectores acerca de la problemática del MST</i> y del papel que juega en la planificación de desarrollo económico y del territorio.	El Proyecto ha enfatizado mucho en las capacitaciones, material educativo, los temas ambientales relacionados con desertificación. En La Pampa y Neuquén se reporta la incorporación del tema de desertificación en los Planes Estratégicos y en las estructuras formales de dichas Provincias.
10. Hay baja conectividad debido a las distancias, entre las organizaciones de implementación y el hecho de que las reuniones presenciales en la Patagonia son económicamente inaccesibles.	El trabajo en las USPA ha sido realizado con el apoyo y articulación de técnicos del INTA, y de los técnicos de las Provincias. No hay evidencias de creación y funcionamiento de la REPAM; ni de aportes a las estructuras provinciales interinstitucionales como “correa de transmisión” de informaciones y pautas de manejo”.
11. El Artículo 3 de la Ley Ovina establece la evaluación de pasturas para determinar la receptividad del campo del proponente como prerequisite para la aprobación de recursos financieros.	Sí, en la Ley Artículo 18 ²⁴ . El Manual de la LO fue actualizado en el 2012. No hay evidencias de que el Proyecto incidió en dicha actualización.

Cuadro 3: Barreras identificadas en el PRODOC y avances al 2013

²⁴ “Los titulares de planes de trabajo y proyectos de inversión podrán recibir los siguientes beneficios:

- a) Apoyo económico reintegrable y/o no reintegrable para la ejecución del plan o programa, variable por zona, tamaño de la explotación, tipo de plan o programa y actividad propuesta, según lo determine la autoridad de aplicación, de acuerdo a lo establecido en la reglamentación;
- b) Financiación total o parcial para la formulación del plan de trabajo o proyecto de inversión de los estudios de base necesarios para su fundamentación. Podrá requerirse asistencia financiera para la realización de estudios de evaluación forrajera, de aguas y de suelos, así como de otros estudios necesarios para la correcta elaboración del plan o proyecto;
- c) Subsidio total o parcial para el pago de un profesional de las ciencias agronómicas y/o veterinarias para que lo asesore en las etapas de formulación y ejecución del plan o proyecto propuesto;
- d) Subsidio total o parcial para cubrir los gastos necesarios para la capacitación del productor y de los empleados permanentes del establecimiento productivo para ejecutar la propuesta;
- e) Subsidio a la tasa de interés de préstamos bancarios.

3.2.3. Análisis de los supuestos/riesgos: valoración a lo largo de la implementación del Proyecto

Calificación: M (Riesgo moderado)

Riesgo	Medida de Mitigación del Riesgo según PRODOC	Calificación del Riesgo durante la implementación	Comentarios
<p>1. Los gobiernos nacional y provinciales mantienen su apoyo a la implementación del proyecto</p> <p>2. Se mantiene el compromiso a largo plazo de los socios.</p>	<p>La creación y operación de la REPAM proporcionaría un contexto en el cual discutir los programas y proyectos, capacitación y actualización, ayudando a mantener el interés del gobierno nacional y provincial en apoyar el proyecto.</p> <p>La estructura del fondo rotativo reinvierte los fondos a nivel provincial, protegiendo la funcionalidad del fondo frente a cambios políticos.</p>	L	<p>Hasta donde se ha evidenciado con las entrevistas y con la revisión de documento, ni la REPAM ni el fondo rotativo han sido parte de las actividades/esfuerzos del Proyecto.</p> <p>De las entrevistas con el Secretario de Agricultura de la Pampa y el Asesor Técnico Regional, los compromisos a largo plazo están dado por: la apropiación y continuidad dada a las USPAs en La Pampa por parte del Gobierno Provincial; y por la creación dentro de la Provincia de Neuquén de la Secretaria de Medio Ambiente; y la incorporación del tema de desertificación en los Planes Estratégicos de la Pampa y Neuquén.</p>
<p>3. Las instituciones asignan personal y le permite adquirir nuevas habilidades dentro de la planificación MST.</p>	<p>Los convenios y acuerdos firmados por las instituciones proveen el marco y aseguran su compromiso en relación con la asignación de personal para trabajar en MST.</p>	UA	<p>De los 58 Acuerdos revisados, ninguno define compromisos con respecto a la asignación de personal ni sobre la evaluación de habilidades de técnicos a pesar de que se registran muchas actividades de capacitación.</p>
<p>4. Técnicos calificados son retenidos por las instituciones en el mediano plazo.</p>	<p>La capacitación de técnicos de diferentes instituciones y su participación en nuevos proyectos llevará a mayor integración y los resultados servirán como incentivo para que las instituciones retengan a estos técnicos. Un equilibrio entre el apoyo de las diferentes partes interesadas reduce el riesgo</p>	L	<p>La gran mayoría de los técnicos del Proyecto que se desempeñaban en el Proyecto fueron absorbidos por los Gobiernos e instancias provinciales. No así a nivel Central en la Secretaria de Ambiente y desarrollo Sustentable, en la cual solamente un profesional que ya pertenecía a la Secretaria fue designado para integrar la Dirección de Suelos con el mandato de dar seguimiento de las acciones (pero a la fecha de la EF, no se había aun definido el plan de trabajo ni la articulación con las Provincias)</p>
<p>5. El gobierno y los productores se comprometen a un sistema de extensión y transferencia de tecnología que continúe en el largo plazo.</p>	<p>Alcanzar un consenso entre el gobierno provincial, productores, el INTA, CONICET y Universidades en el diseño de un SITT, además de entrenar a los técnicos y productores, asegurará un compromiso mayor a largo plazo.</p>	UA	<p>No ha habido referencia a avances en el SITT producto de las acciones del Proyecto. El INTA ha venido implementando sistema de extensión con varias modalidades (campos demostrativos, PRET...)</p>

6. El compromiso de los gobiernos provinciales a través de cambios en la administración.	La firma de acuerdos de referencia con los gobiernos provinciales y acuerdos para proyectos conjuntos asegurará el compromiso continuo, aun si hubiera cambios en la administración.	M	
		A	Es necesario agregar otro Riesgo (que faltó en el PRODOC, referente a Desastres Naturales y eventos climáticos (con calificación “Alto” durante la implementación)

Cuadro 4: Análisis de riesgos durante la implementación del Proyecto

3.2.4. Gestión del Proyecto. **MS= Medianamente Satisfactoria**

3.2.4.1. Organización y funcionamiento. **MS= Medianamente Satisfactoria**

Debido a la falta de muchas evidencias, se optó por calificar los elementos específicos de gestión del Proyecto en vez de calificar el conjunto de la gestión. Se incluye además un análisis sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la RMT, referente a la Gestión del Proyecto

Cumplimiento de las recomendaciones generales de la RMT.

La RMT del 2010 planteó 4 recomendaciones básicas para que la gestión del Proyecto sea orientada al aprendizaje, la evaluación y la adaptación a la realidad. A continuación, se presenta cada una de ellas y se presentan y comentan los avances con base en las entrevistas realizadas y la escasa información sistematizada disponible sobre estos aspectos

Recomendación 1. Identificar e implementar procesos internos de monitoreo y evaluación del ciclo de vida del Proyecto que sean direccionados hacia el desempeño del Proyecto y su sustentabilidad.

La preocupación y énfasis de la Coordinación para acelerar la ejecución técnica y financiera del proyecto llevó a establecer un sistema de gestión interna en el cual cada profesional del Proyecto reportaba mensualmente los avances de las actividades, y ello era el respaldo necesario para proceder con los pagos de honorarios. *Se trata de medidas eficaces para controlar el desempeño del proyecto (cumplimiento de actividades y generación de productos del POA).*

Con respecto al monitoreo más estratégico y de efectos/impactos: de acuerdo a la Coordinadora, se realizaban reuniones de equipo una o dos veces por año para analizar los avances (efectos, impactos y estrategias) del Proyecto y discutir y consensuar el POA previo a su presentación al PNUD y al Comité Ejecutivo. Se logró analizar ayudas memorias de 3 reuniones de Coordinación y una más específica sobre la coordinación con el INTA²⁵.

Las ayudas memorias reflejan: i) poca discusión estratégica: además de presentar las actividades realizadas o por realizar, las reuniones de coordinación deberían centrarse en las estrategias del Proyecto, sus impactos/efectos, lecciones aprendidas y reajustes necesarios; ii) debilidades en las conclusiones y acuerdos de reuniones y talleres: las ayudas memorias relatan lo manifestado por los participantes, pero las

²⁵ Marzo del 2011 entre la Coordinación GEF y el INTA para “restablecer relaciones de confianza y reglas claras”; reuniones de coordinación de Mayo 2011, Marzo y Noviembre 2012

conclusiones y decisiones, acuerdos, plazos, responsables no están plasmados en dichas ayuda memoria; y iii) a modo de “detalle sintomático”: si bien se logró avanzar con significativa mejoría en la coordinación de las actividades con el INTA y sobre todo a nivel de campo, no se evidencia una integración entre las dos Secretarías (SAyDS, SAGyP). Ello se ve evidenciado incluso en la forma en que se enuncia la pertenencia institucional de los participantes en las Ayudas Memorias: “Proyecto GEF” separado de “INTA” aun cuando los participantes realizan actividades en el marco de GEF.

Con respecto al tema de “sostenibilidad” mencionada en la Recomendación de la RMT: siempre de acuerdo con las ayudas memorias, a un año del cierre del Proyecto (Ayuda memoria sobre “Sinergias” noviembre del 2012, se anticipó en forma satisfactoria la necesidad de profundizar en temas clave de cara al cierre del Proyecto: a) Análisis de impacto de las USPA's en degradación de tierras: costos, beneficios y sustentabilidad; 2) Consolidación de las acciones de las USPA's; 3) Evaluación y cierre del Proyecto, impacto de capacitaciones; 4) Incorporar prácticas de MST en programas nacionales (Ley Ovina) y 5) Sistematización de resultados. Sin embargo no se ha encontrado evidencias del seguimiento al cumplimiento de cada uno de estos elementos acordados, en los informes y POA de rutina y en los informes finales (Memorias 2011-2013 y Evaluación de efectos ambientales, productivos, económicos de las USPA).

Recomendación 2: Especificar cuáles son los criterios de cambio que indican la adaptación, generación interna de conocimiento del Proyecto y su flexibilidad/ adaptación a la realidad; y recomendación 3: reflejar la interdependencia de las diferentes estructuras del Proyecto en el flujo de información y en la toma de decisiones.

No se ha encontrado evidencias de que estas recomendaciones hayan sido retomadas. El sistema de toma de decisiones entre las diferentes estructuras del proyecto no ha sido sistematizado, excepto con la instancia superior (Comité Ejecutivo) que se describe más abajo. Ello se puede deber a que no se tuvo acceso a documentos elaborados por la Coordinación o Dirección del Proyecto.

Estructura organizativa y su funcionamiento

Después de la RMT, la estructura y funcionamiento del Proyecto fue ajustado. Uno de los elementos críticos: señalado por la RMT fue: “un proceso de manejo y gestión altamente centralizado que limita el desempeño, ajuste y flexibilidad del Proyecto a nivel Provincial”. En efecto, y a pesar de que no se ha encontrado un organigrama ajustado después del 2011²⁶, las entrevistas realizadas con dos de los Coordinadores y uno de los Puntos Focales evidenciaron que **la comunicación entre las Provincias y el equipo central era fluida; y que existía espacio para que los Coordinadores, en estrecha colaboración con las instancias Provinciales, pudieran proponer y ejecutar acciones**. Ello se dio mayormente en todas las Provincias, excepto en el caso de Sta Cruz debido, según la Coordinación a que en esta Provincia, después del cambio de autoridades, no se logró mantener la cooperación/comunicación requerida.

La descentralización se dio a nivel técnico, no así a nivel financiero: de las entrevistas realizadas, pareciera que la programación presupuestaria no permitía a los Coordinadores disponer de una estimación clara para el año de las disponibilidades financieras. Ello se debió a que para evitar sub ejecución, los presupuestos se aprobaban trimestralmente, sin tener la seguridad de que lo solicitado (POA) sea aprobado después. Ello ha suscitado, en opinión de los actores localizados en las Provincias, incertidumbre sobre la continuidad de las acciones. Esta situación debería haber sido sistematizada con mayores elementos para poder sacar lecciones

²⁶ El organigrama dibujado en la Memoria 2011-2013 no cumple con los estándares de lo que debe ser un organigrama (evidenciar las relaciones de autoridades y colaboración de los diferentes actores/niveles de responsabilidad); Una de las recomendaciones de la RMT especificó: “14. El CNP deberá reformular el organigrama del proyecto”.

aprendidas y recomendaciones relacionadas con la forma de ejecución de futuros proyectos centralizados y que funcionan en las Provincias.

Con respecto a las instancias decisoras/orientadoras al más alto nivel, destaca lo siguiente:

- **el Comité Ejecutivo** está integrado por la Agencia Ejecutora Nacional (Directora Nacional) SAYS y representantes de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de la SAGPyA, del INTA, del COFEMA, y del PNUD (Agencia implementadora).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Proyecto ha sido constante, mostrando el interés de dicha instancia del Gobierno de Argentina, y como medida para dar seguimiento después de los resultados de la RMT. Una de las responsabilidades más evidentes del Comité Ejecutivo es la aprobación de las Cartas Acuerdos a nivel nacional/Provincial que también son aprobadas por Cancillería.

De acuerdo con las Ayudas memorias disponibles, 5 reuniones fueron desarrolladas entre el 2011 y 2013. A dichas reuniones solo una vez se registra la participación del Punto Focal Operacional GEF, del Gerente de la LO y del COFEMA. Asimismo, las ayudas memorias revisadas evidencian, de la misma manera que en las reuniones de Coordinación (antes mencionadas) la escasa aplicación de procedimientos acorde con los estándares normalmente aceptados.²⁷ Aun en el caso de la última reunión del Comité (setiembre del 2013) en la cual se discutió el tema de cierre del Proyecto, la ayuda memoria no llega a plantear metas ni responsables. De la información recabada, tampoco hubo discusión del informe final ni aprobación formal (Memorias 2011-2013). ***En opinión de la EF, hubiera sido fundamental que el Comité Ejecutiva utilizara las herramientas disponibles, en particular el informe de la RMT del 2010 para dar seguimiento a las recomendaciones; y focalizar en temas estratégicos de impactos, lecciones aprendidas para las políticas provinciales, nacionales y en particular para el PAN.***

3.2.4.2. Rol de otras instancias/organizaciones. U= Insatisfactoria

La **Dirección de Suelos** de la SAYS parece haber tenido un rol importante en la orientación/asistencia técnica para el uso de la metodología LADA en el Proyecto, aunque ésta no logró ser aplicada en todas sus potencialidades a nivel local. Llama la atención que, siendo la SAYS un actor clave del Observatorio Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación (www.desertificación.gob.ar), de acuerdo con los informes y en general la información presentada, no parece que el Proyecto GEF/Patagonia haya tenido articulación estratégica con dicho Observatorio, ni que las USPAs y los datos generados (sitios pilotos) hayan sido asociados a dicho Observatorio. De hecho, el Proyecto GEF /Patagonia no aparece en los Proyectos registrados en el sitio web del observatorio. Sin embargo de acuerdo con el responsable de las MARAS en el INTA/Bariloche, es claro que la contribución del proyecto ha sido central para la instalación, montaje y seguimiento de las MARAS como instrumento de análisis de las tendencias de la

²⁷ Presentación de la Agenda y Responsables; Revisión del cumplimiento de Acuerdos de Reuniones previas; desarrollo de la reunión; conclusiones; Acuerdos con responsables y fechas.

degradación de tierras en vegetación abierta característica de la Patagonia, monte alto andino y puna.

La LO tal como se mencionó anteriormente prácticamente no ha participado en el Comité Ejecutivo. La articulación entre la LO y el Proyecto solamente se ha identificado a través de la participación de los Coordinadores de Río Negro y Neuquén en algunas reuniones de las UEP/Mesas interinstitucionales; sin embargo, no se reportan resultados significativos.

Con respecto al **INTA**, tal como se mencionó, su rol ha sido disminuido y apegado a las Cartas Acuerdos con sus respectivos POA para cumplir con la generación de productos en el Objetivo Específico 1 y parcialmente en el 2. No obstante lo anterior, al revisar la Memoria 2011-2013, los informes del INTA y la dinámica de trabajo descrita por actores entrevistados a nivel Provincial/local, queda evidente que los trabajos conjuntos entre el personal “del proyecto” y en INTA han tenido mucho mayor intensidad que lo que se reporta en los informes “formales” (PIR). Algunos ejemplos son: la provisión de conocimiento y actividades de capacitación a las USPA y sus actores, las actividades de articulación de los productores con la LO en las Unidades Demostrativas, el involucramiento, a través del INTA de una serie de instituciones para la generación de los componentes del SSD. Sin embargo, queda aún pendiente la pregunta del valor agregado de todas estas actividades para el INTA. En efecto por su propio mandato, el INTA es un integrante permanente de las Mesas Técnicas, Institucionales y Políticas que son parte del sistema de extensión. Lo presentado en las Memorias 2011-2013 **no clarifica la articulación del Proyecto con el sistema de extensión del INTA, sus componentes y diferentes apuestas desde el 2007; por ejemplo i) las mesas Políticas y Técnicas interinstitucionales para el desarrollo que son espacios de organizaciones y Programas con diferentes mandatos para atender, más allá de la parte tecnológica, las necesidades de las comunidades y productores; ii) los proyectos Regionales con enfoque territorial (PRETs) –a partir del 2011- para la innovación tecnológica y organizacional incluyendo cadenas de valor, territorios y agro-ecosistemas**. El tema del SITT no parece haber sido discutido ni se ha evidenciado propuestas basadas en las experiencias de las USPA, de los campos demostrativos y otras modalidades de extensión.

Debido a las condiciones en las cuales fue desarrollada la evaluación final y también a la falta de informaciones completas del Proyecto, no fue posible analizar las relaciones con actores para cada una de las Provincias. A continuación se presenta **el procesamiento de la información de 58 Acuerdos firmados por el Proyecto** (de los 83 enunciados). Lo anterior, con el fin de identificar los niveles de trabajo y la calidad de los acuerdos y planes de trabajo. El gráfico 5 evidencia que la mayor parte de los Acuerdos (39) fue firmado para acciones a nivel local, seguido por los Acuerdos a nivel Provincial²⁸ (10). Los Acuerdos para las Estaciones Meteorológicas (9) combinan actores de nivel local y Provincial. Para mayor detalle, ver **Anexo 6**. Ello confirma que el Proyecto, sobre todo a partir del 2011, optó por centrarse en acciones locales para acelerar la implementación de “nuevos modelos de LcD”.

²⁸ Cuatro de ellos son Acuerdos con los Gobiernos Provinciales para la implementación de las USPA y que fueron firmados entre el 2010 y 2011 (Río Negro, 2 en Chubut y 1 en La Pampa).

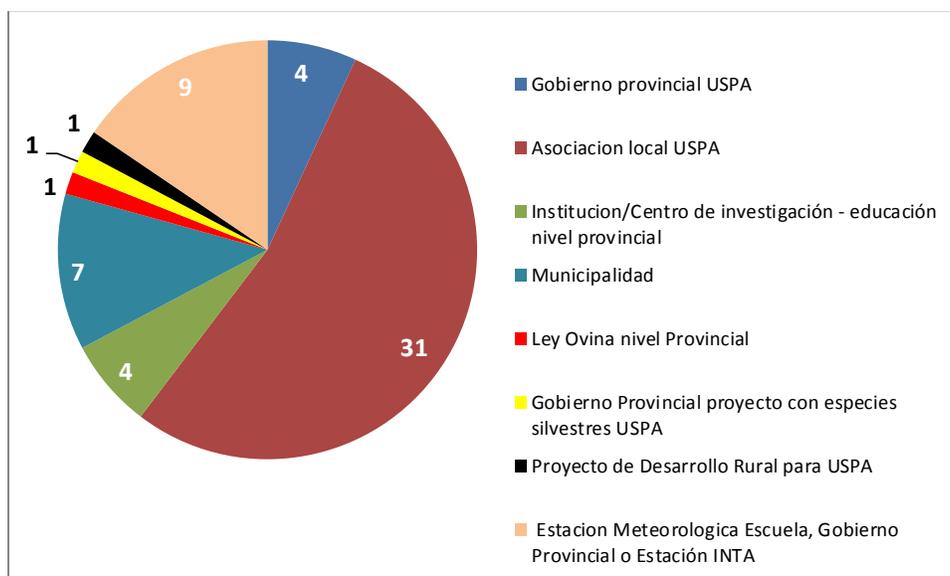


Gráfico 5: Acuerdos firmados por el Proyecto según tipo de socio y nivel de trabajo

De los 58 acuerdos a los cuales la Consultora de la EF tuvo acceso, solamente se pudo identificar uno en Rio Negro (con Comisión de Fomento para la USPA Los Berros) y dos en Santa Cruz (1 con Asociación local para USPA y 1 con una Institución nacional de Educación para USPA) que tienen Anexos que precisan el contenido del trabajo conjunto. *Sin embargo, solamente el de Rio Negro presenta en detalle los compromisos de las partes aunque tampoco se registran los montos a ser aportados ni las contrapartidas del socio local/nacional. Tampoco se identificaron evidencias del seguimiento a las Cartas Acuerdos. Ello constituye una deficiencia debido a que las Cartas Acuerdos son, por definición instrumentos de operativización del Proyecto, y su seguimiento es una condición necesaria para monitorear el éxito de su implementación.*

3.2.4.3. Vínculos con otros proyectos implementados por agencias del sistema de UN y otras agencias **U= insatisfactoria**

De acuerdo con el PRODOC, los arreglos de coordinación contemplaban que la Dirección de Conservación de Suelos y LCD vinculara el Proyecto con la estrategia del PAN, y con los Programas Subregionales PAS Chaco (que incluye Paraguay y Bolivia) y PAS Puna (que involucra a Bolivia, Chile, Perú y Ecuador), el Programa Regional para América Latina y el Caribe y el Programa Regional de Indicadores y Puntos de Referencia de la UNCCD, implementando y diseminando efectivamente las lecciones aprendidas al nivel nacional e internacional. No se encontró estrategias ni actividades explícitas que evidencien nexos con las Iniciativas antes mencionadas ni con otros Proyectos GEF.

De todo lo revisado, y de las entrevistas realizadas, quedó claro que el GEF/Patagonia capitalizó sobre las capacidades instaladas del LADA, programa que ha orientado a través de varios talleres el equipo en el diseño y aplicación de la metodología a nivel local. Otra iniciativa identificada fue

una misión de intercambio de experiencias entre los proyectos GEF Patagonia y el CPP29 de Cuba a finales del 2013. Ello permitió a los profesionales cubanos visitar experiencias de USPAs en Chubut y La Pampa y los SSD entre otros.

El Proyecto GEF/Patagonia ha contribuido a la generación de insumos como son las MARAS que también son parte del Proyecto Nacional del INTA (PNNAT 1128035). Y actualmente se busca incorporar este sistema en la actualización del PAN y para que esté avalado en el marco de la Convención sobre la Degradación de Tierras.

3.2.4.4. Gestión administrativa/financiera **S = Satisfactoria**

Debido al carácter centralizado del manejo financiero, fue necesario reforzar el equipo con otro Asistente, llegando a tener un equipo de cuatro personas (un Responsable Contable, una Responsable Administrativa, una Asistente técnica/administrativa y una Asistente Contable). Este equipo asumió toda la gestión administrativa/financiera contable en todos sus detalles para las 6 Provincias más para la Oficina Central en Buenos Aires. Los Coordinadores Provinciales solo manejaba una caja chica.

El eficaz desempeño del equipo administrativo/financiero se ve reflejado en el conocimiento que tiene de la planificación de las actividades, su relevancia y sus costos, pudiendo así orientar las decisiones con base en los niveles de ejecución de cada Provincia y según rubros. Asimismo de las entrevistas realizadas, se puede afirmar que la gestión administrativa/financiera ha funcionado con eficiencia, a sabiendas que el equipo seguía e implementaba los procedimientos necesarios hasta que se concretara la entrega de los bienes o pagos de los servicios (lo que incluye la aprobación, por parte de la Cancillería y del PNUD cualquier modificación al presupuesto). Ello es positivo tomando en cuenta además que los sistemas de cuentas del PNUD y de la Secretaria son diferentes, requiriendo así “homologar” – y a veces duplicar- la carga de registros de gastos.

3.2.4.5. Sistemas de planificación, monitoreo y evaluación **HU= Altamente insatisfactorio**

El sistema de planificación, monitoreo y evaluación en el caso de un proyecto trabajando a diferentes niveles, con una diversidad de actores, en diferentes temas **debe ser una herramienta poderosa para la gestión a nivel estratégico/de mediano plazo y operativo y para la toma de decisiones**. Debe ser útil para diferentes actores: el proyecto mismo (equipo central y equipos provinciales/locales), el Comité Ejecutivo, el PNUD a sus diferentes niveles y el GEF.

De hecho, el PRODOC indica claramente que, a partir del sistema de monitoreo, se deben generar entre otros: i) el Informe Anual del Proyecto (IAP); ii) el informe de la Implementación del Proyecto (IIP) Project Implementation review –PIR-; iii) los Informes Operativos Trimestrales; iv) Informes Técnicos, v) Publicaciones del Proyecto; e iv) Informes Temáticos Periódicos; iv) Informe Final del Proyecto que debe resumir *“todas las actividades, efectos y logros del Informe Técnico Proyecto, aprendizajes, objetivos cumplidos o no cumplidos, estructuras y sistemas implementados, etc., y será la declaración definitiva de las actividades realizadas durante la vida*

²⁹ Programa de Asociación de País de Apoyo al Programa de LcD y la Sequía en la República de Cuba

del Proyecto. Incluirá además recomendaciones para pasos subsiguientes que se puedan necesitar para asegurar la sustentabilidad y replicabilidad de las actividades del Proyecto”.

Durante la evaluación final, se pudo tener acceso a los PIR (ii), parte de los informes operativos trimestrales de las Provincias (iii), algunos informes técnicos y publicaciones (iv y v), así como el Informe final del Proyecto que es un informe parcial al contemplar solamente el periodo 2011-2013 y no cubre todos los Resultados/Objetivos Específicos ni lo indicado en el PRODOC –sistemas implementados, recomendaciones para pasos subsiguientes etc.-

El instrumento de planificación a mediano plazo del Proyecto es el marco lógico, completado por el Plan de actividades. Tal como se analizó en 3.1.3, el marco lógico y el Plan de Trabajo fueron revisados y ajustados después de la RMT. La mayoría de las recomendaciones de la RMT del 2010 advierten y puntualizan la necesidad de mejorar no solamente el sistema de monitoreo de desempeño, sino también el de impactos y efectos, el uso de la información y profundizar los análisis a diferentes niveles (local/USPA- campos demostrativos, SITT, SSD, Provincial, Nacional) para la toma de decisiones.

Sin embargo, tal como se analizó en el capítulo referente a “Diseño del Proyecto”, aun después de la RMT, varios de los indicadores del marco lógico corresponden a “productos”, el Plan de Actividades – llamado Plan Plurianual- presenta carencias estructurales al reflejar “Tareas” puntuales más que grandes líneas de actividades necesarias para lograr las metas de indicadores, y al no precisar Responsables ni participantes. Asimismo, no parece que el Plan Plurianual haya sido utilizado como base para la elaboración de los POA.

Con respecto a los instrumentos operativos de planificación, la revisión de los POA (Planes Operativos) evidencia diferencias grandes de calidad entre Provincias, y no se encontró POA a nivel central. Asimismo, en el formato utilizado para los POA Provinciales, nuevamente no aparecen ni Responsables, ni Participantes y las tareas especificadas siguen siendo generales (por ejemplo no especifican cuantas capacitaciones, a quienes, donde, ni el costo), y no se especifican acciones formales de seguimiento/coordinación a los Acuerdos con los socios.

Sobre el sistema de registro (interno) de productos e indicadores y los PIR. Gracias a la incorporación de personal específico para el registro de informaciones, consta que se ha hecho un esfuerzo para monitorear varios productos (capacitación, mapeo de actores, características de las USPA...). Ello ha permitido contabilizar y reportar varios de los indicadores en los PIR. No obstante lo anterior, el sistema de registro (disponible) presenta varias debilidades entre las cuales destacan:

- Los registros están incompletos y además no proveen elementos para poder diferenciar su aplicación a los indicadores específicos del Proyecto. El ejemplo más claro es el registro de capacitación que no discrimina según actores: técnicos de LO, productores de las USPA, productores sobre los cuales se busca incidir pero que no son parte de las USPA, técnicos provinciales y de otros Programas/iniciativas.
- No hay evidencias de seguimiento a diferentes niveles y para cada una de las USPA con base en sus planes de intervención.
- No hay evidencias de un seguimiento a las Cartas Acuerdos a pesar de que éstas son mencionadas a lo largo de los informes como EL instrumento clave de trabajo.
- No hay registro del co-financiamiento/aportes de actores (contrapartida) en cada una de las principales actividades del Proyecto.

- Adicionalmente si bien se registra una mejora significativa en los PIR a partir del 2011, la presentación de los avances para cada periodo es repetitiva y en muchos casos **lo que se reporta no corresponde con los indicadores**³⁰. Ello es una falla significativa que debería haber sido corregida a partir del seguimiento de parte la Dirección nacional, del Comité Ejecutivo y del PNUD País.

Sobre el análisis de efectos e impactos del Proyecto (uso de los instrumentos generados, utilización/aplicación de conocimientos adquiridos, cambios en las variables relacionadas con degradación, situación económica etc...):

- Los avances reportados en los PIR, en las ayudas memorias del Comité Ejecutivo, en las reuniones de coordinación no evidencian que se haya hecho análisis orientados hacia impactos. Este tema ha sido subrayado en el 2012 y el 2013 en los PIR por el RTA (y también por la RMT en el 2010). También a finales del 2012 (Taller sobre “Sinergias”) y en Febrero 2013 (Taller con la RTA) se puntualizaron varias necesidades para poder, a poco tiempo de finalizado el Proyecto, enfatizar el trabajo orientado hacia sistematizaciones de efectos, impactos a diferentes niveles (local, provincial, nacional). Sin embargo, los informes presentados /disponibles evidencian la carencia de enfoque del proyecto hacia impactos.
- Las líneas base de las USPA utilizando la metodología LADA están incompletas. La información disponible no permite identificar cómo y si es que, a partir del trabajo realizado para diseñar las líneas base, se llegó a la formulación de los “planes de intervención” tal como se indica en la metodología propuesta.
- El único intento de valorar los efectos ambientales, económicos, sociales ha sido el informe de Prada, pero que se basa en percepciones. En dicho informe se reportan algunos datos sobre las características de los sistemas de producción, pero no llega a valorar los efectos en relación con la línea base –aunque esta haya sido parcial-.
- En opinión del Consultor, esta carencia se viene arrastrando desde el inicio del Proyecto pues gran parte de las recomendaciones de la RMT hacen referencia a los vacíos en el sistema de monitoreo, la gestión del monitoreo y el uso/análisis de la información de monitoreo.
- Finalmente, las Memorias 2011-2013 solamente focalizan sobre las USPA (con un capítulo sobre los aportes del INTA) pero no da cuenta de los efectos e impactos que se esperaban del Proyecto, de acuerdo con su marco lógico, el PRODOC y la Recomendación de la RMT.

³⁰ Uno de los muchos ejemplos se puede ver en los reportes de Indicadores del Objetivo de Desarrollo (que están asociado, por excelencia a impactos). En el caso del Indicador referente a mejoramiento de DCI: el proyecto reporta sobre otros aspectos tales como la aplicación de la metodología LADA (pero no específicamente sobre el DCI), los SIG locales, la contratación de técnicos, la firma de acuerdos

Sobre la aplicación de los procedimientos para el cierre del Proyecto. El PRODOC define las acciones específicas para esta etapa.

Acciones para el cierre del Proyecto	Cumplimiento acorde con la información disponible
El proyecto presentará el informe final 60 días antes de su finalización para su presentación con antelación a la reunión de Revisión Tripartita Final.	Se elaboró el documento "Memoria 2011-2017" que es un informe parcial y cualitativo de los resultados ; no se registra ayuda memoria de presentación al Comité Ejecutivo
Se efectuará la rendición de caja chica, la liberación de pagos pendientes y la transferencia de equipamiento. Se presentará constancia de la transferencia de los bienes adquiridos con los fondos del proyecto.	<ul style="list-style-type: none"> • El cierre financiero, incluyendo informe y demás asuntos estaban en elaboración a Abril 2014. • Se tuvo acceso solamente a tres Actas de Traspaso³¹ que corresponden a "traspaso de responsabilidad" para la continuidad de las acciones. Sin embargo, no se hace mención a los medios disponibles para ello. En particular, no se menciona la disponibilidad del equipo, vehículo etc... para poder asumir dichas responsabilidades.
Se procederá al cierre de las cuentas bancarias que el proyecto tenga habilitadas a su nombre.	
Se presentará el informe financiero correspondiente a la rendición del último trimestre de ejecución del proyecto	
El proyecto solicitará la auditoría final, la cual deberá adjuntarse a la documentación de cierre. Asimismo deberá comunicar qué funcionario será responsable de recibir a los auditores	Se entiende que la Auditoría fue realizada. Pero no fue posible tener acceso al informe.
El proyecto presentará la Revisión Final	Iniciada en forma tardía y con organización deficiente
Se presentará un detalle de las situaciones litigiosas o reclamos pendientes	No se puede evaluar. El último informe PIR disponible cubre Enero-Junio 2013 (no se encontró el PIR julio-diciembre 2013) y no se encontró referencias a la preparación/ implementación del plan de cierre.
Se presentará la designación del responsable del Gobierno para la custodia de los archivos del proyecto.	
Se presentará un Acta de entrega de los archivos y registros del proyecto y el detalle de los mismos	
Se presentará un Acta de entrega del Coordinador al Director Nacional en la que quede constancia del cumplimiento de las acciones de cierre.	

Cuadro 5: Acciones planeadas para el cierre del Proyecto y grado de cumplimiento

Un aspecto adicional que llama la atención es que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, ni el informe de Evaluación de efectos ambientales, económicos y sociales ni la Memoria 2011-2013 parecen haber sido difundidos ni siquiera a modo de retroalimentación. Sin embargo, el mismo PRODOC claramente orienta sobre lo siguiente: ***"La revisión tripartita final se realiza en el último mes de las operaciones del proyecto. El proponente del proyecto es el responsable de preparar el Informe Final y presentarlo a PNUD-CO y la Unidad Coordinadora Regional de LAC-FMAM. Será preparado un borrador al menos dos meses antes a la RTT para permitir su revisión y servirá como base de las discusiones durante la RTT. La revisión tripartita final considera la implementación del proyecto como un todo, prestando especial atención a si el proyecto ha logrado los objetivos enunciados y contribuido al objetivo ambiental más amplio. Decide si aún son necesarias algunas acciones, en particular con relación a la sustentabilidad de los resultados del proyecto, y actúa como un vehículo a través del cual los aprendizajes pueden ser incorporados para alimentar a otros proyectos bajo implementación de formulación. El RTP tiene la autoridad para suspender los desembolsos si no se cumplen con los puntos de referencia de desempeño"***.

De toda la información revisada y de las entrevistas realizadas, quedó claro:

³¹ Una del 30 de octubre 2013 con el Gobierno Provincial, La Pampa; 1 del 22 de mayo 2013 con la Agencia de Extensión del INTA de Rio Grande y 1 del 29 de Enero 2013 con el Ministro de Ganadería y Bosques, Subsecretario de AGP de la Nación, el Coordinador Nacional de LO y el Coordinador INTA

- que el Proyecto ha hecho esfuerzos para registrar y dar seguimiento operativo orientado a productos *y como medio para acelerar la ejecución presupuestaria y el control de gastos.*
- Que la dinámica de trabajo a nivel local constituyó la principal preocupación de la Coordinación/Dirección Nacional. Con ello, en opinión de la EF el monitoreo estratégico, la gestión de conocimientos, el monitoreo de efectos e impactos quedaron rezagados a pesar de las llamadas de atención de la RTA PNUD. También llama la atención que el Proyecto se enfocó en atender las Recomendaciones de la RMT solamente inmediatamente después de concluir el informe (2010 y parcialmente 2011). Sin embargo, ***ni la Dirección Nacional/Coordinación, ni el Comité Ejecutivo, ni el PNUD siguieron dando seguimiento a las recomendaciones en el último periodo del Proyecto a pesar de que la RMT especificó varias alertas y recomendaciones válidas hasta la finalización del Proyecto.***
- La planificación, monitoreo y evaluación en sus diferentes tipos (operativo, de efectos e impactos) y niveles (local, provincial, nacional) ha sido uno de los talones de Aquiles del Proyecto. ***Aun cuando es posible que se hayan generado efectos e impactos previstos e imprevistos, difícilmente el Proyecto puede evidenciarlos a través de la información generada (sistematizaciones, análisis gerencial, técnico, de progresos hacia la LcD y los resultados sociales y económicos, de fortalecimiento de capacidades y su incidencia).*** En opinión de esta EF una de las causas de esta deficiencia es la falta de atención (por la Dirección Nacional, la Coordinación Nacional, el Comité Ejecutivo y el PNUD Argentina) prestada a los documentos base del Proyecto (PRODOC, Evaluación de RMT, Recomendaciones de la RTA en los PIR), los cuales constituyen compromisos del Proyecto mismo.

Todo lo anterior quedó confirmado por el esfuerzo que el personal aun presente en el Proyecto ***tuvo que hacer para reunir informaciones necesarias para la llevar a cabo la presente Evaluación Final.*** En opinión de la Consultora, aun cuando el Proyecto finalizó sus actividades de terreno en diciembre del 2013, el Proyecto tendría que haber organizado y entregado –previamente– la información del Proyecto a una lista definida de actores; y tenerla disponible para la evaluación externa (en disco duro externo, por Objetivo, por Resultado, por Indicador, y todos los respaldos que dan cuenta de lo realizado durante la vida del Proyecto). Lo anterior, siguiendo con el Plan de Cierre del Proyecto.

3.2.5. Temas transversales

El Proyecto GEF/Patagonia claramente busca incidir en los aspectos ambientales ligados con la LcD. Sin embargo, el enfoque de equidad de género (mujeres, jóvenes) no aparece claramente mencionado en el PRODOC. En cambio el Proyecto, en su “segundo momento” ha buscado, dentro del marco del enfoque subyacente a las USPA, aplicar explícitamente y operativamente el enfoque de género.

En el PIR del 2013 si bien se reconoce que no “se realizaron evaluaciones específicas de género”, las actividades desarrolladas apuntaron a la participación de mujeres en las actividades de capacitación y productivas. Como base, se buscó y se invirtió tiempo y recursos para un acercamiento no solamente con los productores sino también las productoras, las familias y las maestras de Escuelas presentes en los territorios. *Lamentablemente, el Proyecto no evidencia haber generado una estrategia replicable de género para la Lucha contra la Desertificación.* Se

registran muchas actividades (talleres de hilado, de “crochet”, de procesamiento de frutas, de reciclaje etc...). Sin embargo no se registran ni indicadores de participación de mujeres (por ejemplo con respecto a los participantes en los cursos, eventos, validaciones de prácticas, etc....), ni caracterización de las mujeres/jóvenes con base en la cual se haya definido las alternativas de trabajo con ellas. Al no poder visitar los grupos y al no disponer de informes técnicos de sistematización con lecciones aprendidas que permitan relacionar los efectos de estas actividades con los indicadores del Proyecto y el enfoque del Proyecto, no se puede opinar sobre la relevancia, pertinencia e impactos de las actividades. En particular, es difícil diferenciar entre las actividades de un proyecto “típico” para dinamizar la “economía local” de las actividades implementadas por el GEF Patagonia cuyo centro de atención es, a final de cuenta, la LCD.

3.2.6. Ventajas comparativas del PNUD **MS= Medianamente Satisfactorio**

Las funciones del PNUD deben ser analizadas considerando que el Proyecto GEF/Patagonia ha sido implementado bajo la modalidad de “Ejecución Nacional” o ejecución plena. Ello significa que la SAyDS es “responsable de la gestión de insumos – contratación de recursos humanos, adquisición de bienes y servicios etc...- y de llevar adelante los correspondientes procedimientos – como los llamados a licitación, presentación de oferta, firma de contratos...- “. Bajo esta modalidad, la “ejecución de los proyectos recae en el Gobierno” y asume la “responsabilidad de movilizar y aplicar eficazmente los insumos”³².

De acuerdo con el PRODOC, las funciones del PNUD son de “apoyar y acompañar en:

- La ejecución del proyecto en los tiempos previstos y a través de procedimientos estandarizados y probados.
- La gestión y administración de las actividades programadas.
- Imparcialidad y transparencia en los procedimientos vinculados al desarrollo del proyecto, facilitando su ejecución y su legitimación ante distintos actores sociales y gubernamentales.
- La articulación de las actividades del programa con otras agencias de gobierno.
- La utilización de redes globales de conocimiento y buena práctica del PNUD que le permitirán al proyecto acceder a la información relevante para apoyar su ejecución.
- Brindar asistencia y asesoramiento técnico en todas las actividades a fin de contribuir al objetivo planteado.”³³

Las entrevistas realizadas permitieron evidenciar que de todas las funciones antes mencionadas, el desempeño del PNUD ha destacado en el seguimiento financiero del proyecto por varias razones: i) por disponer de sistemas eficientes utilizados regularmente por el Personal Administrativo/financiero del PNUD encargado del seguimiento del Proyecto y por la unidad administrativa/financiera del propios Proyecto GEF/Patagonia. Se trata de los sistemas Gauchito para manejar la gestión de contrataciones de consultores individuales y subcontratos, de viajes, el manejo de las franquicias diplomáticas y el circuito completo de carga y emisión de certificados de IVA; el MAERA y el ATLAS; ii) por la fluida comunicación entre el PNUD y el Proyecto para poder agilizar las gestiones; iii) por los procedimientos establecidos y funcionando con la Cancillería para las autorizaciones de contratos ligadas al sistema Gauchito. Adicionalmente, la revisión de los

³² PNUD. Guía de gestión de Proyectos de Ejecución Nacional”. sf.

³³ PRODOC p.18

Acuerdos (con el INTA en particular) realizada por el PNUD ha permitido ajustar los desembolsos en forma convergente con las prioridades del proyecto sobre todo después de la RMT (para acelerar la ejecución y generar productos específicos).

No quedó claro para la EF el rol del PNUD en la revisión de los Acuerdos firmados a nivel Provincial y local, debido al carácter de ejecución plena del Proyecto.

En cuanto a la articulación del PNUD con otras agencias de Gobierno, las entrevistas realizadas evidenciaron una comunicación constante con los Responsables del Proyecto (en particular la SAyDS). Sin embargo, no se ha encontrado ayuda memorias de las reuniones y sus resultados /acuerdos. En opinión de la EF, considerando la cantidad de actores involucrados en el Proyecto y los resultados de la RMT, el respaldo formal de los acuerdos y su seguimiento con las Organizaciones Nacionales y con la UGP debería haber sido fortalecido. Ello es aún más evidente en el caso de la estrategia de salida y de terminación del Proyecto. Pese a que desde el 2012 y en setiembre del 2013 en reunión del Comité Ejecutivo del Proyecto se abordaron varios aspectos de la preparación de la terminación del Proyecto, las gestiones de la Evaluación Final del Proyecto no fueron agilizadas sino hasta finales del primer trimestre del 2014 y sin la preparación requerida (informaciones, disponibilidad del personal, agenda confirmada etc.).

Finalmente, en lo que se refiere a la “Asistencia técnica” y a la “utilización de redes globales de conocimiento y buenas prácticas del PNUD” – en lo técnico- no hay evidencias de que el PNUD haya cumplido con esta función. El escaso monitoreo in situ del Proyecto (según lo recabado, el PNUD fue a terreno una sola vez en todos los años de implementación del Proyecto) claramente limita los aportes que pueda hacer el PNUD a su ejecución y a la introducción de lecciones aprendidas y buenas prácticas de otras iniciativas.

3.2.7. Análisis del desempeño. U= Insatisfactorio

3.2.7.1. Desempeño técnico.

A continuación, se presenta el análisis de desempeño en los dos periodos de implementación del proyecto: por un lado 2007-2009 y por el otro para el periodo 2010-2013.

En el primer periodo y de acuerdo con la RMT, “el Proyecto no cumple con requisitos mínimos de avance y/o logros en su implementación durante los 5 semestres de ejecución. Se verifican retrasos importantes en el cumplimiento de los objetivos y sus resultados por provincia y a nivel regional. Se evidencia retrasos e incompatibilidad en ciertas acciones y eventos”. Por lo que la RMT recomienda “modificar y ajustar la gestión/coordiación y del funcionamiento efectivo de las diferentes estructuras del Proyecto que aseguren un desempeño del Proyecto por impacto más allá del reporte de logros resultados”. Asimismo, subraya las razones combinadas del resultado de la evaluación: “en parte debido a lo inapropiado de la presentación de los resultados del marco lógico; en parte al incumplimiento de la implementación en los procedimientos, funciones y de gestión/coordiación de las diferentes estructuras del Proyecto; en parte a una falta de visión de conjunto, estratégica del Proyecto (Coordinación, Comité Ejecutivo); en parte a la falta de corresponsabilidad entre los socios clave”.

Para el análisis del segundo periodo, se intentó sintetizar el análisis de desempeño con base en el cumplimiento de las líneas de actividades definidas en el Plan Multianual y los Planes Operativos del Proyecto (incluyendo los POA asociados a los contratos con el INTA). Sin embargo, los informes no coinciden con el formato de los POA. Por lo que se retomó el Marco Lógico ajustado después de la RMT para valorar, con la información disponible, las metas de los indicadores de Resultados.

Debido a las limitaciones en el desarrollo de la misión en Argentina, fue necesario realizar un análisis exhaustivo de la información secundaria (documentos, informes, publicaciones entregadas por el Proyecto/PNUD), incluyendo varias revisiones de sitios web afines (ver lista de documentos revisados en **Anexo 3**). Con el análisis del material antes mencionado y las entrevistas realizadas se buscaron evidencias de los resultados/cumplimiento de metas de indicadores de Resultados, y se valoró hasta donde era posible, la calidad de los avances. Además, dicho análisis permitió valorar la calidad de los informes. Para llegar a la valoración del desempeño, se utilizaron los criterios de calificación del GEF.

La valoración consolidada de todos los Resultados se muestra en el siguiente gráfico y evidencia lo siguiente (ver el detalle del cumplimiento con comentarios específicos en el **Anexo 7**):

- Un alto porcentaje de metas (34%) no pueden ser evaluadas debido a que no fue posible ir a campo y/o porque los informes y documentos del proyecto al cual la Consultora tuvo acceso no permiten disponer de evidencias.
- Un 26% de las metas fueron cumplidas en forma satisfactoria o medianamente satisfactoria.
- El 40% de las metas registran un cumplimiento de insatisfactorio a altamente insatisfactorio. Ello se debe a dos situaciones combinadas: i) lo reportado en los PIR no responde a las metas indicadas; y/o ii) las entrevistas realizadas y documentos revisados evidenciaron que no se cumplieron las metas.

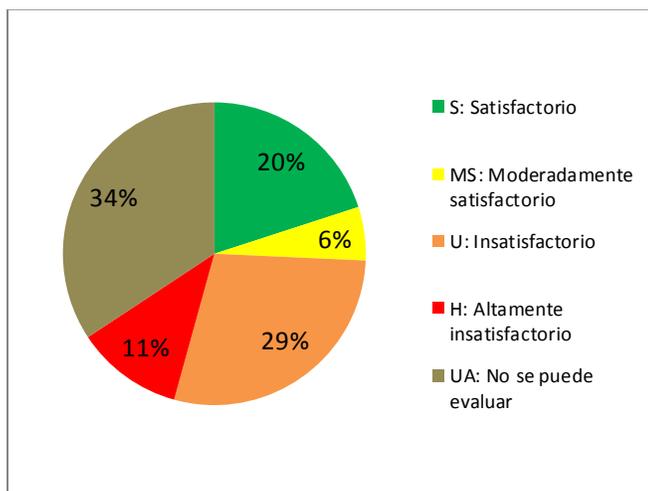


Gráfico 6: Valoración del cumplimiento de metas de indicadores de Resultados

Los mismos avances de metas fueron ordenados por Resultados acorde con **los cuatro Objetivos Específicos que corresponden a los niveles de intervención planificados y a los cambios a los cuales el Proyecto apostó**, según se detalla en el cuadro siguiente:

Objetivos Específicos del Proyecto	Nivel	Apuesta/enfoque de los cambios esperados
1. Capacidades desarrolladas en instituciones y otros actores para incorporar conceptos de MST en el proceso de toma de decisiones.	Provincial, Regional, entre Provincias y nivel Nacional	Fortalecimiento de capacidades técnicas con una mayor y mejor disponibilidad de instrumentos y organización de informaciones para la toma de decisiones para MST
2. Capacidades locales para aplicar MST en los diferentes ecosistemas y sistemas de producción desarrollados por los productores.	Local: campos demostrativos, USPA y productores de áreas de influencia	Mayores y mejores capacidades y adopción por parte de los productores en prácticas MST con el apoyo de Programas fortalecidos en MST. Estrategia: focalización del Proyecto en USPA, Campos Demostrativos, y en acciones de intercambio con otros productores (área de influencia)
3. Los Programas y proyectos de promoción de la ganadería e incentivos incorporan inversiones para MST	Provincial/ Regional	Incidir en los criterios/pautas de Programas e Iniciativas de inversiones/incentivos financieros. Se busca la institucionalización de incentivos orientados a la LcD, que compatibilicen producción sustentable- desarrollo local con la conservación de la biodiversidad, restauración de ecosistemas y sus funciones ecológicas.
4. Proyecto gestionado eficientemente a través del aprendizaje, la evaluación y la adaptación a la realidad.	Provincial y Nacional	Capitalizar sobre los Objetivos Específicos 1, 2 y 3 para fomentar la difusión y escalamiento de las metodologías y resultados, utilizando entre otros, el aprendizaje y gestión de conocimientos, y un sistema de gestión/coordinación eficiente. La apuesta es a la difusión de resultados debidamente documentados, analíticos para su uso por parte de los actores provinciales y nacionales asociados a la promoción e implementación de políticas y prácticas de LcD.

Cuadro 6: Caracterización de los Objetivos específicos según niveles priorizados y enfoque de los cambios esperados.

El cumplimiento de metas de indicadores de Resultados por Nivel/Objetivo Específico se presenta en el Gráfico 7.

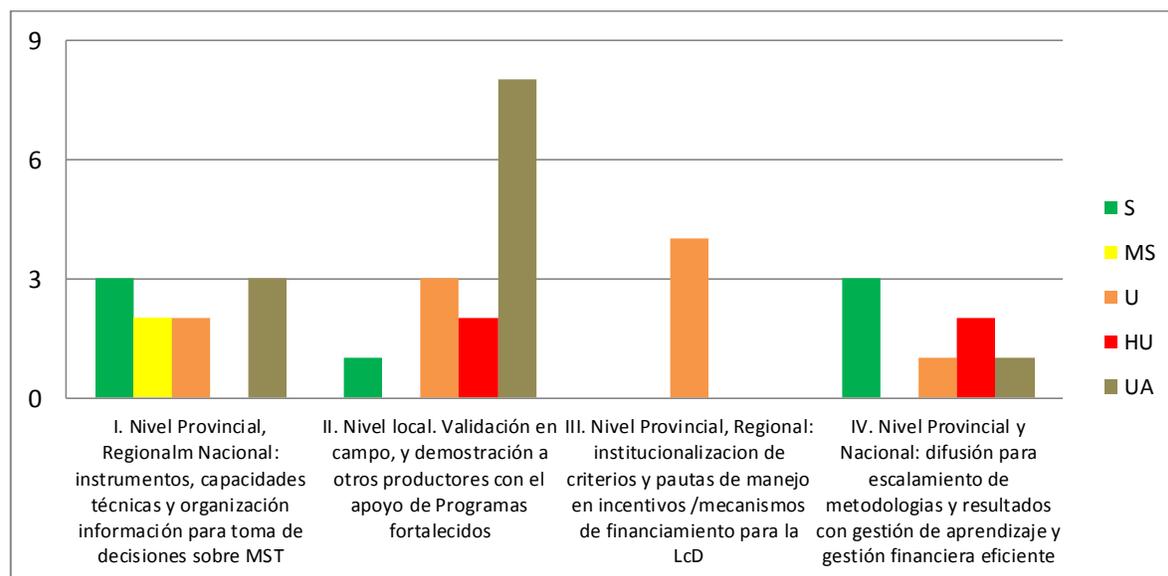


Gráfico 7: Valoración del desempeño: metas de indicadores de Resultados, por Objetivo Específico/Nivel de intervención previsto

La valoración antes presentada evidencia lo siguiente:

- Resultados del Objetivo Específico 1: nivel Provincial/Regional/Nacional: instrumentos, capacidades técnicas y organización información para toma de decisiones sobre MST.

Las metas que mayormente fueron cumplidas son las referentes al diseño de instrumentos del SSD (SIG nacional/Provinciales, SAT, MARAS, Estaciones meteorológicas). Además, se informó que a nivel de USPAS fueron diseñados los SIG, aunque éstos no están disponibles en ningún sitio web (de la Secretaria de Ambiente, del Observatorio sobre Desertificación, del Observatorio de Biodiversidad, del INTA/Ministerio de Agricultura...), tema que se analizará en el Nivel IV (Objetivo Específico 4). Vale destacar el uso de los datos agroclimáticos a través de los boletines regulares del Sistema de Alerta Temprana y recomendaciones asociadas para los Productores. Esta herramienta está siendo utilizada por los decisores a nivel Provincial. Lo mismo sucede con la información asociada al SIG -para las valoraciones forrajeras- que es utilizada para la evaluación y otorgamiento de los créditos de la LO. El GEF ha colaborado grandemente con el diseño, montaje y seguimiento de los dispositivos a nivel de todas las Provincias/nivel Regional.

Sin embargo, al igual que para la mayor parte de los Resultados del Proyecto, la valoración el cumplimiento de varias metas se vio “castigada” debido a que no se ha evidenciado (o no ha existido?) la apropiación, uso, aplicación de algunos de los instrumentos desarrollados. Se trata de:

- los modelos de simulación económica de producción los cuales no fueron utilizados por el Proyecto para poder analizar la viabilidad de los sistemas de producción (por ejemplo en las USPAS y tampoco se ha encontrado evidencias de su uso en los campos demostrativos del INTA apoyados).
- La aplicación de conocimientos en MST por parte de técnicos capacitados

Finalmente, algunas metas obtuvieron una calificación baja debido a que los reportes son poco claros o no responden a la meta indicada que corresponde al nivel de incidencia priorizado. Se trata de:

- Los acuerdos y planes de trabajo a nivel Provincial/Regional/Nacional. La mayoría de los Acuerdos que se reportan apuntan a acciones a nivel local (USPAS) y por ende repiten informaciones de metas a nivel local (Objetivo Específico 2). Esta situación evidencia/confirma que el Proyecto en su segunda etapa (2011-2013) cambió drásticamente su enfoque, concentrando sus esfuerzos en acciones a nivel local. Asimismo, los Acuerdos revisados – aun los 2 identificados a nivel Provincial- no van acompañados, en forma sistemática, de un plan de trabajo ni de compromisos de aportes por el socio.
- La creación/consolidación de “nodos” y de la “REPAM”, mecanismos que no aparecen ni definidos ni evidenciados en los documentos/informes. Las entrevistas realizadas permitieron entender que el “concepto mismo de REPAM” ha sido dejado de lado; sea cual fuese la decisión, ésta debería haber sido aclarada y justificada; y se debería haber ajustado y explicitada la nueva estrategia de trabajo.

Resultados del Objetivo Específico 2. nivel local: capacidades, aplicación y demostración por parte de los productores organizados (USPAs, Campos Demostrativos) y a productores de las áreas de influencia, de prácticas MST con el apoyo de programas/iniciativas Provinciales.

A pesar de que los mayores esfuerzos del Proyecto fueron centrados en este Nivel, es en este objetivo en dónde se registra una mayor proporción de metas que no se pueden valorar. Lo anterior se debe en gran parte a la falta de sistematizaciones, evaluaciones cuantitativas/cualitativas y datos de seguimiento de una enorme cantidad de actividades realizadas por el Proyecto.

Muchas de las metas no han sido cumplidas o no hay evidencias de ello. Se trata principalmente de las metas relacionadas con: i) la validación, ii) la adopción de prácticas y/o de conocimientos por parte de diferentes actores – productores, técnicos de Programas Provinciales, Nacionales; iii) el análisis y sistematización de resultados de las prácticas y metodologías MST (modelos USPAs analizados tomando en cuenta los diferentes sistemas de producción, condiciones ecológicas e institucionales).

De las entrevistas realizadas, resalta que uno de los elementos críticos es que *los dispositivos de seguimiento que era necesario diseñar y poner en marcha (para generar datos económicos, de valoración de la degradación...aunque fuese en forma aproximada) no se han montado*; y además no hay evidencias del uso de instrumentos disponibles (metodología LADA hasta su resultado final); o generados en los demás Objetivos Específicos (modelos de simulación, datos de aquellas MARAS instaladas hace más de dos años...). La ausencia de una visión/enfoque estratégico para un proyecto de esta naturaleza, -al ser un programa de innovación para la demostración de pautas holísticas de manejo para atender la problemática de desertificación- ha sido uno de los aspectos ya subrayado por la RMT; y es, en opinión de la Consultora, la debilidad subyacente en la implementación del Proyecto. En el caso de la metodología LADA por ejemplo, la especialista María Laura Corso que orientó el trabajo incluso desde Mayo del 2011, en una Reunión de Coordinación, hizo planteamientos claros acerca de la metodología LADA aplicada a las USPAs³⁴.

Es importante reconocer que el tiempo necesario para la maduración de las experiencias nuevas (USPA), desarrolladas en nuevos territorios (donde aparentemente el INTA y otras organizaciones no había incidido previamente), requieren de un periodo mucho mayor que el que tuvo el Proyecto (2011/2013). Asimismo, es necesario reconocer que era muy poco probable lograr metas tan ambiciosas en ámbitos tales como: restauración, disminución de la degradación de ecosistemas Patagónicos, y cambios en las prácticas, nivel organizativos y articulación de asociaciones con instituciones y Programas. Sin embargo, a lo largo de los informes presentados, no se ha hecho mención a estas dificultades/previsiones, ni se ha anticipado el no cumplimiento ni

³⁴ Sobre la creación de las USPA: ¿cómo se evaluará? El LADA tiene metodología para el componente social; no ve un marco conceptual que ordene indicadores; Falta una visión del ecosistema y de sus sistemas ambientales, pues solo se observan los servicios de producción; se debe analizar las intervenciones directas con los productores: ver cómo se articulan o catalogan este tipo de intervenciones - por categorías –, Herramienta de seguimiento, qué pasó? Sirvió, no sirvió?; la línea base: LADA tiene una metodología sencilla a escala local; evidenciar la inserción en las políticas provinciales bajo la incidencia del Proyecto

se han planteados claramente estrategias de trabajo para atender estas dificultades; y tampoco se ha podido encontrar, de los informes y documentos presentados, síntesis que, por lo menos, permitan hacer un planteamiento claro del “Modelo USPA” ni de análisis, con el INTA, de lecciones aprendidas sobre las diferentes estrategias de intervención (USPA, Campos Demostrativos), ni sobre el Sistema de Transferencia de Tecnología y otros temas fundamentales asociados al Proyecto.

Resultados del Objetivo Específico 3. nivel Provincial/Regional: institucionalización de criterios para el diseño/otorgamiento de incentivos /mecanismos financieros que compatibilicen producción sustentable -desarrollo local/económico/social con la conservación de la biodiversidad, restauración de ecosistemas y sus funciones ecológicas.

Las metas de los Resultados de este Objetivo Específico son las más críticas del Proyecto. Ello se debe a dos razones: por un lado el cambio de orientación estratégica del Proyecto a partir del 2010/2011. En efecto las metas esperadas iban a ser logradas a partir de una estrategia totalmente diferente en la cual el INTA – socio institucional pleno para la ejecución del Proyecto- en su calidad de miembro y aliado de instancias, programas e iniciativas Provinciales y Regionales, iba a incidir en los criterios de asignación de financiamiento. A partir del 2011, al ser el INTA, un “consultor” para generar productos específicos relacionados con los Objetivos Específicos 1 y 2, se desliga de las actividades “del Proyecto”. Se ha identificado, a partir de los informes de los Coordinadores Provinciales del Proyecto, que éstos participaron, en alguna medida, en los Comités Interinstitucionales, UEP entre otros a nivel Provincial. Por otro lado, el peso mayor de las actividades de dicho personal se centró en las USPA, no en la inserción institucional del Proyecto a nivel de este Objetivo Específico. Pareciera que no hubo nuevos planteamientos ni estrategias de trabajo para atender la “apuesta” a este nivel. Como consecuencia de lo anterior, en los informes presentados (PIR), la mayor parte de los avances reportados no responden a las metas indicadas. A título de ejemplo:

- Se presentan como avance o sea, como *logro del proyecto*, los montos totales asignados por la LO (Créditos en las 4 líneas de financiamiento y ANR que suman US\$19,300,274, y el monto adicional aportado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la Emergencia por casi US\$5 millones;) para toda la Patagonia entre el 2007 y 2013. No queda claro cuál ha sido la incidencia del Proyecto.
- El avance reportado para la meta: “programas y políticas/incentivos aplicados en forma articulada que premian el MST en las 6 Provincias” se refiere a “Acuerdos firmados para las USPA que incluyen incentivos de los programas LO/LC para MST”. Sin embargo, no se ha podido encontrar los planes de trabajo, ni los montos/actividades que evidencien logros en este sentido.

Resultados del Objetivo Específico 4. nivel Provincial/Nacional: Difusión de resultados debidamente documentados, analíticos, para su uso por parte de los actores provinciales y nacionales asociados a la promoción e implementación de políticas y prácticas de LcD (aprendizaje/Gestión de conocimientos; gestión eficiente del proyecto).

La existencia de un sistema financiero y de una página web así como la producción de material didáctico/de difusión son las metas cumplidas (sin embargo de las entrevistas realizadas, no hay evidencias de la existencia y funcionamiento de la REPAM³⁵ cuya definición aparece en la web). Una de las 7 metas no puede ser evaluadas al no contar con las evidencias / información completa de los productos que se reportan, y al no haber podido realizar entrevistas con actores de diferentes niveles en las Provincias y en campo. Se trata de las acciones de difusión para incrementar la visibilidad institucional del Proyecto.

En este nivel, las metas más críticas son las referidas a i) los aspectos de aprendizaje y gestión de conocimientos (generación y publicaciones de lecciones aprendidas y su difusión al PAN/UNCCD, Memoria final y documento de evaluación del Proyecto); y ii) de implementación de recomendaciones de la RMT. En el primer caso, la revisión de las “Memorias del Proyecto” y de la “Evaluación de los efectos productivos, económicos y sociales a nivel local” no llenan las expectativas de lo que se espera de informes finales, (análisis crítico con respaldo de información cuantitativa y cualitativa, modelos conceptuales y “operativos” para el desarrollo /continuación de las pruebas del nuevo “modelo de USPA”, condiciones necesarias, y lecciones aprendidas con miras a propuestas a futuro).

En opinión de la consultora las preguntas clave a la cual el equipo debería haber contestado (y puesto empeño) antes del cierre del proyecto, y para diseñar el informe final y evaluación de efectos, eran:

- ¿Cuáles son las propuestas, metodologías y resultados que, al final de cuenta, es necesario transmitir, ¿para quienes? (instancias locales, provinciales, nacionales/CAN-PAN...)¿Para qué? Con base en ello: ¿Cuáles son los diferentes tipos de publicación/herramienta de difusión necesarios, con qué contenido/información y formato requerido? Lo anterior, con el fin de sistematizar, en forma reflexiva, lo realizado hasta la fecha, con lo positivo, los vacíos y los logros.
- Para facilitar la continuación de los procesos iniciados por parte de los actores “permanentes”, el Proyecto debería haber centrado sus esfuerzos en la elaboración de una o varias publicaciones (por Provincia, por USPA o conjunto de USPA y Campos demostrativos según sistemas de producción, potencial ecológico, limitantes, institucionalidad etc..) que respondan a las siguientes preguntas: ¿ cuáles son los ejes temáticos prioritarios, cuáles deberían ser las estrategias de implementación (a diferentes niveles), la información e instrumentos necesarios – y su uso y coherencia-, y las condiciones necesarias para seguir con el diseño, prueba, y validación de los nuevos “modelos” que permitan contribuir al Objetivo (Estructura, integridad y funciones de los ecosistemas áridos y semiáridos mejoradas a través de la aplicación de prácticas de MST en Patagonia). Retomando la publicación “Evaluación de la desertificación en Argentina”

³⁵ Se logró identificar el formato de lo que aparentemente fue elaborado en el 2008 “Anexo 1 de Carta Acuerdo con provincias Patagónicas - Términos REPAM”. Dicho Anexo define “las tareas, servicios y actividades que prestará la REPAM a los actores instituciones provinciales”. Sin embargo, no hay evidencias de que dichos Anexos hayan sido firmados ni que se le haya dado seguimiento.

(Resultados del Proyecto LADA), el modelo de fichas de “Prácticas Sostenibles...” podría ser un buen formato para describir las propuestas en validación/validadas de cada modelo, incluyendo no solamente la parte de “TME” sino también las propuestas organizativas, de diversificación etc...

3.2.7.2. Ejecución presupuestaria incluyendo co-financiamiento

MS: medianamente satisfactoria

Durante el periodo 2007-2013 el presupuesto del Proyecto ha tenido ajustes debidamente solicitados y aprobados. Las últimas dos modificaciones fueron solicitadas, aprobadas y realizadas en el 2013 y consistieron principalmente en:

- La modificación de la fecha de finalización del proyecto, la cual pasó a ser el 30/04/2014.
- Trasladar los saldos remanentes del ejercicio 2013 al 2014.
- Se desafectan los fondos que inicialmente iban a ser aportados por el PNUD (US\$50,000), reduciendo el presupuesto total en dicho monto. De acuerdo con la entrevista realizada con el PNUD, el Gobierno de Argentina consideró que el Proyecto tenía suficientes fondos por lo que no era necesario asignar más fondos, en este caso del TRAC.

La ejecución total de los fondos FMAM a Abril 20, 2014 fue de US\$ 5,183,966, correspondiente al 100% del total asignado. Ello incluye el uso registrado de gastos a Diciembre del 2013 y la proyección de gastos a Abril 30, 2014 (US\$74,039). Si bien el proyecto había tenido una alta sub ejecución antes de la RMT, los permanentes seguimientos financieros y reajustes realizados con las debidas aprobaciones permitieron lograr – tal como se puede apreciar en el gráfico 8- una alta ejecución y coincidencia entre lo planeado y lo ejecutado. El mismo gráfico permite evidenciar el énfasis puesto en los dos primeros Objetivos Específicos. Si bien como fue analizado anteriormente, los informes del Proyecto ponen énfasis en las acciones a nivel “local” (Objetivo Específico 2), el Objetivo 1 es el segundo en importancia de gastos efectuados. Ello se debe al costo de los Contratos con el INTA y las inversiones asociadas en equipamiento, diseño y seguimiento de los componentes del SSD principalmente.

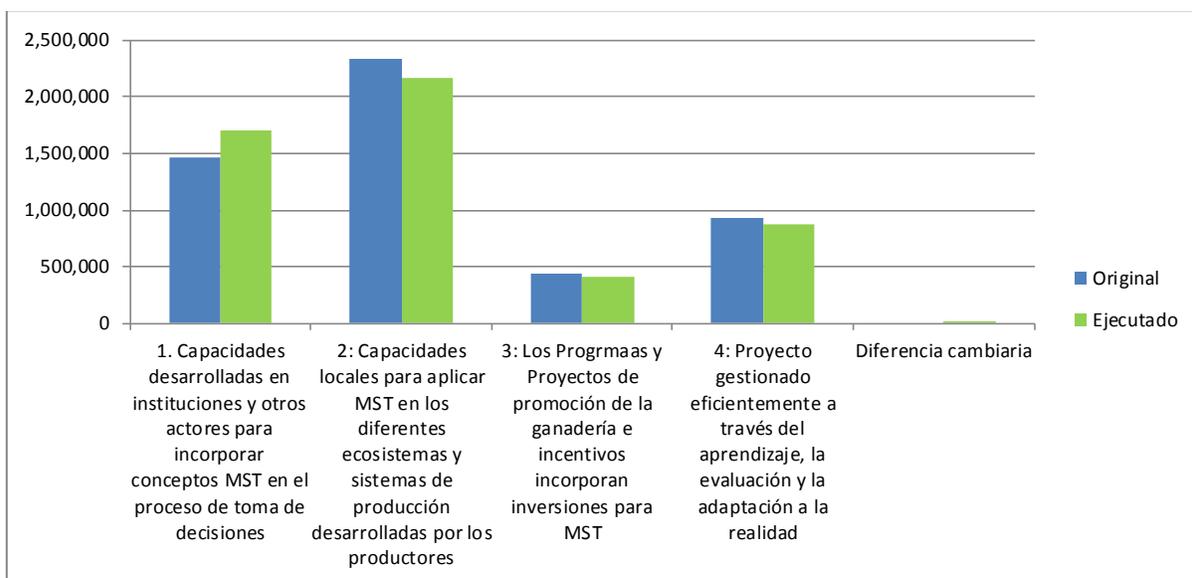


Gráfico 8: Ejecución presupuestaria versus Presupuesto planificado por Objetivo Específico; periodo 2007-2013.

Es de notar que la duración del Proyecto que inicialmente era de 5 años, fue en realidad de 7 años, aun con una disminución de US\$50,000 (fondos TRAC) del presupuesto total.

El gráfico 9 muestra claramente la diferencia en la ejecución financiera por Objetivo específico entre la etapa 2007-2010 con el periodo 2011-2013: fue a partir del 2011 que las acciones y por ende las inversiones y gastos del proyecto se dieron con más fuerza en las Provincias y a nivel local (Objetivo Específico 2), comparado con el Objetivo 1. Las **acciones /gastos en gestión de conocimientos/comunicación** (folletos, material de difusión) que **fueron orientadas fundamentalmente a nivel local**, tuvieron la misma evolución que las acciones a nivel local (Objetivo Específico 2).

En cambio, los esfuerzos realizados hacia la incidencia en Mecanismos Financieros/Incentivos en Programas e Iniciativas (Objetivo Específico 3) se mantuvieron con un nivel más bajo de intensidad

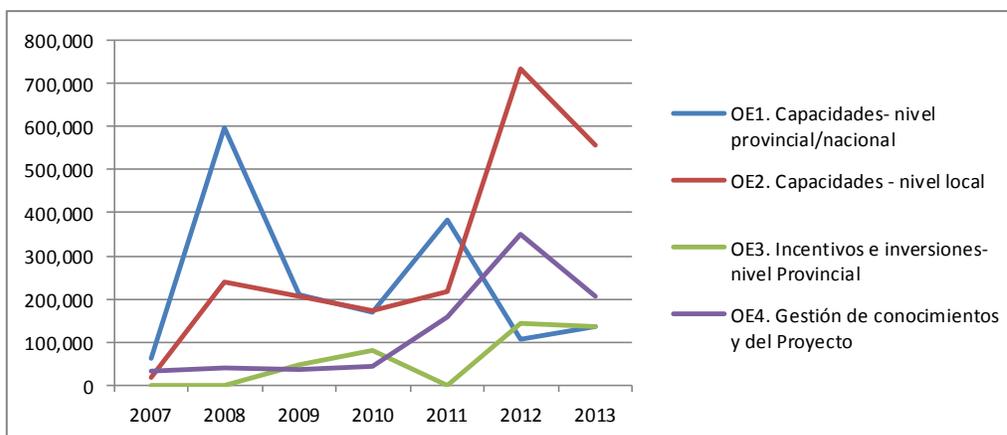


Gráfico 9: Evolución en la ejecución financiera (US\$), por Objetivo Específico.

Desde el punto de vista de la distribución de los gastos por rubros (Gráfico 10), destacan aquellos llamados “Servicios de empresas contratadas” (que básicamente corresponde al INTA) y los destinados al personal (Consultores locales y servicios profesionales). Debido entre otros a la concentración del personal en Buenos Aires, el rubro de viajes consumió 14% del presupuesto. Finalmente, y aunque los datos deben ser considerados como aproximativos, las inversiones en las USPAs absorbieron 9% del presupuesto. Si se tomara en cuenta todos los aportes (co-financiamiento + fondos del FMAM), este porcentaje sería aún más bajo.

Lo analizado anteriormente lleva a una reflexión que, para futuros proyectos, se debería analizar: para las iniciativas orientadas a fortalecimiento de capacidades y a la gestión de conocimientos, ¿cuál debería ser la distribución de las inversiones y de los gastos, a diferentes niveles, y para qué destino? En el caso del Proyecto GEF/Patagonia, la no disponibilidad de información de “primera mano” sobre la situación y diferencias entre Provincias y entre USPA no permite proveer elementos de juicio. Sin embargo, es claro que se esperaría que las inversiones realizadas en instrumentos /componentes de los SSD deberían rendir frutos a mediano y largo plazo para la toma de decisiones sobre la LcD.

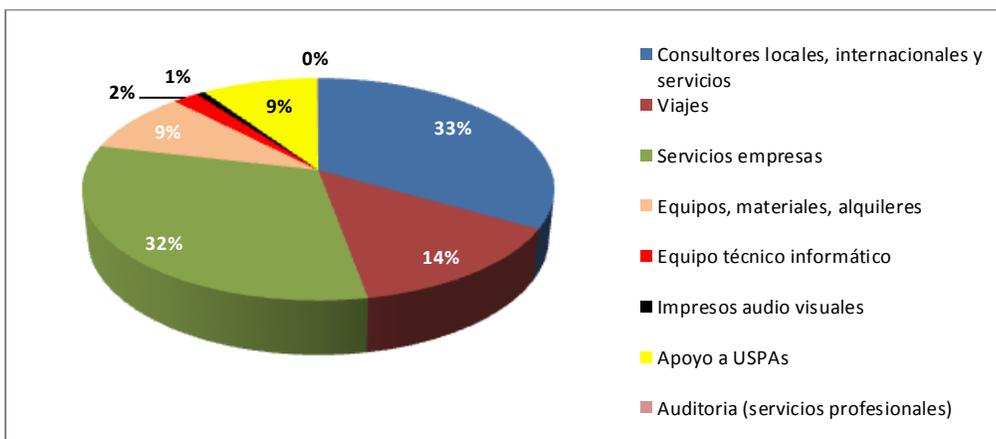


Gráfico 10: Distribución de gastos ejecutados según rubros ajustados (2007-2013)

Sobre el co- financiamiento

Tomando en cuenta el co-financiamiento planeado a partir del inicio de la implementación del Proyecto, y eliminando el aporte TRAC del PNUD que fue desafectado con la debida aprobación en el 2013, el cofinanciamiento planificado para el periodo 2007-2014 fue de US\$26,520,455. De acuerdo con la información reportada por el Proyecto, el co-financiamiento aportado fue superior, llegando a US\$31,541,944 o sea 19% más que lo planificado.

Fuentes	Planificado (US\$)	Reportado (US\$)
Gobierno	25,288,905	31,541,944
• S AyDS	133,700	873,048
• SAGPyA	4,450,345	6,166,339
• INTA	2,463,427	-
• Provincias/LO	18,241,433	24,502,557
Multilateral	1,231,550	No hay datos
• Mecanismo Mundial	179,250	-
• FIDA	1,052,300	-
Total co-financiamiento	26,520,455	31,541,944

Cuadro 7: Co-financiamiento planificado y aportado 2007-2011

Fuente: datos aportados por el Responsable Contable del Proyecto GEF/Patagonia.

Lo anterior significa que **por cada US\$ aportado por el FMAM, los Gobiernos Nacional y Provinciales aportaron US\$6,08**. Lo anterior, a pesar de que los aportes del FIDA, del Mecanismo Mundial, y del INTA no fueron cumplidos. En este último caso, la información es confusa, pues por un lado el Proyecto indicó –en las entrevistas realizadas– que se solicitó al INTA la información sin obtener respuesta; pero por otro lado, en los Acuerdos firmados con el INTA no se especifican las contrapartidas. En efecto, después de la RMT³⁶ se reconoce explícitamente que el INTA es un organismo que se contrata bajo la figura de consultor, con el compromiso de entregar productos específicos que se detallan en los contratos. No quedó claro si fue por esta razón que tampoco la contrapartida del FIDA cuyo nexo era el INTA, fue considerada dentro de la implementación real del Proyecto.

Los registros financieros del Proyecto detallan/justifican el cofinanciamiento solamente para algunas de las fuentes:

- En el caso de la S AyDS los aportes corresponden por un lado al personal de la Secretaria que ha sido parte del equipo del Proyecto y por el otro al IVA correspondiente a los gastos del Proyecto.
- En el caso de la SAGPyA se trata de los aportes realizados por el Ministerio a la Emergencia por desastres Naturales. En este caso, no queda claro en qué el Proyecto ha incidido en la asignación y otorgamiento de estos fondos – que son para toda la Patagonia-, para justificar la contabilización de dichos fondos.

³⁶ La Carta Acuerdo del 2010 es la última en la cual se hace referencia al “co-financiamiento” sin por lo tanto especificar los montos. Las Cartas Acuerdos del 2011 y 2012 cambian de formato y se elimina la referencia a la contrapartida. Específicamente en la Carta Acuerdo del 2010 se menciona “...suscribirá una Carta Acuerdo de fundamental importancia con el INTA, institución que *brindará servicios a través de consultorías* vinculadas a: SSD, Áreas Demostrativa y SITT en un todo de acuerdo con el PPL, PEAs y POAs, garantizando una plena interacción con los técnicos provinciales y técnicos de apoyo bajo la supervisión del CTR. *Adicionalmente, INTA dentro del marco del co-financiamiento endosado oportunamente como un socio más del proyecto*, a través de sus Centros Regionales de Patagonia Sur y Norte tendrá la misión de desarrollar capacidades temáticas en extensión, capacitación, oferta de tecnologías llave en mano, trabajo institucional con la Ley Ovina y las agencias provinciales tanto productivas como ambientales”.

- Lo mismo sucede con el co-financiamiento reportado de las Provincias que incluye U\$24,047,286 de créditos y ANR de la Ley Ovina. Adicionalmente, se registran US\$455,271 que corresponden a gastos en personal, material, equipo y operativo aportados por las Provincias en las actividades del Proyecto.

En síntesis, en opinión de la EF, el detalle del co-financiamiento debería haber sido analizado y discutido en el informe final para evidenciar las contribuciones reales a las actividades y logros del Proyecto y asimismo, evidenciar las acciones del Proyecto para la concreción de dichos aportes.

3.3. Efectos e impactos: indicadores de Objetivos Específicos y Objetivo del Proyecto

UA= no se puede valorar

Varios son los retos para evaluar los efectos e impactos del Proyecto:

- El Proyecto cambió de estrategia de implementación, focalizando la gran mayoría (para no decir todos) de sus esfuerzos a nivel local en dos líneas: las USPA y el fortalecimiento de otras modalidades de extensión/asistencia técnica a través del INTA (productores demostradores). En este sentido, y a parte de los esfuerzos puestos para la generación de instrumentos (SSD), la incidencia en los demás niveles (Nacional, Provincial) en políticas y programas dejó de ser prioritaria. Sin embargo, todos estos cambios no han sido analizados, explicitados ni compatibilizados con el diseño original del Proyecto. Ello hace que muchos de los indicadores del marco lógico difícilmente pueden dar cuenta de los logros del Proyecto y su contribución.
- El “nuevo modelo” USPA no ha sido conceptualizado, diseñado ni sistematizado como para poder valorar sus elementos de sostenibilidad, lecciones aprendidas, replicación ni escalamiento. En los documentos revisados si bien se presenta una metodología inicial, no se ha encontrado informes técnicos que den cuenta, USPA por USPA, de la forma y resultados de la aplicación de dicha metodología y por ende las diferentes situaciones que condicionaron las estrategias y acciones implementadas. Más allá de “actuar por demanda” y de incorporar productores, escuelas e instancias políticas locales (Comisión, Municipalidad), difícilmente una organización (provincial, local, nacional) puede disponer de una “guía” aunque inicial para orientar la replicación de dicho modelo.
- Si bien se registran muchas actividades orientadas a formular la línea base de las USPA, éstas no parecen haber generado la información necesaria ni para la formulación de los planes de intervención ni para poder valorar, al 2013, los indicadores sociales, económicos, ambientales, institucionales planteados. Tampoco se registran línea base para las unidades demostrativas del INTA.

Por ello a continuación, la valoración de los efectos e impactos del Proyecto incluyen dos tipos de análisis: por un lado la revisión del cumplimiento de indicadores de Objetivos Específicos y del Objetivo del Proyecto con sus respectivos comentarios; y por el otro, una aproximación a los logros del Proyecto a nivel local, con base en los documentos de evaluación (Memoria 2011- 2013,

y Evaluación de los efectos productivos, económicos y sociales a nivel local, 2013, elaborado por Jorge D. de Prada).

3.3.1. Valoración de los indicadores de efectos e impactos.

De los 10 indicadores de efectos e impactos, siete no se pueden valorar (cumplimiento) debido a falta de evidencias (estudios, informes de monitoreo, síntesis, sistematizaciones). Tres de los indicadores tienen una calificación baja debido a que lo que se reporta no corresponde con la información que se pudo comprobar en los informes y documentos del Proyecto.

Indicadores según Objetivos	Meta y línea base	Valoración	Avance reportado por el Proyecto	Comentario
OP Ind1. Número de hectáreas (ha) bajo MST (Evaluaciones de campo y planificación de establecimientos)	6.000.000 ha. (línea base: 2 millones ha)		7.358.043 ha con alguna TME. Este total incluye establecimientos privados y subsidiados por créditos y ANR de la Ley Ovina que requieren evaluación de pastizales. MST se aplica efectivamente en 1.322.759 ha (1.124.454 ha en USPAS y 198.305 ha en 5 establecimientos en Tierra del Fuego).	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptualmente, el Proyecto apostó, a partir del 2011 a un “modelo de MST” que se reconoce, incluye las TME como parte de las alternativas tecnológicas. Sin embargo, a la hora de reportar el área en MST, se refiere a TME. • Se hace referencia a la totalidad de las hectáreas financiadas por la LO sin evidenciar el nexo e influencia del Proyecto en los criterios y pautas de financiamiento de LO. En el informe de Evaluación de efectos del Proyecto, se menciona <i>el ajuste de la carga animal a la oferta de pastizales como variable de síntesis tomada en cuenta.</i> • Finalmente, no se ha encontrado evidencias de las evaluaciones en las USPAS de que se esté aplicando <i>“efectivamente”</i> MST en la totalidad de las áreas USPA
OP Ind 2. Porcentajes de señalada en los campos demostrativos (como una medida del ingreso del establecimiento)	60-70% (línea base 40.50%)		Por efectos de la sequía todas las Provincias ha afectado seriamente la actividad agropecuaria. Los esfuerzos realizados para la aplicación de TME han permitido minimizar los daños y generar aumento relativo de la producción. La Pampa: porcentaje de señalada - parición del 80%. En Neuquén: mejora del porcentaje de señalada de entre el 27% y 78% En Chubut se han registrado porcentajes de señalada que varían desde el 35% (Colhué Huapi) hasta el 85% (Telsen) En Río Negro los establecimientos con MST han reportado 72%. En Patagonia Norte: en 7 establecimientos (24,000ha):	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados positivos considerando las condiciones de sequía que ha afectado la Patagonia. • No se ha encontrado evidencias de las evaluaciones realizadas que sustentan los datos presentados en las USPAS ni en los demás establecimientos. • Los datos de los informes INTA (2011, 2012) - Ver Indicador 2.5.1. de desempeño- muestran gran variación según establecimientos, y además se plantea que esta información se utiliza como línea base: <ul style="list-style-type: none"> i) en la Patagonia Norte, la evolución en señaladas de 3 campos demostrativos (El Mojón, el Algarrobo, y Curuputuro) pasando de 80% a 63% entre el 2008-2010 en el primer caso; de 0 a 31% entre el 2007 y 2009 en el segundo caso; y de 0 a 59% entre el 2007 y 2010 en el tercer caso. <p>Se indica que los “datos de productividad de</p>

			porcentaje de señalada de entre el 55% y 80%.	pastizal todavía no sirven como indicador de tendencia, debido a que se han producido 3 años de sequía intensa en la Región. Sin embargo, sirven como medida de base” (Informe 2011 INTA Patagonia Norte).
OP Ind3. Cobertura de especies forrajeras en campos demostrativos	20% de aumento sobre la línea de base. (Línea base 10-25%)		En Río Negro, Neuquén y el Norte de Chubut ha habido una leve mejoría En la zona de estepa los datos particulares son alentadores ya que indican una cobertura vegetal de entre el 33% y 40% La riqueza de especies se incrementó entre el 14% y 20%. En Neuquén la especie clave en los campos de las USPAS es <i>Poa ligularis</i> (Coirón <i>Poa</i>). El porcentaje de cobertura de esta especie oscila entre el 0 y 1%. En otras zonas, como en La Pampa, el porcentaje de especies forrajeras ascendió al 25%.	No se ha encontrado evidencias de las evaluaciones realizadas que sustentan los datos presentados.
OE1 Ind1. Número de instituciones que incorporan MST en el proceso de toma de decisiones	36 instituciones (Línea base: 9 parcialmente incluyendo SAGPyA, INTA, SAyDS, Gobiernos Provinciales e INTA)		Lo reportado no coincide con la meta del indicador (instituciones que incorporan plenamente MST en la toma de decisiones)	El Proyecto no ha hecho un análisis/seguimiento de instituciones seleccionadas para i) definir concretamente a que se refiere cuando se habla de MST (comparado con TEM) ii) priorizar las 36 instituciones a nivel Nacional, Provincial, y local y iii) valorar entonces los avances en la incorporación de MST.
OE1. Ind 2. El índice de DCI (Déficit de capacidad institucional) en relación a la implementación por parte de instituciones y otros actores.	Reducción en el DCI de instituciones y otros actores para incorporación de MST para la toma de decisiones.		Se refiere al informe en curso de Evaluación de Efectos económicos, ambientales y sociales.	El informe de Evaluación de Efectos no hace una valoración del nivel de capacidad institucional. Con base en las entrevistas realizadas por el Consultor, lo que sí se subraya es que el trabajo realizado con las Escuelas, ha permitido “vincularlas con otras instituciones aun locales (comuna, productores, INTA). La misma valoración se da por parte de los técnicos de las Agencias de extensión (Río Grande y Sarmiento)
OE2. Ind 1. Aplicación por parte de los productores de TME en sus establecimientos.	TME es aplicada por 2.500 productores en 6.000.000 ha. (Línea base: 500 productores en 2millones ha)		En las USPAS (donde se conceptualiza las TME como integrante del MST), el total de productores es de 256 en 1.322.759 ha Según lo informado por Ley Ovina, el total de productores que aplican alguna TME es de 3.838, en una superficie de 7.358.043 ha	No queda claro si todos los productores de las USPA han aplicado TME. Del informe de Prada, la información evidencia que no todos los entrevistados lo hicieron. Asimismo, no se está reportando los avances en los campos demostrativos del INTA ni los efectos de la demostración en productores no involucrados directamente en las USPA y en el sistema de extensión/demostración del INTA e instancias Provinciales. Sin embargo, el informe de evaluación (Prada) menciona, a partir de las entrevistas realizadas una serie de prácticas que fueron implementadas por los productores

				(muestra de productores) tanto en las USPA como en los campos demostrativos del INTA. Asimismo, los informes del INTA detallan los campos demostrativos apoyados.
OE2. Ind 2. Cobertura de especies clave en los campos demostradores en estepa.	Aumento del 20% de cobertura sobre la línea de base. (Línea base: 10-25%)		Las áreas de Río Negro y Neuquén en donde se superpuso la sequía y las cenizas han tenido en general muy bajo porcentaje de cobertura de especies, no obstante estas mismas zonas en que se incorporó MST - Aguada San Roque (NQN), Arroyo Los Berros, Arroyo Ventana y Sierra Paileman (RN) - aumentaron entre un 14% y 20%.	No se indica la fuente de los datos presentados para las USPA? No se incluyen datos de las áreas de productores atendidos fuera de las USPA, y con productores a quienes se difundieron las prácticas.
OE2. Ind 3. Cobertura del suelo en la estepa	La cobertura se mantiene o aumenta 10% sobre la línea de base en campos que aplican TME. (Línea base: 40-60%)		En La Pampa ha habido una mejora de cobertura de suelo del orden del 30% (como efecto local), en USPAS de Neuquén la cobertura total se encuentra próxima al 20%; en Chubut según el monitoreo vegetal satelital del Laboratorio de Teledetección de INTA, se mantiene en un nivel menor a la media. Mientras que en Santa Cruz la situación se encuentra estable, en Tierra del Fuego se verifican indicios de degradación en laderas de exposición norte.	No se indica la fuente de los datos presentados.
OE3. Ind1. Número de ha. Bajo MST que obtienen incentivos fiscales y económicos.	6.000.000 ha. (Línea base: 2 millones ha)		7.358.043 ha La Pampa ha incorporado 480.000 ha (Programas Provinciales y Nacionales). Neuquén ha incorporado 5.000 ha (en evaluación de pastizales) dentro de la USPA de Aguada San Roque. Chubut ha recibido incentivos para 14.000 ha, un productor caprino – Cerro San Bernardo –. En Río Negro la Ley Ovina CDR y ANR ha beneficiado a 842 productores en 2.798.873 ha.	Mismo comentario que para el indicador del Objetivo del Proyecto.
OE4. Ind 1. Grado de cambio en el proyecto debido a lecciones aprendidas en la evaluación	"1 evaluación de medio término en 2010. 1 evaluación al final del proyecto"		RMT realizada, y Evaluación final a consideración y ajuste del Comité Ejecutivo	No se analizan los cambios en el proyecto basados en las lecciones aprendidas en la evaluación. Más allá de los ajustes gerenciales, era necesario definir conceptualmente la nueva estrategia, el modelo USPA y su correspondiente monitoreo.

Cuadro 8: Valoración de los indicadores de efectos e impactos, y comentarios

3.3.2. Aproximación a los efectos a nivel local.

Pese a la escasa disponibilidad de sistematizaciones e informes analíticos y reflexivos, la revisión de los informes parciales de avances permite evidenciar algunos indicios de logros a nivel local del Proyecto GEF/Patagonia:

- **El Proyecto amplió a otras áreas geográficas la atención a productores/as y actores para fomentar la adopción de prácticas TME.** En efecto, en la mayoría de estas áreas, el INTA no había tenido presencia.
- **La pertinencia de los “beneficiarios”:** los productores “pertenecen a los grupos con menor disponibilidad de recursos económicos (...) y con carencias de infraestructura productiva para poder gestionar apropiadamente sus establecimientos – apotreramientos y aguadas en relación con el tamaño del establecimiento-“(2013. Informe de evaluación. Prada).
- El arranque de procesos de concientización y toma de decisiones por parte de los actores locales **articulados** (Escuela, Comisión, Productores/as y sus organizaciones) alrededor de los problemas ambientales, productivos y económicos a nivel territorial. El uso de los informes de alerta temprana es un ejemplo de la utilidad de la información generada.
- **Dinamizó las acciones de las Agencias de Extensión del INTA** involucrándolas en la atención a las USPA y fomentando intercambio entre las USPA y los campos demostrativos del INTA a nivel de los técnicos y de los productores.

*Se entiende que el Proyecto GEF/Patagonia apuntó al diseño de una estrategia de intervención para el MST teniendo como “puerta de entrada” las necesidades inmediatas de las familias y las estructuras organizativas existentes. En esta estrategia, se buscó incorporar las prácticas de TME, modalidades de asistencia técnica a diferentes actores (estudiantes, docentes, decisores de escuelas, líderes de organizaciones de productores, mujeres, jóvenes...), involucrando a los decisores locales para asegurar el apoyo/negociación de apoyo, la continuidad y coherencia de los esfuerzos de desarrollo de LcD. El trabajo realizado ha combinado acciones de capacitación, de generación e intercambio de informaciones, así como acciones a diferentes niveles: **especies, de predios, de productores/as, de familias, de organizaciones de productores, de escuelas con sus diferentes actores, de decisores locales.***

La evaluación realizada da luz sobre algunas características de los sistemas de producción de los productores (en promedio), sobre percepciones cualitativas sobre la utilidad y adopción de prácticas y sobre la calidad de la intervención del Proyecto y su articulación con otros socios a nivel local (INTA entre otros). Sin embargo, no es concluyente sobre los efectos logrados o proyección a futuro. Ello se debe dos razones: por un lado, el diseño mismo de la evaluación no ha retomado/completado la información generada (línea base, evaluaciones –aunque dispersas- de diferentes variables productivas y ambientales en varios establecimientos dentro (¿) y fuera de la USPA, entre otros); por otro lado, porque tal como se mencionó anteriormente, los tiempos de maduración de las USPA no solamente varían entre unidades, sino que de todas maneras, 3 años de trabajo no son suficientes para poder observar cambios en variables tales como recuperación de ecosistemas, aumento de ingresos, generación sostenible de empleos etc...

A título de ejemplo, a partir de la muestra de 86 productores en el gráfico siguiente, se presentan los niveles (numero) de productores que manifestaron que están aplicando/adoptando las prácticas³⁷ para las cuales recibieron capacitación y/o asistencia técnica. Según Prada, los resultados evidencian una brecha entre el conocimiento y su aplicación.

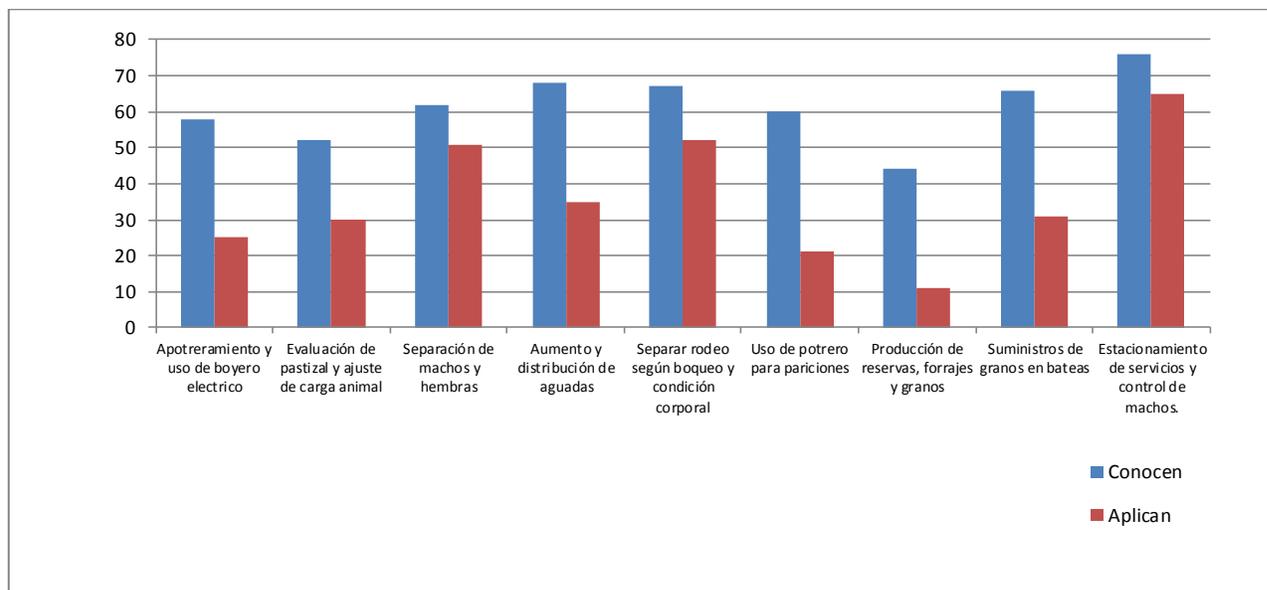


Gráfico 11: Numero de productores que conocen y que aplican prácticas seleccionadas (muestra de productores)

Fuente: Evaluación de efectos ambientales, productivos y económicos. GEF/Patagonia; Prada. 2013

4. INDICIOS DE SOSTENIBILIDAD UA= No se puede valorar

A partir de las entrevistas realizadas, se identificaron algunos indicios de sostenibilidad de las acciones iniciadas por el Proyecto, así como limitantes que son importantes tomar en cuenta.

- la incorporación de la mayoría de los profesionales que se desempeñaron a nivel Provincial (La Pampa, Neuquén, Rio Negro, Chubut) en el Proyecto fue absorbida por los Gobiernos Provinciales o se desempeñan en universidades/organizaciones estrechamente vinculadas con las acciones de los gobiernos provinciales. Ello es una señal muy positiva, considerando que las capacidades técnicas formadas y con conocimiento de las acciones del Proyecto constituyen la base para cualquier proceso de sostenibilidad y replicación de las acciones. De acuerdo con la única entrevista realizada con Representantes Provinciales (La Pampa) el personal sigue dando apoyo y seguimiento a las USPA correspondientes.
- En al menos dos Provincias, se institucionalizo la atención al tema de desertificación a través de la creación de la Secretaria de Medio ambiente en Neuquén y la incorporación

³⁷ Las respuestas fueron con base en entrevistas, no en comprobación en campo de las prácticas.

del tema de desertificación en el Plan Estratégico del Gobierno Provincial de La Pampa. En este último caso, esta iniciativa corresponde de hecho, a la operativización del PAN a nivel Provincial.

- De acuerdo con las entrevistas realizadas con el personal del INTA y la revisión de documentos y páginas web, queda claro que los productos del SSD generados en el marco del Proyecto están claramente institucionalizados; por ejemplo en el caso de la MARAS, se está negociando una iniciativa para, en forma explícita, incorporar este instrumento /su uso dentro de las prioridades del PAN. Asimismo, se espera que las Agencias de Extensión que han incorporado varias acciones con las USPA y los campos demostrativos, sigan asumiendo la atención a estos grupos en el marco de su mandato.

Lamentablemente no se pudo tener acceso a actores locales de la Municipalidades/Comisionados, para poder valorar los indicios de sostenibilidad a ese nivel, y la intensidad en la sostenibilidad de las acciones y estrategias.

Los limitantes a la sostenibilidad de los procesos incluyen varios elementos asociados algunos a las características propias del Proyecto y otros a situaciones externas:

- El escaso tiempo recorrido desde el inicio de las actividades a nivel local puede atentar contra la sostenibilidad de las acciones, sobre todo a la luz de las expectativas creadas.
- La escasa sistematización de las experiencias, metodologías, pautas así como de los costos asociados a la implementación del modelo USPA y las propuestas de articulación de trabajo entre actores de diferentes niveles también constituye una limitación grande, al no tener respaldo para encaminar/ajustar el modelo mismo.
- Lo anterior está directamente relacionado con la ausencia de la estrategia de salida del Proyecto.
- Finalmente, uno de los factores “externos” negativos es la pérdida, a nivel Central de la Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sostenible, de todas las capacidades técnicas, la memoria institucional y la experiencia ganada por los profesionales del Proyecto. En efecto, todo el equipo Central – excepto el asesor destacado desde la Dirección de Suelos-terminaron sus contratos y salieron de la Secretaría.

5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Tomando en cuenta las limitaciones registradas en el desarrollo de la evaluación final, a continuación se presentan conclusiones parciales enfocadas por un lado a aquellos aspectos para los cuales se pudo disponer de algunas evidencias (circunstancias ocurridas desde la formulación y durante la implementación del Proyecto, desempeño, diseño y ajuste del Proyecto, gestión y monitoreo del Proyecto) y por el otro a una reflexión sobre el enfoque de implementación del Proyecto y al final de cuenta, lo que ha generado.

Desde su inicio, el Proyecto ha tenido que enfrentar varias circunstancias externas adversas relacionadas con desastres naturales (sequía, cenizas de volcán) y cambios de decisores nacionales y provinciales que han implicado ajustes en el ritmo de la implementación y adecuación de su inserción en el marco institucional/político. Estos factores externos han sido vistos como

oportunidades para evidenciar aún más la necesidad de promover prácticas de MST y de fortalecer la incidencia a nivel local y provincial (políticas, modelo de atención a productores/as, movilización de capacidades técnicas).

El factor que más ha incidido en el Proyecto ha sido la RMT del 2010 con fuertes cuestionamientos relacionados con la gestión, desempeño, eficacia y funcionamiento del Proyecto, lo que ha implicado realizar una serie de reajustes en el equipo técnico, la participación de los socios, su inserción institucional, su enfoque y priorización.

Los esfuerzos realizados a partir del 2011 permitieron agilizar la ejecución del proyecto (en lo técnico y financiero) y minimizar los conflictos institucionales, buscando una mayor interacción a nivel de campo entre las instituciones e iniciativas con intereses convergentes hacia la LcD. Sin embargo, los ajustes realizados y que buscaban una mayor eficacia del Proyecto a nivel local, en terreno, llevó el equipo (Unidad de Coordinación, Dirección Nacional) a distanciarse de lo que estaba previsto en el Marco Lógico y en las estrategias centrales del Proyecto.

Analizando la evolución en su forma de implementación, el Proyecto ha venido desliziéndose hacia el nivel local y enfocando todos los esfuerzos a nivel local dejando de lado uno de los elementos centrales del Proyecto que era la articulación con, e incidencia en los demás niveles (Provincial y Nacional).

Así, se optó por focalizar en el diseño de un “nuevo modelo” de intervención a nivel local (las USPA), promoviéndolo en áreas en dónde la presencia institucional era prácticamente inexistente, en zonas de alta vulnerabilidad (social, ecológica y en términos de infraestructura). El proyecto apostó entonces por probar este enfoque a sabiendas que disponía de solamente un poco más de tres años.

De acuerdo con la información disponible, el desempeño del Proyecto (cumplimiento de productos previstos en el marco lógico a nivel de Resultados) fue relativamente bajo, estimándose que solamente 26% de las metas fueron cumplidas en forma satisfactoria o medianamente satisfactoria. El 40% de las metas registran un cumplimiento de insatisfactorio a altamente insatisfactorio. Es necesario tomar en cuenta que 34% de las metas no pueden ser evaluadas debido a que no fue posible ir a campo y/o porque los informes y documentos del proyecto al cual la Consultora tuvo acceso no permitieron disponer de evidencias. Este bajo desempeño se debe por un lado a cambios “de facto” en la implementación del Proyecto pero conservando aun en el marco lógico, una serie de productos, efectos e impactos a niveles superiores. Por otro lado, ello se debe al débil sistema de monitoreo del Proyecto que no ha permitido dar cuenta de una serie de efectos esperados en actores no directamente vinculados con las USPA (técnicos de instituciones, productores de los campos demostrativos, productores que se esperaban iban a beneficiarse de la difusión de las prácticas MST...)

Si bien se plantea, en la Memoria 2011-2013 GEF/Patagonia que la muestra de productores entrevistados “exhibieron un alto reconocimiento de las acciones realizadas; que valoraron en primer lugar los aportes en materiales o equipamiento y las capacitaciones y los conocimientos

adquiridos”, y que “la actividades fueron realizadas en conjunto por el equipo INTA-GEF Patagonia para hacer transferencia de conocimiento a técnicos locales y productores en las USPA”, no queda claro hasta qué punto y en qué la intervención ha generado cambios en las instituciones, en las forma de trabajo de la organizaciones de productores y en las políticas locales/provinciales hacia la LcD. De los diez indicadores de efectos e impactos, siete no se han podido valorar debido a la falta de evidencias, y tres (referentes a instituciones que incorporan MST en su toma de decisiones, Capacidad institucional para MST, y Grado de cambio en el Proyecto debido a lecciones aprendidas en la evaluación), tienen una calificación baja debido a que lo que se reporta no corresponde con la información que se pudo comprobar en los informes y documentos del Proyecto.

Es necesario reconocer que el diseño inicial del Proyecto ha sido muy ambicioso tanto en su alcance como en su cobertura, tomando en cuenta la diversidad de situaciones institucionales, sociales y ecológicas de su ámbito de acción. ***La RMT era la oportunidad – con base en el camino recorrido desde el 2007 y por ende el conocimiento de la realidad, para dimensionar la intensidad de las acciones, las estrategias de intervención por Provincia, por nivel de intervención y por tema.*** Ello podría haber sido realizado en el 2011 aun conservando el marco lógico, pero especificando, por Provincia, el alcance de los indicadores, intensidad de las acciones y estrategias específicas.

Si bien – de acuerdo con la información revisada- el diseño inicial fue realizado con una amplia participación de los actores a nivel nacional y Provincial que posibilitaba la sostenibilidad de las acciones, su reajuste generó un quiebre en los arreglos institucionales y fue realizado sin valorar a cabalidad los *alcances posibles* de las acciones en el tiempo remanente del Proyecto. En efecto, la apuesta del Proyecto a “nuevas modalidades de implementación de MST” basadas en un enfoque territorial,³⁸ si bien constituye una propuesta válida, hubiera requerido de mucho más tiempo que el periodo remanente 2011-2013. Asimismo, esta “nueva” modalidad hubiera necesitado una conceptualización mucho más profunda, con un diseño explícito, evidenciando la estrategia original del proyecto (*trabajar a través de actores de diferentes niveles, utilizando las estructuras existentes*). Ello hubiera permitido, a través de un sólido sistema de seguimiento, aprendizaje y gestión de conocimientos dejar encaminadas propuestas y recomendaciones para la sostenibilidad, replicación y escalamiento de los resultados generados.

El “quiebre en los arreglos institucionales” después del 2011 mencionado anteriormente ha tenido varios efectos: la articulación con la Ley Ovina, contraparte central del Proyecto, ha sido relegada y, al menos con base en la información analizada y las entrevistas realizadas, no se evidencia una incidencia del Proyecto en dicho instrumento de financiamiento. Lo mismo sucedió con el INTA, institución que fue considerada, a partir del 2011, como consultor, proveyendo servicios contra remuneración, pero sin mayor injerencia en la definición ni análisis de las estrategias de implementación de la “apuesta” del Proyecto. Se reconoce que el INTA ha sido clave en las

³⁸ atacando el tema de desertificación desde una perspectiva multi-actores, de diversificación de alternativas productivas y de mejoramiento de cadenas de valor

actividades de capacitación y entrenamiento de productores y otros actores locales en el marco de las USPA.

En otras palabras, -y reconociendo que la Consultora no ha tenido referencial de campo en las Provincias-, de hecho ***el Proyecto ha apoyado a nivel de campo dos tipos de modelos de intervención para atender la desertificación: por un lado las USPA – con una implementación liderada por el personal contratado por el Proyecto y con la participación de actores locales y Provinciales- y por el otro los campos demostrativos/sistema de extensión propio del INTA. Sin embargo, aun al finalizar el Proyecto, no se ha encontrado síntesis ni análisis de los resultados concretos o potenciales de dichas opciones, ni comparación entre ambas.***

El proyecto ha invertido una gran cantidad de recursos (financieros y humanos) en el desarrollo de instrumentos técnicos para la toma de decisiones para la LcD: MARAS, Estaciones meteorológicas, Sistema de Alerta Temprana, Sistemas de Información Geográfica, Modelos de simulación que constituyen herramientas valiosas y necesarias. Durante la implementación del Proyecto, existen evidencias de que se empezó a usar algunas de ellas (Estaciones Meteorológicas y Sistema de Alerta Temprana utilizadas en las Provincias para los servicios a productores, de los SIG para la priorización del crédito a productores). Sin embargo ***se ha carecido de un enfoque de implementación orientado hacia efectos e impactos***, lo cual dificulta grandemente la identificación del uso, apropiación y efectos de los productos.

Esta situación, en opinión de la EF, tiene sus raíces en una débil gestión del Proyecto. Si bien el Proyecto disponía de una estructura formal de gobernanza adecuada y de varias instancias de supervisión/orientación (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Comité Ejecutivo, PNUD, Unidad de Coordinación), la situación identificada por el RMT (*“falta de claridad en la rendición del desempeño del Proyecto así como significativas inconsistencias entre lo reportado y lo examinado durante el proceso de evaluación; falta de distinción de los logros de otros actores y que tendencialmente se reportan como logros del Proyecto; carencia de mecanismos que generen una reflexión crítica que mejoren la acción y la operatividad del Proyecto” p. 94 de la RMT*) siguió vigente en el último periodo del Proyecto (2011-2013).

La planificación, monitoreo y evaluación en sus diferentes tipos (operativo, de efectos e impactos) y niveles (local, provincial, nacional) ha sido uno de los talones de Aquiles del Proyecto. Aun cuando es posible que se hayan generado efectos e impactos previstos e imprevistos, difícilmente el Proyecto puede evidenciarlos a través de la información generada (sistematizaciones, análisis gerencial, técnico, de progresos hacia la LcD y los resultados sociales y económicos, de fortalecimiento de capacidades y su incidencia). En opinión de esta EF una de las causas de esta deficiencia es la falta de atención (por la Dirección Nacional, la Coordinación Nacional, el Comité Ejecutivo y el PNUD Argentina) prestada a los documentos base del Proyecto (PRODOC, Evaluación de RMT, Recomendaciones de la RTA en los PIR), los cuales constituyen compromisos del Proyecto mismo.

El Proyecto no contempló una estrategia de terminación ni de salida, dejando varias experiencias – que pueden ser promisorias- sin sistematización ni propuesta para viabilizar la continuación de las

acciones. Aparentemente existe una decisión política a nivel de algunas Provincias (en La Pampa y en Neuquén) para seguir atendiendo en forma institucional las USPA, aunque no se ha identificado hasta qué punto y qué elementos de la concepción misma de las USPA (con involucramiento de las Escuelas, Comisionados, INTA...) serán adoptados.

Algunas lecciones aprendidas

- Para fomentar los **procesos de demostración a nivel local**, en tiempos cortos (aun en cinco años) capitalizando sobre las estructuras y conocimientos existentes (TME, estrategias de intervención con MST con un enfoque territorial) es necesario:
 - **Priorizar aquellas áreas/grupos de actores** en las cuales se haya identificado claramente: las capacidades instaladas/organizativas (de las instituciones permanentes a nivel local/provinciales y de las organizaciones de productores), la voluntad política, el nivel de degradación de los recursos y su potencial de recuperación, el potencial de diversificación, que tienen más posibilidades y las opciones de apoyo técnico/financiero,
 - **Diseñar en forma explícita un plan de intervención** de cada área (USPA, campos demostrativos) basado en una línea base sólida, un sistema de seguimiento en lo productivo, ambiental, social e institucional. En particular, el plan de intervención pasa por negociaciones sobre los aportes de las partes, la definición de una imagen objetivo que permita dimensionar la intensidad y estrategias de las intervenciones y la aplicación de dispositivos de investigación/acción y seguimiento.
 - **Ser vigilante para no caer en el “activismo”**, sacrificando el análisis reflexivo y sistemático que permite evaluar (cuantitativamente y cualitativamente), reajustar y promover la apropiación de las metodologías y logros al ritmo de “absorción” de los actores.
 - **Diseñar e implementar una estrategia de comunicación** a actores diferenciados a diferentes niveles, con el fin de garantizar la difusión como un proceso continuo.
- **Para motivar la apropiación de parte de los actores provinciales** desde el inicio del proyecto, es necesario tener claro que en el Plan de Implementación antes mencionado se reflejen los compromisos financieros del Proyecto y de la contraparte para la vida útil del Proyecto y en forma anual. De otra manera, se genera una inestabilidad e inseguridad que puede afectar el involucramiento de los socios.
- **Para garantizar la buena implementación de un proyecto** de esta naturaleza, es necesario apegarse permanentemente al documento del Proyecto (incluyendo los compromisos organizativos y financieros/de co-financiamiento), los indicadores del marco lógico, a las recomendaciones de las RMT de manera a poder identificar y ajustar a tiempo los desvíos/ajustes del Proyecto. Ello es particularmente necesario cuando se reconoce que el Proyecto debe funcionar con base en un *manejo adaptativo*. Dicha tarea debe ser responsabilidad relevo tanto de la Coordinación, de la Dirección Nacional, del Comité Ejecutivo como del PNUD para asegurar que en algún momento, una de las instancias

responsables (con su propio mandato) pueda “sonar la alarma” para rencauzar el proyecto.

- **Para garantizar que el proyecto sea orientado hacia efectos e impactos**, los informes de los socios y del personal no pueden solamente ser considerados como instrumentos para reportar actividades y para justificar los pagos correspondientes. Es necesario que reflejen los avances hacia efectos e impactos, con respaldos. Solo de esta manera es que los informes se convierten en instrumentos para la toma de decisiones y para el análisis de los avances del Proyecto. Esta tarea de control de calidad y de promoción de la reflexión es fundamental y es del dominio de la Coordinación Nacional. Caso contrario, el Proyecto se convierte en “financiador” de productos y actividades que no necesariamente conducen al cumplimiento de efectos e impactos o que no generan los respaldos necesarios.
- **Para que un proyecto de esta naturaleza tenga sostenibilidad y posibilidad de replicación/escalamiento**, el sistema de monitoreo no debe ser visto solamente como un sistema de “registro” y “acumulación” de datos, sino que debe generar la información necesaria para orientar, autoevaluar y tomar decisiones acerca del desempeño e impactos del Proyecto. Nuevamente el control de calidad de los reportes de productos e indicadores debe ser enfatizado. Asimismo, los comentarios a nivel del PNUD (oficina Nacional, y oficina Regional) deben ser tomados en cuenta y se le debe dar seguimiento, al igual que a las recomendaciones de la RMT hasta el final del Proyecto. Debe quedar claro que la sistematización, análisis, cuantificación y proyección es tan importante como las actividades realizadas a nivel de campo.

6. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que a continuación se presentan son de 2 tipos: las operativas para poder mejorar el cierre técnico del Proyecto; y las estratégicas para poder dejar en actores nacionales priorizados evidencias de los logros del Proyecto para la continuidad/sostenibilidad de las acciones.

Recomendaciones de tipo operativo:

- Es urgente dejar ordenada toda la información generada por el proyecto, con un índice claro de los documentos, publicaciones e informes. Dicha base de datos podría ser ordenada por Objetivo Específico/Resultado y por Provincia, a sabiendas que la información administrativa/financiera, las ayudas memorias de la Unidad de Coordinación, etc... son informaciones a nivel nacional/conjunto del Proyecto). Reconociendo la dificultad de recabar informaciones para todo el periodo, se recomienda priorizar la información técnica/metodológica de manera a poder entregar a las Provincias y actores priorizados, el respaldo de los resultados y actividades realizadas.
- En particular en el caso de la información de las USPA's y de los campos demostrativos (SIG, relevamiento de indicadores...) se recomienda colocar dicha información en algún sitio web (Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación en Argentina? Sitio Sipan? Otro?) a sabiendas que el servidor de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sostenible no dispone de la capacidad suficiente para montar toda esta información. Esto es un tema que

debería ser tomado en manos por la Dirección de Suelos, quien tiene injerencia directa en el Proyecto LADA (la formulación de su nueva fase).

- Difundir a los Puntos Focales de las Provincias y otros actores socios los informes del Proyecto (Memoria 2007-2011, Evaluación de efectos productivos, sociales y ambientales) incluyendo las base de datos de la información que fue recopilada para elaborar dichos informes.
- Completar y clarificar los Acuerdos de Traslado de bienes adquiridos y productos generados por el Proyecto (vehículos, computadoras, otros equipamiento a definir, publicaciones, materiales de difusión...), teniendo en mente que la continuidad de la atención a las asociaciones de productores y otros socios locales dependen de la disponibilidad de dicho equipamiento y material. Dichas Cartas Acuerdos deberían incorporar claramente los compromisos y aportes de las Provincias y ser firmadas por las instancias rectoras y permanentes de la SAyDS y los Gobiernos Provinciales.

Recomendaciones de tipo estratégico

- Se sugiere al PNUD y a la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que consideren la posibilidad de desarrollar un trabajo específico para dar cuenta de los logros, efectos e impactos de las acciones desarrolladas a nivel local. Para ello, se sugiere que en conjunto con los Puntos focales, se identifiquen y seleccionen aquellas USPA y campos demostrativos más exitosos (en términos de adopción de prácticas, de involucramiento de productores, escuelas, autoridades locales, INTA y articulación con instancias superiores a nivel Provincial...). Con base en ello, reconstruir/completar la línea base, sintetizar y analizar las estrategias y acciones implementadas que llegaron a generar resultados positivos en las diferentes dimensiones (ambiental, económica, social, institucional), documentar /cuantificar los resultados en las diferentes dimensiones. De esta manera, se esperaría que se genere *para casos seleccionados*, un análisis completo cuantitativo y cualitativo de las experiencias desarrolladas, las condiciones necesarias, los costos asociados, las lecciones aprendidas (positivas y negativas), vacíos, así como una propuesta de cómo seguir, que aspectos atender y con quienes (en asistencia técnica, financiamiento, apoyo organizativo, mercado etc...). El propósito es dejar documentado el/los "modelos USPA" y "campos demostrativos" analizando su viabilidad para su incorporación en las líneas de trabajo de las Provincias. Dicho trabajo podría ser realizado en conjunto con Universidades (a través de estudiantes) o Instituciones a nivel Provincial. Para ello, se sugiere retomar la metodología LADA que permitiría enriquecer los análisis realizados en los sitios pilotos ya formalizados.
- Se sugiere que más allá de las USPA y Campos demostrativos seleccionados antes mencionados, se retomen las prácticas y pautas de trabajo implementadas en las USPA (no solamente en lo técnico sino también en lo organizativo, en la transformación/comercialización..) para elaborar Fichas del tipo que están en el libro "Evaluación de la Desertificación en Argentina". Se espera que con este trabajo, se pueda ordenar y rescatar la información incluyendo: descripción, contexto de la aplicación, Costos aproximados, Adaptabilidad, Efectividad, Impactos en los servicios del ecosistema, Institución y persona de contacto. A sabiendas que varias de las "prácticas" fueron aplicadas en varias provincias, USPA y campos demostrativos, se podría evidenciar las diferencias en su aplicación, enriqueciendo el análisis de las condiciones de su viabilidad.