

**Evaluación de Medio Término
del Proyecto (FMAM 3609 PNUD 4151)
“Fortaleciendo la sostenibilidad financiera y la
eficacia operacional del Sistema de Parques
Nacionales de Venezuela”**

Preparado por Clemencia Vela

Septiembre 2013

Ficha del Proyecto

Región	Latinoamérica y el Caribe
País	Venezuela
FMAM Área Operativa:	Biodiversidad
Programa Estratégico	No. 2: Aumento de Representación de Áreas Protegidas Administradas Efectivamente en los Sistemas de Áreas Protegidas
Agencia de Implementación:	PNUD
Agencia Ejecutora	INPARQUES

Agradecimientos

La evaluadora agradece a todas aquellas personas que directa o indirectamente apoyaron con su tiempo y esfuerzo el proceso de evaluación proporcionando información verbal o documentada, organizando talleres y la logística para las visitas al campo.

De manera especial agradezco a los funcionarios de INPARQUES (ejecutores del proyecto), Ministerio del Ambiente, y del Programa Marino Costero. Así mismo, agradece a los funcionarios de las entidades co-financistas y co-ejecutoras, a todas aquellas personas (participantes, destinatarios del Proyecto) que dieron su tiempo y valiosa información mediante entrevistas personales o vía internet y al personal de PNUD que de una manera u otra ha estado involucrado con la ejecución del proyecto.

Finalmente, quisiera felicitar a todos y cada uno de los participantes en el proyecto quienes con mucha mística están tratando de llevar adelante acciones para la protección de la biodiversidad de Venezuela.

CONTENIDO

Parte I: Introducción	5
1.1 Propósito de la evaluación y cuestiones claves tratadas	5
1.2 Metodología de la evaluación	6
1.3 Estructura de la evaluación	9
1.4 Valoración General del Proyecto	9
Parte II: Concepto, Diseño y Contexto de Desarrollo del Proyecto	11
2.1 Descripción del Proyecto y de su Desarrollo, inicio y duración del proyecto	11
2.2 Contexto en que se desarrolla el Proyecto y problemas que se pretendía solucionar	11
2.3 Barreras que el proyecto pretendía abordar	17
2.4 Breve Descripción del Proyecto	24
Parte III: Resultados de la Evaluación	27
3.1 Formulación / diseño del proyecto	27
3.1.1 Conceptualización	27
3.1.2 La apropiación nacional / Participación de actores en el diseño	28
3.1.3 Pertinencia	29
3.1.4 Replicabilidad	32
3.1.5 Otros aspectos: Ventaja Comparativa del PNUD como agencia de implementación	33
3.2 Implementación del Proyecto (Eficiencia)	33
3.2.1 Enfoque de Implementación	33
3.2.2 Seguimiento y Evaluación (S&E)	34
3.2.3 Manejo financiero de la donación del FMAM	36
3.2.4 Cofinanciamiento	38
3.2.5 Costo-eficiencia del proyecto	41
3.2.6 Modalidades de la ejecución e Implementación (efectividad de la unidad de coordinación / PNUD para administración de fondos)	41
3.3 Progreso en el logro de resultados la (Efectividad)	44
Parte IV: Recomendaciones	49
4.1 Para el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Planificación, INPARQUES y PNUD	49
4.11 Estrategia de salida y sostenibilidad de resultados obtenidos	49
4.12 Revisión de la pertinencia del proyecto y selección de alternativa para próximos meses	50
4.13 Revisión de la viabilidad del proyecto	51
Parte V: Lecciones aprendidas para futuras intervenciones	65
5.1 Aprendizajes para PNUD	65
5.2 Aprendizajes para INPARQUES y MINAMB	66
Anexos	
Anexo 1 Términos de Referencia (TDRs) de la Evaluadora Internacional	
Anexo 2 Emplazamientos Visitados	
Anexo 3 Entrevistas realizadas	
Anexo 4 Matriz de Evaluación / Marco Conceptual	
Anexo 5 Actividades y productos generados por el proyecto	
Anexo 6 Herramienta de seguimiento efectividad de Parques Nacionales	

Lista de Abreviaturas

Abreviatura	Significado
ABRAE	Área Bajo Régimen de Administración Especial
ACPT	Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento
AP	Áreas Protegidas
APMC	Áreas Protegidas Marino-Costeras
APRA	Áreas de Protección y Recuperación Ambiental
BD	Biodiversidad
CMAP	Costas Marinas de Aguas Profundas
CO (en inglés)	Oficina de País
DBO	Demanda Biológica de Oxígeno
FUNVISIS	Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas
GEF (en inglés)	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IGVSB	Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar
INEA	Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos
INPARQUES	Instituto Nacional de Parques
INSOPESCA	Instituto Socialista de Pesca y Acuicultura
INTECMAR	Instituto de Tecnología y Ciencias Marinas
METT (en inglés)	Herramienta de Seguimiento de la Eficacia de la Gestión de AP
MINAMB	Ministerio de Poder Popular para el Ambiente
MINTUR	Ministerio del Poder Popular para el Turismo
MN	Monumentos Naturales
MPPD	Ministerio del Poder Popular para la Defensa
MPPPF	Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas
MPPVH	Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat
PDVSA	Petróleos de Venezuela SA
PN	Parques Nacionales
PORU	Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso
RB	Reservas de la Biosfera
REFS	Reservas de Fauna Silvestre
RF	Reservas Forestales
RFS	Refugios de Fauna Silvestre
RNH	Reservas Nacionales Hidrológicas
SAMARN	Unidad de Servicios Ambientales del MINAMB (encargado de procura)
SAPMC	Sistema de Áreas Protegidas Marino-Costeras
SFS	Santuarios de Fauna Silvestre
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SPV	Sistema de Parques Venezolanos
TNC	The Nature Conservancy
ZIT	Zona de Interés Turístico
ZP	Zona de Protección
ZSF	Zona de Seguridad Fronteriza
ZS	Zona de Seguridad

Parte I: Introducción

1.1 Propósito de la evaluación y cuestiones claves tratadas

1. La presente evaluación se ha realizado para dar cumplimiento a las políticas de monitoreo y evaluación de los proyectos del FMAM, las cuales requieren que todos los proyectos financiados por el FMAM cuenten con una evaluación independiente de Medio Término y una Evaluación Final. Los propósitos del FMAM al requerir evaluaciones a sus proyectos son:
 - Promover la transparencia;
 - Promover la rendición de cuentas en el uso de los recursos;
 - Monitorear y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto, evaluar sus resultados e identificar opciones para obtener impactos a futuro;
 - Proporcionar elementos para la toma de decisiones y la realización de enmiendas y mejoras necesarias;
 - Proveer información sobre asuntos que sean recurrentes en el portafolio del FMAM y del PNUD y que requieran atención;
 - Documentar, retroalimentar y difundir las lecciones aprendidas que puedan ayudar a mejorar la implementación de la segunda fase del proyecto y en la selección, diseño e implementación de futuras intervenciones del FMAM; y
 - Permitir al PNUD conocer si la ejecución del proyecto es compatible con otros principios del PNUD tales como equidad, reducción de la pobreza, gestión de riesgos, respeto a los derechos humanos y género.
2. Según los Términos de Referencia (TdR), la evaluación de Medio Término tiene como fin identificar el progreso de la implementación del proyecto, hacia el logro de los objetivos y resultados esperados, para mejorar, reorientar o fortalecer aspectos de la implementación hasta la finalización del proyecto.
3. Criterios de evaluación y elementos que son considerados en la evaluación:
 - **Relevancia o coherencia con las políticas, e importancia hacia la consecución del mandato del FMAM;**
 - **Eficiencia** (que considera también acciones de monitoreo); y
 - **Efectividad** de las acciones ejecutadas para la consecución de los beneficios globales y locales esperados incluyendo condicionantes para la sostenibilidad futura de los resultados. Adicionalmente la **Sostenibilidad** de los logros alcanzados o por alcanzar
4. Aspectos de importancia que adicionalmente son considerados:
 - Apropiación nacional, participación de los actores y opciones de replicabilidad;
 - Identificación de problemas potenciales en el diseño, barreras y obstáculos en la ejecución realizada hasta el momento y el logro de los resultados, y recomendación de medidas para mejorar la efectividad, viabilidad y sostenibilidad del proyecto; e
 - Identificación de oportunidades y recopilación y análisis de lecciones específicas y buenas prácticas respecto a las estrategias utilizadas y arreglos de implementación

que puedan ser difundidas entre las autoridades y actores regionales y nacionales implicados en la ejecución del proyecto y responsables de su futuro seguimiento.

5. Conforme a los TDR, la evaluación se enfoca en las distintas fases del proyecto: diseño, implementación y sostenibilidad futura.
6. Esta evaluación ha sido realizada tomando en consideración que la audiencia principal son: el FMAM, la Agencia Implementadora (oficina PNUD en Venezuela, la Agencia Ejecutora (INPARQUES), el Ministerio al que es adscrito (Ministerio del Ambiente), el Comité Directivo del Proyecto y los actores involucrados en las Áreas protegidas.
7. El documento de evaluación contiene una primera parte en la que se trata el contexto de la Biodiversidad Venezolana y del proyecto, una segunda parte donde se tratan los hallazgos encontrados en las distintas fases del proyecto (diseño, implementación y estrategias de sostenibilidad) y una tercera parte en la que se tratan las conclusiones alcanzadas y recomendaciones a seguir para que de esta manera el Comité Directivo del Proyecto cuente con un documento referencial para realizar cualquier cambio requerido para asegurar que el proyecto pueda alcanzar los beneficios globales esperados¹.

1.2 Metodología de la evaluación

8. La evaluación aplicada fue participativa con el objetivo de promover su uso y apropiación por parte de los actores principales. El espíritu de la evaluación fue la de aprendizaje colectivo basado en una identificación y análisis de los procesos, actividades, e indicadores para determinar que ha funcionado bien y que requiere fortalecimiento o cambios, siempre en función del objetivo final.
9. Para la evaluación se aplicaron varios métodos establecidos por el FMAM para este tipo de evaluaciones con el fin de conseguir triangulaciones de información proveniente de distintas fuentes **tales como revisión de documentación, entrevistas y observaciones directas** y que secuencialmente incluyeron:
 - i. La revisión de la documentación provista por los ejecutores del proyecto (Unidad de Proyectos Especiales de INPARQUES²), y las oficinas del PNUD de Venezuela y Panamá, así como información complementaria obtenida en internet para determinar las condiciones del diseño, los indicadores de las metas previstas, evidencias de progreso hacia los resultados esperados y contexto en el que se desarrolló el proyecto.
 - ii. Entrevistas a actores involucrados / stakeholders (ejecutores, interesados y afectados) a través de las cuales se ha complementado la información obtenida a

¹ El mandato acordado por los países para el FMAM es el de generar beneficios globales.

² La UPE entregó un CD con documentos correspondientes a los distintos componentes pero adicionalmente la evaluadora solicitó información adicional conforme se vio conveniente.

través de la documentación³. La mayoría de las entrevistas fueron presenciales, pero en ocasiones también se emplearon intercambios vía internet. La metodología considerada a las entrevistas como evidencias.

- iii. Visitas al campo.-Se buscó enriquecer la visión del contexto, de las acciones del proyecto y la visualización de desafíos a través de visitas de campo que permitieran observaciones directas e intercambio con los beneficiarios (ver Anexo 2 de emplazamientos visitados). ***Metodológicamente, las observaciones directas de la evaluadora son consideradas evidencias de hallazgos para la evaluación.***
- iv. Reuniones con grupos focales y presentación final.- se mantuvieron dos reuniones con grupo focal de ejecutores y Comité del Proyecto, una al inicio de la misión y una al cierre, con el fin de contar con una visión conjunta del proyecto y retroalimentación entre las partes. La reunión final se realizó una vez concluida la visita de Misión para INPARQUES el día 23 de septiembre del 2013, se realizó una reunión final en las oficinas de INPARQUES, en la Ciudad de Caracas con la asistencia del Comité Directivo del Proyecto, personal del proyecto y de PNUD. Para esta reunión la evaluadora preparó una presentación como instrumento de referencia, para presentar los hallazgos y recomendaciones preliminares con el fin de obtener aclaraciones, completar vacíos de información y obtener retroalimentación de la perspectiva de los actores. El presente informe recoge los comentarios y sugerencias expresados durante esta reunión y los documentos borrador.
- v. Elaboración de documentos: Durante el proceso de la evaluación se prepararon tres documentos y una presentación en power point. Dos de los documentos fueron insumos para discusión con el espíritu de reforzar la participación de los actores,. Estos productos fueron:
 - a. Plan de Trabajo.- La evaluadora preparó un plan de trabajo borrador previo a la evaluación que contenía la metodología y matriz de preguntas agenda según los TDR y entrevistas propuestas. Este plan de trabajo no pudo ser entregado en la reunión inicial de la misión pues la agenda de las visitas y entrevistas no estaba completamente definida; por tanto, fue entregada durante la misión una vez definida esta agenda. Previo a la llegada de la evaluadora y como un apoyo en la elaboración del Plan de Trabajo y definición de la Agenda, se envió una ficha de proyecto a ser llenada por los ejecutores.
 - b. Presentación de Power Point.- Esta fue realizada para la reunión final de la misión para retroalimentar con datos del grupo focal y para proporcionar recomendaciones iniciales, cuya implementación urgente era necesaria debido al retraso del proyecto.
 - c. Ayuda Memoria.- Debido a la urgencia con la que los ejecutores requerían las recomendaciones de la evaluación, se elaboró una Ayuda Memoria que si bien no contenía todos los ítems de la EMT, ya incluía en forma escrita los hallazgos preliminares y recomendaciones urgentes a implementar. A más de ser una guía inicial para iniciar la aplicación de recomendaciones, esta Ayuda Memoria tenía el objeto de obtener comentarios, retroalimentación y aclaración de información por parte de los ejecutores y oficiales del PNUD.

³ La Unidad Ejecutora entregó listado de actores a ser entrevistados. También durante la evaluación la evaluadora solicitó contactar a personas adicionales.

- d. Informe de Evaluación de Medio Término.- Que toma en consideración los comentarios a la Ayuda Memoria, incluyendo aclaraciones o modificaciones según fuera el caso, pero siempre respetando la congruencia con las evidencias recogidas mediante observaciones directas de la evaluadora o triangulación de documentación y entrevistas realizadas. Se resalta que, metodológicamente, las observaciones directas son consideradas evidencias.
10. Fases de la evaluación y período evaluado. La información de la documentación y las entrevistas han sido utilizadas para el análisis de las distintas fases: Diseño del Proyecto, Ejecución y futura sostenibilidad. La evaluación de medio término se concentra principalmente en el período de implementación del proyecto a partir del su inicio (Julio 2009)⁴ hasta la fecha de evaluación (septiembre de 2013). Sin embargo, cuando se consideró relevante para una mejor comprensión del proceso de diseño y su efecto en el proceso de implementación y para basar sus recomendaciones en el contexto de todas las actividades y acciones realizadas, también incursionó en un análisis de los documentos originales del proyecto.
11. Complementación con otros proyectos. El análisis complementario con otros proyectos FMAM corresponde a los requisitos de buena práctica del FMAM, que establece la sinergia y complementariedad con otros proyectos. En el presente caso el proyecto *Fortalecimiento del sistema de áreas protegidas marino-costeras de Venezuela* no sólo que es complementario sino que tiene muchos paralelismos, por tanto, si bien la presente evaluación analiza independientemente los aspectos concernientes al presente proyecto, si identifica aspectos complementarios con el otro proyecto. Adicionalmente, en vista de que se realizó conjuntamente con la evaluación de ese proyecto, se resalta que la información obtenida en cada uno de los proyectos sirvió para enriquecer la comprensión de ambos. Además, si bien para cada uno de los proyectos se realizaron entrevistas a actores específicos y se contó con documentación de los productos de cada uno de ellos, el análisis ha sido integrador para tener una comprensión más holística. En el caso de actores involucrados en ambos proyectos se realizó una sola entrevista para hacer un uso más eficiente del tiempo de los evaluados y de la evaluadora. Cabe anotar adicionalmente, que debido a la fuerte similitud y complementariedad de los dos proyectos (incluyendo su Pro Doc), el presente informe también incluye elementos similares como por ejemplo la problemática del contexto, y barreras a superar.
12. **Marco Conceptual** Para el desarrollo de la evaluación se ha tomado como guía una matriz de evaluación diseñada para la evaluación (Anexo 4), que contiene preguntas relevantes y fuentes de información prevista. Con la aclaración de que esta guía ha sido referencial y que la profundidad sus respuestas ha dependido del tipo de información registrada por el proyecto. Durante las entrevistas el cuestionario fue semi-estructurado, teniendo la flexibilidad de enfocarse en los puntos más pertinentes a los actores entrevistados.
13. Limitaciones de la Evaluación.- Una importante limitación de este tipo de evaluaciones es el corto tiempo disponible (que difiere del proceso de preparación en el cual se puede

⁴ Esta fecha de inicio es la fecha de la firma de aceptación del Pro Doc

levantar información directa mediante mediciones) y que por tanto depende de la calidad y oportunidad de la información que se provee a la evaluadora y de las exposiciones conceptuales expresadas por los ejecutores. Se resalta que por tanto es una evaluación general del proceso de diseño, implementación, resultados obtenidos y condiciones de sostenibilidad de esos resultados, y que el alcance de la evaluación no llega al nivel de constituir una auditoría financiera, una evaluación gerencial, laboral o de capacidades técnicas profesionales, así como tampoco constituye una evaluación de beneficios sociales, tenencia de tierras, o seguridad nacional.

14. Calificación del proyecto. De conformidad con los términos de referencia, a partir de los hallazgos de la evaluación, se otorgó una valoración al cumplimiento del proyecto a los distintos criterios de evaluación. (ver tabla 1 y 2).

1.3 Estructura de la evaluación

15. La Evaluación de Medio Término del Proyecto FMAM 4151 “**Fortaleciendo la sostenibilidad financiera y la eficacia operacional del Sistema de Parques Nacionales de Venezuela**” fue realizada por la evaluadora internacional Clemencia Vela Witt especialistas en ecología, ambiente, administración de áreas naturales, conservación de recursos naturales y desarrollo institucional. Correspondió a la evaluadora coordinar con el PNUD y con el Instituto de Parques (INPARQUES) la definición de la modalidad de trabajo, el cronograma de sus insumos, la preparación de las versiones del informe y la revisión final. La evaluadora fue contratada por la oficina regional del PNUD en Panamá para realizar esta evaluación con base a los términos de referencia acordados (Anexo 1). Esta oficina y la del PNUD en Venezuela constituyeron el punto focal para la evaluación del proyecto.

16. En coordinación con la Unidad de Proyectos Especiales de INPARQUES se programó la agenda, la consecución de las citas y convocatoria a grupos focales a entrevistar. La logística de transporte hacia el área protegida de la Restinga. En vista de que luego del cierre de la misión, la evaluadora continuó trabajando en Venezuela con la evaluación del proyecto “Fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas Marino-Costeras de Venezuela” se informó a la mesa estratégica que se realizarían visitas organizadas por este proyecto. Además, la evaluadora realizó independientemente otras visitas adicionales a algunas áreas protegidas con el fin de completar información para la evaluación (ver Anexo 2: Emplazamientos visitados).

17. Durante la misión la evaluadora trabajó en estrecha interacción con miembros del equipo ejecutor del proyecto.

1.4 Valoración General del Proyecto

18. De Conformidad a los TDR, el proyecto fue valorado siguiendo la metodología y rangos establecidos por el FMAM / PNUD. La calificación a los distintos al proyecto el proyecto es valorado de conformidad con los criterios de la siguiente Tabla 1:

Tabla 1. Rangos de Calificaciones utilizadas para valorar el proyecto

<p>Calificaciones de formulación del proyecto, resultados, efectividad, eficiencia, SyE y ejecución de AyE</p> <p>6: Muy satisfactorio (MS): no presentó deficiencias 5: Satisfactorio (S): deficiencias menores 4: Algo satisfactorio (AS) 3: Algo insatisfactorio (AI): deficiencias importantes 2: Insatisfactorio (I): deficiencias importantes 1: Muy insatisfactorio (MI): deficiencias graves</p>	<p>Calificaciones de sostenibilidad:</p> <p>4. Probable (P): Riesgos insignificantes para la sostenibilidad. 3. Algo probable (AP): riesgos moderados. 2. Algo improbable (AI): Riesgos significativos. 1. Improbable (I): Riesgos graves.</p>	<p>Calificaciones de relevancia</p> <p>2. Relevante (R)</p> <p>1. No Relevante (NR)</p> <p>Calificaciones de impacto:</p> <p>3. Significativo (S) 2. Mínimo (M) 1. Insignificante (I)</p>
<p><i>Calificaciones adicionales donde sea pertinente:</i> No corresponde (N/C) No se puede valorar (N/V)</p>		

19. Los resultados de la valoración se resumen en la siguiente Tabla 2:

Tabla 2 Calificaciones otorgadas al proyecto

Calificación del rendimiento del proyecto			
1. Formulación / diseño del proyecto	Calificación	2. Seguimiento y Evaluación	calificación
Conceptualización / Diseño	S	Diseño de entrada de SyE	S
Apropiación nacional	MS	Ejecución del plan de SyE	AI
Participación de actores en el diseño	MS	Calidad general de SyE	AI
Replicabilidad	S		
3. Ejecución de los IA y EA:	calificación	4. Evaluación de los resultados	calificación
Enfoque de implementación	AI		
Calidad de aplicación del PNUD	AI	Relevancia	I
Calidad de ejecución: organismo de ejecución	I	Efectividad	I
Calidad general de aplicación y ejecución	I	Eficiencia	I
Participación de actores		Calificación general de los resultados del proyecto	I
Planificación financiera	I		
5. Sostenibilidad de resultados obtenidos	calificación		
Recursos financieros:	AI		
Socio-políticos:	N/V		
Marco institucional y gobernanza:	AI		
Ambiental:	I		
Probabilidad general de sostenibilidad:	I		

Parte II:

Concepto, Diseño y Contexto de Desarrollo del Proyecto

2.1 Descripción del Proyecto y de su Desarrollo. inicio y duración del proyecto

20. El compromiso de ejecución entre el Gobierno de Venezuela y el PNUD establece que el proyecto será implementado por el PNUD y ejecutado por ejecución directa del Gobierno de Venezuela representado por el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES).
21. Según el Pro Doc, se estimaba que las actividades propuestas en el proyecto se podrían implementar en un período de 60 meses. La fecha considerada como de inicio fue Julio del 2009, en la que se firmó la aceptación del Pro Doc, y la fecha estimada de cierre todavía vigente es Junio 2014⁵.
22. Según el Pro Doc y la base de datos del FMAM⁶, el presupuesto estimado para el proyecto es de US\$ 23'912.700 del cual US\$ 7'272.730 es donación del FMAM (US\$93,400⁷ de donación para la preparación del proyecto y US\$ 7'175.870 para la ejecución) y US\$16'640.000 de cofinanciamiento. En la práctica, a Julio del 2013 se habían ejecutado US\$ 912.260 (12,7%) de la donación. Si bien se reportan una serie de acciones y productos por parte de co-financiamiento, se desconoce el monto exacto al que representan estas aportaciones.

2.2 Contexto en que se desarrolla el Proyecto y problemas que se pretendía abordar

23. Venezuela es uno de los 17 países considerados como megadiversos en el mundo⁸, en efecto, ha sido ubicado en el noveno lugar. Venezuela cuenta con una amplia gama de regiones que albergan a una gran variedad de ecosistemas (andino- paramo, llanero – sabanas, tepuyes, amazonia - bosque húmedo tropical, costero con ecosistemas de manglar, a la par de contar con importantes ecosistemas marinos relacionados con arrecifes coralinos – los segundos a nivel de importancia luego del de Australia).
24. En Venezuela se han registrado al menos 117 mil especies (9 por ciento) del total de especies descritas en la faz de la tierra. De estas más de 1.400 son aves, 345 reptiles, 290 anfibios, 1.800 peces, cerca de 360 especies. En las plantas han sido descritas al menos 650 tipos de vegetación y 15.820 especies de plantas vasculares, distribuidas principalmente entre bosques tropicales, lluviosos, secos, arbustales, herbazales y manglares. En manglares, Venezuela es el quinto país en el mundo en mayor cobertura. La riqueza en biodiversidad constituye uno de los importantes patrimonios nacionales y su potencialidad para generar riqueza sostenible al país (por ejemplo, con turismo).

⁵ Fecha estimada dentro del sistema de PNUD, Atlas, tomando como fecha de inicio a la de la firma de aceptación por PNUD

⁶ http://www.thegef.org/gef/project_detail?projID=3609

⁷ Este presupuesto fue reducido en US\$37.500 según matriz de respuesta de PIF a comentarios de Sec. GEF

⁸ <http://www.biodiversity-z.org/areas/26>. Conservación Internacional

25. Las áreas protegidas de Venezuela ofrecen importantísimos servicios ambientales a la población, por ejemplo, se reporta que generan agua para el 80 por ciento de la población, de igual modo proveen de fuentes de agua para la generación de energía hidroeléctrica, o su cobertura vegetal sirve de amortiguación ante posibles desastres naturales ocasionados por el Cambio Climático.
26. Desde la creación del primer Parque Nacional (Henry Pittier) en 1937, Venezuela ha declarado 400 Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE)⁹ en todo el territorio nacional denominadas con distinta categoría de protección y uso. El manejo de distintas categorías es competencia de distintas instituciones nacionales. Varias de estas categorías estarían relacionadas con la protección de la biodiversidad. De estricta protección, científicas, educativas y recreativas que ocupan una importante área de su territorio: 43 parques nacionales (13 millones ha.), 36 monumentos naturales (4,2 millones ha.), 7 refugios de fauna silvestre (251 mil ha), 1 santuario de fauna (35 ha). De estas categorías, los parques nacionales y monumentos nacionales son las que tienen el mayor nivel de protección jurídica¹⁰. Estos se encuentran bajo la competencia de INPARQUES. Otras con objetivo de protección pero con uso regulado, como reservas de fauna silvestre (REFS), Área de Protección y Recuperación Ambiental (APRA), Zona de Interés Turístico (ZIT) y Reservas de Biosfera (RB) son manejados por otras instituciones – incluyendo MINAMB. Otras categorías están relacionadas con objetivos productivos o geoestratégicos. La Tabla 3 enumera todas las categorías.

Tabla 3. Categorías de áreas protegidas

Categoría genérica	Categoría específica
Áreas de estricta protección, científicas, educativas y recreativas	Monumentos Naturales (MN)
	Parques Nacionales (PN)
	Refugios de Fauna Silvestre (RFS)
	Santuarios de Fauna Silvestre (SFS)
Áreas de protección con uso regulado	Zonas Protegidas (ZP)
	Reservas de la Biosfera (RB)
	Reservas Nacionales Hidrológicas (RNH)
	Reservas de Fauna Silvestre (REFS)
	Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento (ACPT)
	Áreas de Protección de Obras Públicas (APOP)
	Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses (ZRCPE)
	Áreas de Protección y Restauración Ambiental (APRA)
	Zonas de Interés Turístico (ZIT)
Sitios de Patrimonio Histórico y Cultural (SPHC)	
Áreas con objetivos productivos o geoestratégicos	Reservas Forestales (RF)
	Áreas para la Silvicultura – Áreas Boscosas (AB)

⁹ http://uptpatria.edu.ve/libros_iut/venezuela_cumple2010web.pdf

¹⁰ Esto queda expresamente mencionado en el artículo 127 de la Constitución de Venezuela

Categoría genérica	Categoría específica
	Zonas de Aprovechamiento Agrícola (ZAA)
	Áreas Rurales de Desarrollo Integrado (ARDI)
	Costas Marinas de Aguas Profundas (CMAP)
	Zona de Seguridad (ZS)
	Zona de Seguridad Fronteriza (ZSF)

NOTA: Están resaltadas las áreas de particular importancia para la biodiversidad. Fuente Pro Doc Marino Costero.

27. A pesar de la declaratoria de ABRAE relacionadas con la conservación de la biodiversidad, el manejo de las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad venezolana presenta serias dificultades que ponen en riesgo este importantísimo patrimonio nacional y mundial, que a la vez podría constituir una importante fuente de ingreso por su fuerte atractivo internacional. En el Pro doc del presente proyecto, (así como en el Pro Doc del proyecto Marino Costero) se mencionan importantes amenazas a la biodiversidad. Mediante entrevistas y a través de las visitas de campo se detectó que estos problemas aún están vigentes y otros problemas adicionales han sido identificados.

28. Entre los principales problemas que aquejan a la biodiversidad se encuentran:

- i. Un importante número de especies están en peligro. La lista oficial de especies amenazadas data de 1996¹¹, es decir es antigua, aunque el MINAMB reporta que está trabajando para actualizarla. En esta lista publicada en la página web de MINAMB se da información sobre 47 especies de fauna amenazadas. En la lista roja de IUCN de 2008¹² se reportan 4 especies extintas (global o regionalmente), 199 especies animales (164 aves, 160 anfibios, 128 mamíferos y 128 peces óseos) y 69 vegetales como en peligro o vulnerables. Otras instituciones también proveen información sobre esta problemática, por ejemplo se reporta que de las 55 de especies de aves endémicas venezolanas 42 están globalmente amenazadas¹³.
- ii. En el país se han realizado distintos estudios para determinar el estatus de los objetivos de conservación con el resultado de que algunos como las zonas de anidación de tortugas marinas, Caimán de la costa (que en realidad es un cocodrilo - *Cocodylus acutus*), Manatíes (*Trichechus manatus*), o el estado de algunos hábitats como comunidades coralinas, fondos fangosos, fondos duros, lagunas costeras están amenazados aún al interior de las ABRAES de conservación¹⁴ /¹⁵.

¹¹ listas de especies animales que son consideradas de forma oficial En Peligro de Extinción según Decreto N° 1.486 de fecha 11/09/1996.

<http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=list&category=2-SPEL>

¹²http://www.academia.edu/691729/Libro_Rojo_de_la_Fauna_Venezolana_actualizacion_periodica_de_la_situacion_de_las_especies_amenazadas_del_pais

¹³ avibase.bsc-eoc.org/checklist.jsp?region=ve&list=clements. Nota el FMAM toma como indicadores de los resultados de sus proyectos los indicadores globales.

¹⁴ Prioridades de Conservación de la Biodiversidad Marina Planificación Ecorregional del Caribe de Venezuela: PDVSA/INTECMAR/USB/ The Nature Conservancy

29. En el Pro Doc del presente proyecto y en el de Marino Costero, en las entrevistas e información secundaria se mencionan distintas amenazas que afectan a la conservación de la biodiversidad y entre ellas se registran:

- i. Especies Exóticas Introducidas (EEI) que amenazan a especies nativas (por ejemplo destruyen nidos de tortugas marinas protegidas)¹⁶. El MINAMB registra que más de 1400 especies han sido introducidas a Venezuela, de estas provee información sobre 7 especies de peces, 3 de anfibios, 9 de aves, 7 de mamíferos, 4 reptiles, a más de arácnidos, crustáceos, insectos, gasterópodos y bivalvos¹⁷.
- ii. Degradación de ecosistemas marino – costeros y deterioro (blanqueo) / destrucción de los arrecifes coralinos debido a actividades humanas entre las que se incluyen:
 - a. Pesca.- Sobre-explotación pesquera (la explotación ha subido rápidamente desde 1950¹⁸), uso de artes de pesca inadecuados ya que, si bien los métodos pesqueros son multiespecíficos para distintas especies y la ley prohíbe artes de pesca como la de arrastre¹⁹, aún es reportada en algunas localidades (Sector Oriental)²⁰ o como una causante de amenaza de las tortuga cabezona (*Caretta caretta*) o verde (*Chelonia mydas*)²¹). Adicionalmente, la evaluadora observó la utilización indebida para turismo de una zona de veda²².
 - b. Turismo que ocasiona impactos indirectos por contaminación incluyendo gran cantidad de desechos plásticos²³, afectación a playas en especial cuando la utilización del espacio sobrepasa la capacidad de carga, y más aún cuando se usa para balneario zonas de veda y criadero de peces en la plataforma marina o playas de anidación de tortugas²⁴.
 - c. Mal manejo de desechos sólidos que ocasiona la presencia y movilidad de desechos, muchos de los cuales llegan al mar y que incluyen desde grandes cantidades de plástico hasta muebles y electrodomésticos grandes²⁵.
 - d. Minería de sal, caliza, mármol y potencialmente hierro que afecta a varias ABRAEs y cuya actividad podría ampliarse en el futuro (Pro Doc). Se considera que ya en el momento la contaminación que ocasiona genera una importante amenaza a especies en peligro como el caimán del Orinoco (*Crocodylus intermedius*)²⁶

¹⁵ Klein E y JJ Cárdenas (eds) 2009. *Identificación de prioridades de conservación asociadas a los ecosistemas de la Fachada Atlántica y a su biodiversidad*. Universidad Simón Bolívar y The Nature Conservancy. Caracas, Venezuela. 337p.

¹⁶ Observación directa de la evaluadora

¹⁷ <http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=list&category=4-SPEXO>

¹⁸ Pro Doc Marino Costero,

¹⁹ En el art. n° 23 del decreto n° 5930 con rango, valor y fuerza de la ley de pesca y acuicultura publicado en gaceta oficial n° 5877, de 14 de marzo de 2008, se contempla la prohibición absoluta de la pesca industrial de arrastre y da paso a la pesca artesanal en toda la zona costera venezolana.

²⁰ Pro Doc Marino Costero

²¹ <http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=list&category=2-SPPEL>

²² Observación directa

²³ Observación directa

²⁴ Observación directa

²⁵ Observación directa

²⁶ <http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=detailed&category=2-SPPEL&subcategory=SP018831>

- e. Contaminación de Aguas dulces con incremento de cargas de sedimento ocasionadas por la erosión a consecuencia de la deforestación y que afecta la hidrología, y con contaminantes provenientes de actividades agrícolas (por ejemplo agroquímicos utilizados en cultivo de fresas) y urbanas provenientes de aguas negras sin tratamiento²⁷. Por ejemplo, se considera que la contaminación de los ríos es una de las causas que amenaza al Caiman de la costa (*Crocodylus acutus*)²⁸
 - f. Explotación ilegal y no planificada de la fauna acuática para la exportación ilícita a vecinos estados insulares del Caribe está afectando a las poblaciones de “pepinos marinos” (*Holoturoideos* o *Equinodermos*) y al caracol reina (*Strombus gigas*). (fuente Pro Doc)
- iii. Contaminación de las aguas marinas que es tan serio que algunos estudios de sugieren, por ejemplo, una contaminación relativamente crónica con metales desde al menos 1960²⁹. La contaminación marina se debería a:
- a. malas prácticas de la actividad petrolera y de gas, incluyendo impactos de constantes derrames de petróleo (de refinerías y buques ya que la zona costera venezolana es la ruta principal para transporte de petróleo en el Caribe), agravado por la falta mantenimiento de instalaciones; (fuente Pro Doc)
 - b. malas prácticas de lancheros que eliminan los desechos sus motores al agua³⁰ y de buques nacionales e internacionales³¹;
 - c. descargas directas de contaminantes de aguas negras de centros urbanos costeros; y
 - d. entre los principales responsables del mercurio detectado en los arrecifes coralinos se incluye a la industria petroquímica (específicamente las plantas productoras de fertilizantes y cloro-soda cáustica)³², en tanto que los principales responsables de la generación de desechos orgánicos cuya descomposición genera demanda biológica de oxígeno (DBO) son industrias de alimentos, azúcar y alcohol, refinerías, industrias químicas, cerveza y bebidas y papel³³.
- iv. Degradación / destrucción de hábitats terrestres por:
- a. Expansión de los centros poblados y crecimiento urbano en las zonas costeras³⁴;
 - b. Invasiones y nuevos asentamientos³⁵;

²⁷ (Pro Doc).

²⁸ <http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=detailed&category=2-SPP&subcategory=SP018366>

²⁹ Pro Doc Marino Costero, referencia al estudio y puntualiza “*Todos los sitios de los arrecifes coralinos seleccionados para el estudio de metales pesados como mercurio muestran concentraciones mayores a las encontradas en ubicaciones no contaminadas en el Caribe*”

³⁰ fuente entrevistas

³¹ La evaluadora fue informada que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) está trabajando en el tema de control del agua de lastre pues tienen un grupo de apoyo técnico al programa nacional de agua de lastre que entre otras cosas está trabajando en la definición de reglamentos y procedimientos. También se reportó que aún hay temas que requieren establecer medidas preventivas (como del hundimiento del barco Spiridon con un cargamento de 1700 reses que murieron al encallar en Puerto Cabello - http://www.eluniversal.com/2007/11/12/eco_art_reses-muertas-en-buq_590845)

³² Pro Doc

³³ ídem

³⁴ Pro Doc

- c. Construcción de infraestructura (por ejemplo al interior del PN Henri Pittier existen dos carreteras y una red de caminos y de senderos para excursionistas, que independientemente de su fecha de construcción afectan en forma permanente la integridad de los ecosistema pues constituyen barreras y generan procesos de borde que alteran los ecosistemas)³⁶
 - d. Permisos de construcción de viviendas que generan cambios irreversibles a las AP³⁷;
 - e. Extracción minera³⁸;
 - f. Deforestación por comercialización de la madera. (fuente Pro Doc);
 - g. Reconversión de áreas naturales a zonas agrícolas (vegetales), ganaderas o manejo agro silvícola (como plantaciones de café bajo sombra) o para café asoleado (fuente Pro Doc y observaciones directas);
 - h. Incendios intencionados³⁹
 - i. Desaparición de reservas privadas de fauna (en especial de la zona de la sabana)⁴⁰;
- v. Cacería ilegal o extracción indiscriminada de animales⁴¹ para el comercio ilegal de mascotas (que se enfoca principalmente en loros, guacamayas y primates); para consumo (por ejemplo tortugas, y hasta aves acuáticas como fuera reportado en la zona de Morrocoy); para la venta a restaurantes y carniceros; para peletería por ejemplo el perro de agua⁴² o el caimán. Durante entrevistas se mencionó que en algunas zonas prácticamente han desaparecido por ejemplo en Henri Pittier el tapir (*Tapirus bairdii*) y el paujil; en Margarita, su psitácido endémico.
- vi. Biopiratería llevada a cabo con objetivos comerciales o de investigación por actores externos sin autorización, lo que mina los arreglos de co-administración con los indígenas ya que disminuye su control sobre la BD en sus tierras y hábitats. (fuente ProDoc); y

³⁵ Por ejemplo Parque Nacional Henri Pittier (observación directa) / San Esteban. <http://venezuelaverde.net/invasion-en-el-parque-nacional-san-esteban/>

³⁶ Independientemente de cuando hayan sido construidos, ha sido largamente estudiado que las carreteras constituyen barreras que dividen la integridad de los ecosistemas y dificultan o impiden la consecución de procesos evolutivos conducentes a la conservación a largo plazo

³⁷ A esto se aña la mala interpretación de algunos entrevistados de que el empoderamiento de las personas asentadas en las Áreas Protegidas está relacionada con el desarrollo de construcciones en lugar de interpretarla como el de generar capacidades únicamente a asentamientos originarios – anteriores a las declaraciones de áreas - para que mejoren su calidad de vida mediante el manejo sustentable de recursos y la conservación.

³⁸ Pro doc / entrevistas / <http://www.diversidadbiologica.info.ve/index.php>

³⁹ Klein E y JJ Cárdenas (eds) 2009. *Identificación de prioridades de conservación asociadas a los ecosistemas de la Fachada Atlántica y a su biodiversidad*. Universidad Simón Bolívar y The Nature Conservancy. Caracas, Venezuela. 337p.

⁴⁰ Si bien cada país es soberano, se menciona que las reservas privadas constituyen una categoría de manejo de los sistemas de AP en varios países y constituyen un apoyo a la conservación de su biodiversidad.

⁴¹ Fuentes: <http://diversidadbiologica.info.ve/diversidadbiologica.php?seccion=1&target=list&category=2-SPPEL>. Pro Doc, observaciones personales, entrevistas con personas de lugares visitados,

⁴² Contribución para la Conservación de la Diversidad Biológica de la Región del Golfo y Serranía de Paria, Estado Sucre: Aplicación del Protocolo de “Planificación para la Conservación de Áreas. <http://paria.cbm.usb.ve/static/informe/PCA.pdf>

- vii. Degradación de sistemas lacustres y manglares por ser vertederos de residuos domésticos a lagunas (fuente Pro Doc y observación personal en la Restinga)
30. Una importante información adicional relacionada con la conservación de la biodiversidad es el enfoque actual aplicado por el Ministerio del Ambiente –como ente rector de la biodiversidad- y expuesto en la Estrategia de Biodiversidad. Según este enfoque, el Ministerio impulsa un modelo de conservación integrado a las comunidades y articulado a las políticas de desarrollo local, regional y global, en el cual la conservación de la diversidad biológica no se limita a estas áreas protegidas, como elementos aislados sino que también aborda la conservación en el resto del paisaje.
31. Como complemento al análisis de la problemática, el Pro Doc identifica barreras que dificultan su resolución (resumidos en acápite 2.3 abajo), y propone objetivos y resultados que contribuirían a para superarlas (acápite 2.4). Complementariamente, si el proyecto aplica la metodología del cambio TOC (ver recomendaciones), se esperaría que el proyecto identifique indicadores para establecer su contribución a los avances en la conservación así como de las condiciones externas al proyecto que lo influyen, como la política / modelo de conservación (ver recomendaciones TOC).

2.3 Barreras que el proyecto pretendía abordar

32. **En el Pro Doc se mencionan** importantes barreras que dificultan o impiden solucionar los problemas que enfrenta la conservación y que limitan la gestión de las áreas protegidas. La mayoría de estas barreras son también mencionadas en el Pro Doc del proyecto Marino Costero. La estrategia del presente proyecto, por tanto era que a través de las acciones propuestas se obtendrían resultados que coadyuvarían a superar estas barreras.
33. Para identificar la eficiencia de la gestión de las AP se aplicó la metodología MEET para la elaboración del Pro Doc y luego la información fue actualizada en Mayo del 2013. **Como línea base del proyecto, el Pro Doc** expone que la situación de INPARQUES y de las áreas protegidas bajo su mandato cuenta con problemas operativos para su funcionamiento y que son: limitaciones presupuestarias, limitaciones administrativas y herramientas de gestión y limitaciones del marco legal. A Mayo del 2013, la mayoría de los promedios de las áreas son iguales a las del Pro Doc. Tanto en el Pro Doc como en el MEET actualizado en Mayo del 2013 se registran que al menos 20 AP se encuentran en estado crítico, y que 11 AP que cubren 5'621.000 ha no cuentan con personal. Durante las visitas de campo de la evaluación fueron evidentes sus dificultades operativas.
34. Limitaciones presupuestarias.- El Pro Doc expone la existencia de una importante limitación presupuestaria para la operación de las AP la cual es la premisa y justificación medular del presente proyecto, también expone que *“aunque existe amplio apoyo de políticas para el SPV, la mayoría de los que toman decisiones no están al tanto de la magnitud de los beneficios que actualmente y potencialmente brindan las AP. Como resultado, el financiamiento del SPV todavía está muy por debajo del requerido para que los planes de inversión de INPARQUES sean completamente implementados, y el progreso en desarrollar y*

consolidar el marco regulador requerido para la mejora de la sostenibilidad financiera del sistema es lento". Si bien durante la evaluación fuentes oficiales expusieron que el gobierno asigna un amplio presupuesto para la protección de las AP⁴³ sin embargo la evaluadora no recibió estudios / análisis que permitan determinar si las AP están recibiendo suficientes recursos para sus labores de operación, investigación y control y si el presupuesto que reciben las áreas es suficiente con relación a las necesidades. Si se corroborara que el gobierno provee los recursos económicos suficientes para el manejo de las AP, la premisa de que existen limitaciones presupuestarias sería inválida, y en gran parte el proyecto no tendría razón de ser y revelaría un serio problema de diseño.

35. De todos modos a continuación se expone lo descrito en el Pro Doc, las observaciones realizadas por la evaluadora e información de entrevistas. En el Pro Doc se reporta que las oficinas de las Áreas protegidas presentan un continuo déficit presupuestario y se considera que sin el proyecto este continuaría o se agudizaría en el futuro. Del análisis presupuestario de INPARQUES⁴⁴ se identificó que los fondos disponibles vienen principalmente de las asignaciones presupuestarias del Gobierno central, que son vulnerables a fluctuaciones anuales. En el Pro Doc se aclara que la real magnitud de la brecha de financiamiento de INPARQUES, no es clara debido a las limitadas capacidades de análisis financiero en la entidad. Las categorías otorgadas en el "tracking tool" del Pro Doc y del de Mayo del de 2013, se señala que el presupuesto de las AP es "pobre" (calificación 1) y que no hay una seguridad presupuestaria (calificaciones 0/1).
36. Al momento de iniciar el proyecto la entidad ya contaba con algunas fuentes de ingresos propios adicionales al presupuesto de Estado, y que el proyecto pretendía reforzar. Por ejemplo por otorgamiento de licencias o permisos (redes eléctricas / antenas) o licencias a lancheros; sin embargo, su inventario no estaba actualizado. Por ejemplo, al inicio del proyecto INPARQUES ya recibía ingresos por uso de parqueadero en parques específicos (Generalísimo) pero se percibía que no todo su ingreso era recaudado. A través de entrevistas durante la misión, se conoció que también existen otras potenciales fuentes de ingreso que podrían haber sido reforzadas por el proyecto a través de convenios que no se ejecutan como serían el pago por el uso recreativo de los de parques (por ejemplo de teleféricos). Otros rubros a explorar serían que las AP recibieran servicios gratuitos de las agencias gubernamentales a las cuales ofrecen servicios ambientales; sin embargo, no se han llegado a establecer convenios con estas instituciones; por ejemplo, se esperaba que así como las AP proveen y protegen los recursos para la generación de energía hidroeléctrica se esperaba que las oficinas de administración de las AP recibieran gratuitamente la energía eléctrica que requieren para su funcionamiento. Similarmente, se esperaba que reciban servicio gratuito de internet pero durante sus visitas a distintas AP la evaluadora conoció que sí requieren pagar planillas de luz y que no cuentan con el servicio de internet.
37. El Pro Doc reporta que para el manejo de áreas protegidas INPARQUES únicamente cuenta con 383 guardaparques, 209 técnicos y 52 profesionales distribuidos a través de

⁴³ Observaciones del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de EMT del proyecto

⁴⁴ Pro Doc

un total de 14'737.918 de hectáreas de Parques Nacionales y Monumentos y que de estas, 11 AP, con un área combinada de 5'621.000 hectáreas (38% del total), no tienen personal en el sitio. También concluye que estos datos indicarían que por limitaciones presupuestarias existen serias carencias de personal⁴⁵.

38. El Pro Doc también indica que al inicio del proyecto parte del personal no era permanente (ver tabla 4). *“Muchos de los puestos claves profesionales (alrededor del 60% del total) se llenan por medio de contratos temporales en lugar de ser parte de una estructura formal de empleo de personal”*⁴⁶. Esta estructura generaba una serie de problemas desde duplicación de roles y responsabilidades, respuestas institucionales lentas, deserción y dificultades en reclutar personal altamente calificado.

Tabla 4. Situación de personal de INPARQUES por ubicación

	Oficina central	Campo	Total
Personal permanente	499	903	1,402
Contratos temporales	220	251	471
Totales	719	1,154	1,873

Fuente Pro Doc

39. Durante la misión se reportó que algunas circunstancias han variado con respecto al personal: i) que a partir del 2012, con la nueva Ley Orgánica de Trabajo los trabajadores contratados adquieren estabilidad laboral por lo que el proyecto requeriría actualizar el análisis de la estructura institucional y verificar los efectos de esta ley en el accionar de INPARQUES; ii) que desde la fecha de elaboración del Pro Doc varios técnicos que estuvieron largo tiempo en INPARQUES salieron de la institución por lo que la evaluadora solo pudo contactar a pocos que recordaran el proceso de elaboración del proyecto. Este hecho afectó la posibilidad de enriquecer la evaluación de la fase de diseño del Pro Doc, pues no se pudo contactar más interlocutores. Adicionalmente, podría ser un punto de interés analizar los efectos de la salida de estos técnicos / personal que tenía experiencia en la gestión de las AP y/o cambio de estructura de personal dentro de INPARQUES a fin de establecer, de ser necesario, un plan de acción para su fortalecimiento.
40. El Pro Doc reporta que el déficit presupuestario afecta las capacidades operativas en el manejo de un importante número de AP de INPARQUES / MINAMB. Por reporte del Pro Doc y evidencias levantadas durante la evaluación (Observaciones personales y entrevistas) se conoció que por las limitaciones financieras, la mayoría de AP carecen de equipamiento e implementos de trabajo (botes, carros, servicio de internet), personal, bajos niveles salariales comparados con otras instituciones públicas. Las calificaciones por equipamiento y mantenimiento del equipo otorgada por el “tracking tool” (MEET) del Pro Doc y de la actualización a Mayo 2013 son de 0 / 1 y máximo 2. Esta matriz no

⁴⁵ El Pro Doc reporta que este problema es particularmente grave en los Estados sureños de Amazonas y Bolívar, donde se encuentran grandes parcelas de bosques lluviosos tropicales: aquí hay 8 AP, con una cobertura total de 9'211.815 hectáreas, que no tienen personal.

⁴⁶ Pro Doc

muestra los criterios para estas calificaciones, y por ejemplo no está clara la calificación de San Esteban y Laguna de Tacarigua que reciben la calificación de 2 cuando durante la visita se encontró que no tienen botes para movilizarse para el monitoreo y se observaron carros parqueados por falta de mantenimiento. Paralelamente, se conoció que a fines del 90 las AP recibieron un importante equipamiento y el SPV incluso contaba con un avión cisterna para apagar incendios.

41. Además, en el Pro Doc y en entrevistas durante la evaluación se reportó que el presupuesto se asigna de manera preferencial a aquellas AP que son de mayor importancia para la economía y el desarrollo de las áreas donde se encuentran. Por tanto, un gran número de parques, que pudieran tener mayor valor global pero que generan poco ingreso o actividad económica (como aquellas en la región de Amazonas), no reciben suficiente financiamiento y, según fuera reportado, existen áreas protegidas que prácticamente no cuentan con personal ni infraestructura (especialmente en la zona de la Amazonia).
42. Debido a las limitaciones presupuestarias, los recursos técnicos para monitorear su estatus, para medir impactos ambientales y socioculturales y estudios tendientes a prevenir y mitigar los problemas ambientales que las aquejan también son limitados.
43. Las labores de control se ven seriamente limitadas por la carencia de medios logísticos que tienen los guardaparques para movilizarse⁴⁷ y para algunas acciones dependen de acuerdos de cooperación con pescadores y otros usuarios (por ejemplo recorridos de observación de la evaluadora fue realizada en lanchas de pescadores) lo cual limita la autoridad de los guardaparques y por tanto la capacidad de control de acciones ilegales. Adicionalmente, los guardaparques no tienen formas de defenderse de transgresores sumamente agresivos (en los reportes de los talleres llevados a cabo por el proyecto se menciona que se han generado homicidios, y entre las alternativas propuestas durante estos procesos consultivos con los parques se menciona la dotación de armas para su seguridad y resguardo). Si bien como un paliativo a la falta de personal se presenta la opción de que vecinos de las áreas realicen denuncias de invasiones, cacería o tala ilegal, pero en la práctica, personas entrevistadas expresan temor a represalias en caso de reportar transgresiones y por tanto se restringen de hacerlo.
44. Como un paliativo, durante los recorridos se encontró que algunas AP reciben donaciones anuales (por ejemplo, papel o gasolina)⁴⁸ de algunos sectores productivos que buscan cumplir sus obligaciones de responsabilidad social; sin embargo, esta alternativa tiene serias limitaciones al Sistema como tal, pues no todas las AP pueden ser apoyadas de esa manera al estar en zonas alejadas de polos industriales y no cuentan con empresas cercanas que pudieran realizar donaciones y/o que tengan dificultad de aceptar donaciones de algunas empresas.

⁴⁷ Como dato anecdótico, para los recorridos en bote realizados por la evaluadora se utilizaron lanchas de pescadores.

⁴⁸ Fuente entrevistas.

45. A más de los problemas de bajo presupuesto, se reporta que la entidad no logra ejecutar todas sus asignaciones anuales (sus causas requieren ser analizadas por el proyecto). En el METT actualizado a Mayo 2013 se encuentra que durante los últimos 12 años INPARQUES solamente ha podido ejecutar el 67% del total del financiamiento disponible. En el Pro Doc ya se detecta este problema y lo atribuyen *“en gran parte a la limitada capacidad institucional para desarrollar, implementar y supervisar la implementación de planes para el desarrollo de infraestructuras y la expansión de los niveles de personal, pero también debido a la manera como las asignaciones anuales de financiamiento del Gobierno son desembolsadas (una alta proporción se retiene hasta el final del año y luego necesita ser ejecutada en un periodo muy corto, lo cual no es realista)”*
46. En el Pro Doc se expone que si los problemas financieros no son resueltos, las AP continuarían teniendo poco personal y careciendo de las formas de inversión concreta en infraestructura y capacidades requeridas para lograr la sostenibilidad operacional o financiera.
47. Limitaciones administrativas y herramientas de gestión.- El Pro Doc, reporta que las áreas protegidas presentan problemas administrativos que limitan una ejecución oportuna. Cuentan con algunos planes administrativos (de limitado alcance y no permiten la planificación programática o el monitoreo y evaluación efectivos del progreso)⁴⁹. También se reporta que hay una limitación en el desarrollo de propuestas para la mejora de la eficacia y eficiencia institucional y en el desarrollo de relaciones con otras entidades (sin una visión y estrategia generales integradas).
48. Una de las preocupaciones expresadas por el FMAM durante la elaboración del Pro Doc era la necesidad contar con personal capacitado para el manejo de AP⁵⁰. En efecto el manejo de AP requiere de formación profesional técnica tanto en aspectos biológicos, ecológicos, forestales y otros temas ambientales, como en aspectos administrativos. En tal contexto, la preocupación manifestada se relaciona con la necesidad de hacer hincapié en la creación de capacidades. Durante la visita de misión funcionarios de INPARQUES reportaron que han generado el Plan Estratégico de INPARQUES 2011-2019 con una nueva estructura de gestión institucional basada en procesos; también se reportó que con apoyo del proyecto se desarrolló un proceso FODA aunque la evaluadora no recibió este producto y por tanto se desconoce si se realizó un análisis del perfil profesional de los funcionarios (ver acápite de resultados).
49. Limitaciones del marco legal.- Por un lado en el Pro Doc se describen barreras en el marco legal e institucional que limitarían o dificultarían la gestión de las ABRAE con objetivos de conservación y con referencia a las posibilidades de conseguir ingresos alternativos para su operación. Al momento de la evaluación se encontraron opiniones divergentes respecto a la pertinencia de esta barrera⁵¹ por lo que este aspecto será discutido en acápite posteriores (ver pertinencia y recomendaciones de profundizar análisis).

⁴⁹ Pro Doc. De las 49 ABRAE prioritarias sólo 24 tenían PORUs, 7 tenían PORUs menores a 20 años, solo 3 tenían PORUs producidos desde 1990 que eran implementados.

⁵⁰ Comentarios de STAP al Pro Doc

⁵¹ Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de la EMT de INPARQUES

50. A continuación se proporciona más información sobre las barreras del marco legal identificadas en el Pro Doc, con la adición de hallazgos realizados durante la misión (entrevistas / visitas), con el objeto de apoyar la recomendación de profundizar en su análisis (ver acápite de pertinencia y recomendaciones):

- a. Marco Legal para la generación de recursos propios.- El Pro Doc reporta que existen vacíos del marco legal que limitan a las AP generar recursos propios para manejar y aprovechar de manera efectiva el potencial de los sectores productivos de contribuir a cumplir con los costos de la administración de las AP, y por tanto dentro del resultado 1 se propone la revisión del Decreto 276.
- b. Sistema de Áreas Protegidas.- La evaluadora no encontró evidencias de que existiera un Sistema de Áreas Protegidas propiamente dicho que abarcara a todas las ABRAE para conservación, que permita una gestión y toma de decisiones en el que la jerarquía de las ABRAE sea claramente conducente a sus objetivos de conservación. Durante la evaluación también se encontraron opiniones divergentes respecto a este tema⁵² razón por la que es necesario profundizar su análisis (ver pertinencia y recomendaciones).

Los argumentos / hallazgos que apoyan la identificación de esta barrera legal son:

- i. distintas Áreas de Conservación se encuentran bajo distintos regímenes institucionales (Ministerio del Ambiente, INPARQUES⁵³) a lo que se suman las distintas áreas de administración especial bajo otras instituciones (por ejemplo el Ministerio de Turismo), lo que dificulta la gestión de conservación (algunos entrevistados opinan que el MINAMB es el ente rector de la política y por lo tanto el manejo de todas las áreas de conservación debería recaer en el INPARQUES);
- ii. algunas ABRAE se sobreponen, es decir dos instituciones tendrían competencia sobre ellas;
- iii. distintos ministerios ejercen un mayor peso político lo que dificulta a INPARQUES hacer prevalecer su categoría de área protegida. Anécdotas de hallazgos de la evaluadora durante su misión dan ejemplo de estos hallazgos tales como: i) áreas de playa enclavadas en PN reciben importantes impactos de los turistas, es decir de los efectos del uso de ABRAES - Zonas de Interés Turístico (zonas ZIT); ii) en ZITs visitados no se notaron carteles que hicieran alusión a que se encuentran dentro de un PN; iii) los problemas por inicio de construcción de 40 viviendas militares dentro del PN Henri Pittier promovidas por el Destacamento No. 21 de la Guardia Nacional aduciendo el área correspondía a una ABRAE - Zona de Seguridad⁵⁴; iv) la evaluadora

⁵² Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda memoria de la EMT de proyecto INPARQUES.

⁵³ INPARQUES es instituto que depende del MINAMB pero como es autónomo en muchos aspectos su gestión es independiente.

⁵⁴ El proyecto Marino Costero se enfoca en las ABRAE relacionadas con la conservación de la biodiversidad en la zona marino costero, principalmente las 23 (1,6 millones de ha) de estricta protección, científicas,

observó un área protegida que a la vez es zona de seguridad que, contra las normas del parques, es utilizada como playa de bañistas; iii) en visita a MN Pico Codazzi lugareños recuerdan la anécdota de la construcción perteneciente a un alto funcionario de la guardia civil y cuyo intento de derrocamiento ocasionó serios problemas al alcalde (visita a PM).

iv. Se reportó que también se presentan sobre posiciones con otros ministerios que no tienen potestad sobre AP como con el Ministerio de Vivienda, respecto al otorgamiento de permisos para construcción de viviendas dentro de las AP.

v. Cabe mencionar que algunas clasificaciones de áreas de administración especial utilizadas en Venezuela, en otros países constituyen zonas de manejo al interior de un área protegida (por ejemplo son zonas dentro un parque nacional) y si bien cada país tiene soberanía y debe buscar la mejor forma de gestionar sus recursos, conocer otras estrategias de gestión pudieran dar luces para la simplificación y continuo mejoramiento.

ii. De todos modos, como corolario de la presente reflexión sobre las barreras institucionales que la evaluadora detectó enfrenta INPARQUES, los ejecutores requieren evaluar la *Pertinencia* y *oportunidad* de que el proyecto financie la revisión del marco estructural del sistema de AP (ver recomendaciones).

51. Limitaciones en procesos de gestión con comunidades.- El Pro Doc reporta que un gran número de las AP tienen personas viviendo en su interior, algunas incluso antes de su declaración como protegida. La interacción con las comunidades para lograr la conservación de las áreas constituye un reto importante. Como una forma de incluir a las comunidades el Pro Doc planteaba la conformación de Consejos Comunitarios para la Conservación (COSOCOS) a través de los cuales se proponía inducir a la comunidad a generar actividades que apoyaran a la conservación y que a la vez les representara un ingreso económico (por ejemplo el reciclaje de basura, reciclaje de vidrio, embotellamiento de agua). Durante el proyecto se dio un cambio legal en el tratamiento comunitario a partir de la aprobación de la Ley de Comunas (2010) con la que se crearon los Consejos Comunales. Estas son instancias de organización comunitaria con fines de gestión local para lo cual reciben dinero directamente del estado para desarrollar actividades y construcciones (eg. baños, miradores, muelles, veredas, etc.). Es decir su objetivo de formación difiere de los sugeridos COSOCOS del Pro Doc.

52. Entrevistados han reportado que tradicionalmente el tratamiento dado a las comunidades con respeto a sus viviendas era restrictivo, por ejemplo, que

educativas y recreativas y algunas de las 38 áreas protección con uso regulado. La zona costera de Venezuela, cubre 168.054 km² (59.269 km² de área terrestre y 108.785 km² de área acuática), equivalente al 9,8% del total del país. Esta zona incluye la línea de costa continental cuya longitud es de 4.989 km⁵⁵, más de 311 islas y cayos con una línea costera total de aproximadamente 762 km. y el área marítima que cubre más de 580.000 km² (incluyendo el mar territorial, la zona contigua y la proyección de su área económica exclusiva). Dentro de la zona costera se encuentran 75 áreas protegidas seleccionadas por el proyecto que cubren una superficie de 140.857 de km², entre las cuales se incluyen varias áreas protegidas manejadas por INPARQUES.

anteriormente debían hacer trámites engorrosos en la ciudad para obtener permisos de arreglos pequeños (eg. cambios en una ventana). Sin embargo, se reporta que en la actualidad el número de permisos para infraestructura de vivienda y actividades productivas (eg. colocación de toldos, puestos de venta, etc.) es alta, y en ocasiones superior a la capacidad de carga de los parques y de ser así se afectaría el mantenimiento del equilibrio ecológico de las AP. La evaluadora no obtuvo los Estudios de Impacto Ambiental como para verificar los efectos y medidas de prevención / mitigación ambiental por lo que se recomienda que el proyecto considere estos aspectos dentro de sus procesos de análisis (ver recomendaciones).

2.4 Breve descripción del Proyecto

Localización del Proyecto

53. Este proyecto se enfoca en las áreas protegidas de importancia para la conservación manejadas por INPARQUES – Parques Nacionales y Monumentos Nacionales - distribuidas en todo el territorio nacional de la república de Venezuela. El territorio que cubren los 43 parques nacionales es de 13 millones de ha. y de los 36 monumentos naturales 4,2 millones ha. Las categorías de PN y MN son las áreas protegidas de mayor envergadura y trascendencia para la conservación.
54. El proyecto no cubre otras categorías de conservación que son manejadas por otras instancias institucionales tales como el Ministerio de Ambiente (7 refugios de fauna silvestre, 1 santuario de fauna, reservas de fauna silvestre) o el Ministerio de Turismo (Zona de interés turístico (ZIT), Armada Nacional, Ministerio de Transporte.
55. En tal sentido, el presente proyecto es complementario al proyecto *Fortalecimiento del Sistema de Áreas Protegidas Marino-Costeras de Venezuela* al punto que podrían existir sobre posiciones, pero por otro lado ofrece la gran oportunidad del trabajo conjunto de MINAMB e INPARQUES. A diferencia del proyecto de INPARQUES, el Marino Costero se enfoca en todas las categorías de ABRAE con injerencia en conservación, pero únicamente dentro de la zona marino costera⁵⁵ y de tal suerte requiere de esfuerzos para establecer procesos de coordinación en tanto que el proyecto de INPARQUES busca el fortalecimiento de la Institución como una estrategia para fortalecer los PN y MN.

⁵⁵ El proyecto Marino Costero se enfoca en las ABRAE relacionadas con la conservación de la biodiversidad en la zona marino costero, principalmente las 23 (1,6 millones de ha) de estricta protección, científicas, educativas y recreativas y algunas de las 38 áreas protección con uso regulado. La zona costera de Venezuela, cubre 168.054 km² (59.269 km² de área terrestre y 108.785 km² de área acuática), equivalente al 9,8% del total del país. Esta zona incluye la línea de costa continental cuya longitud es de 4.989 km⁵⁵, más de 311 islas y cayos con una línea costera total de aproximadamente 762 km. y el área marítima que cubre más de 580.000 km² (incluyendo el mar territorial, la zona contigua y la proyección de su área económica exclusiva). Dentro de la zona costera se encuentran 75 áreas protegidas seleccionadas por el proyecto que cubren una superficie de 140.857 de km², entre las cuales se incluyen varias áreas protegidas manejadas por INPARQUES.

Hipótesis y Objetivos del Proyecto

56. La propuesta de este proyecto de cinco años recibió financiamiento bajo la hipótesis o estrategia de que al establecer las condiciones para una sostenibilidad operacional y financiera de las 20 millones de hectáreas del Sistema de Parques de Venezuela las áreas protegidas lograrán mantener las especies y los ecosistemas que albergan y a la vez permitirán la continuación de sus procesos evolutivos.
57. El proyecto se enfoca en: i) aumentar el apoyo del Gobierno a las áreas protegidas, para que aumente las capacidades operacionales y administrativas del Instituto Nacional de Parques, diversificando las fuentes de ingreso y promoviendo alianzas con otras partes interesadas de las AP; ii) aprender a través de proyectos pilotos de administración conjunta de fuentes alternativas de generación de ingreso para las AP (ej. Manejo de basura); iii) declarar varias áreas nuevas para establecer vínculos entre las AP que actualmente están dispersas promoviendo así la efectividad de costos.
58. Con el proyecto se aumentarían las capacidades de INPARQUES de recaudar fondos, por medio de un fortalecimiento administrativo y operacional; esto tendría como resultado un mayor aumento en su capacidad de operar aún cuando las fuentes mismas de financiamiento permanecieran estables. Paralelamente, el monto de los fondos proporcionado para INPARQUES aumentaría, como resultado de mayor conocimiento por parte del Gobierno de la contribución que las AP aportan al bienestar social y económico, alianzas con sectores productivos, especialmente aquellos que reciben beneficios de las AP, y un aumento de las capacidades para generar ingreso de las mismas AP. Al mismo tiempo, los costos se abordarían haciendo las estructuras y los procesos institucionales en INPARQUES más eficientes, vinculando un número de AP actualmente dispersas, y desarrollando aún más los arreglos incipientes entre INPARQUES y las comunidades locales para la colaboración en la administración y la protección de las AP.
59. **El objetivo global** perseguido por el proyecto es la **conservación de la biodiversidad de importancia global en Venezuela**. La estrategia planteada (visión general) es que este objetivo se lograría mediante el **fortalecimiento institucional y financiero de INPARQUES**: *“Para junio de 2014, Venezuela ha implementado un marco operacional y financiero eficiente asegurando la sostenibilidad a largo plazo de áreas protegidas (AP) clave en todo el país”* (fortalecimiento institucional y financiero de los PN).
60. Este objetivo final se busca a través de los resultados parciales de:
- Resultado 1. Mayor apoyo del Gobierno** para el Sistema de Parques de Venezuela (SPV).
 - Resultado 2. Mayor efectividad operacional** de la administración de las AP y efectividad de costos de los recursos invertidos.
 - Resultado 3. Diversificación del ingreso** disponible para la administración de las AP.
 - Resultado 4. Arreglos de co-administración para financiar los costos administrativos**

de las AP.

Resultado 5. Establecimiento de procesos de monitoreo, aprendizaje, retroalimentación adaptativa y evaluación.

PARTE III:
Resultados de la Evaluación

3.1 Formulación / diseño del proyecto

3.1.1 Conceptualización:

61. El Pro Doc incluye un diagnóstico que si bien no provee información exhaustiva sobre el status de las áreas protegidas, si instruye al lector sobre la problemática general de la degradación de ecosistemas protegidos como de la propuesta específica de ampliación de áreas con base en información científica desarrollada previamente. También provee datos concretos que ilustran las limitaciones financieras (análisis presupuestario), institucionales (por ejemplo de personal) de INPARQUES, como la inclusión de información de otras instituciones con las cuales se requiere desarrollar coordinación interinstitucional. En resumen, la propuesta está basada en información específica que ilustra la problemática y que permite comprender como la propuesta ofrece soluciones de mejoramiento.
62. A pesar de esta valiosa información, el diseño del Pro Doc también tiene algunas debilidades como instrumento guía del proyecto entre las cuales se pueden mencionar:
- a. No resalta la problemática de la dispersión del manejo de áreas protegidas bajo la competencia de distintas organizaciones estatales y la inexistencia de un Sistema de Áreas Protegidas como tal, problema que requiere ser solucionado – al menos conceptualmente – para que el país cuente con una guía integral de conservación;
 - b. Si bien muy acertadamente propone el establecimiento de formas alternativas de obtener ingresos a partir de distintas alternativas como la valoración y cobro por servicios ambientales, no se puntualiza la imperiosa necesidad de que las autoridades gubernamentales encargadas de la distribución de fondos comprendan el valor estratégico e intrínseco de la conservación (como ha sido comprendido en otros países como Cuba donde altas autoridades del gobierno son las primeras en promover la conservación) y que por tanto proveen de los recursos económicos y del apoyo técnico requerido. Si bien se reconocen las buenas intenciones del proyecto, si una propuesta de esta naturaleza no se sustenta en un sólido marco conceptual puede dar a la concepción de que las AP son simplemente bienes de consumo;
 - c. El diseño del proyecto no especifica claramente la ruta del proyecto hacia la consecución de los objetivos globales de conservación. El mismo objetivo planteado “*Para junio de 2014, Venezuela ha implementado un marco operacional y financiero eficiente asegurando la sostenibilidad a largo plazo de áreas protegidas (AP) clave en todo el país*” incluye tanto una estrategia (la de contar con un marco institucional solido) con el objetivo que permitirá a largo plazo obtener el objetivo global de conservación. No existe un claro direccionamiento de como los resultados permitirán la obtención de este resultado global, y de las condiciones (externas o

- generadas por el proyecto) que deberán generarse para obtener el impacto final buscado (ver metodología FMAM de Resultados a Impactos⁵⁶);
- d. No se incluyen indicadores para los productos de las actividades de tal suerte que para un lector no acostumbrado a su uso le resultaría difícil conectarlo con los indicadores de los resultados dentro de los que se enmarcan;
 - e. La forma como están planteados los productos esperados dentro de los resultados no muestran claramente la conexión y secuencia entre ellos para la consecución del resultado esperado; y
 - f. En cierta medida existe una limitación en la clarificación de las acciones a seguir. El constante cambio de personal ha dejado claro que hubiera sido conveniente contar con mayor información sobre las metodologías a seguir y/o la ruta para concretar las acciones propuestas.

3.1.2 La apropiación nacional / Participación de actores en el diseño:

63. Según fuera reportado por distintos actores, INPARQUES estuvo muy involucrado en el diseño del proyecto, desde la generación de la *Idea de Proyecto*, el desarrollo del *PIF* y del *Pro Doc*. Distintas fuentes entrevistadas y reportes del proceso preparatorio revelan que existió una importante participación de las distintas organizaciones involucradas, incluyendo los niveles técnicos del MINAMB e INPARQUES, y se fundamentó en propuestas técnicas y estudios previos existentes, de tal suerte que cumplió con los estándares esperados para la formulación. Se ha reportado que la idea del proyecto surgió de INPARQUES- Dirección de Áreas Protegidas, a partir de ello, PNUD-GEF asesoró a la institución proporcionando información sobre requerimientos del FMAM. Se reporta que se desarrolló conjuntamente la propuesta para el PIF y que la institución empleó un gran esfuerzo con la participación intensa del personal, incluyendo niveles técnicos de la Dirección de Parques Nacionales. Se generó información básica en complemento de diagnósticos previos que ya tenían realizados; conjuntamente también definieron el marco conceptual del proyecto y terminología tal como la relacionada con servicios ambientales, co-manejo y otros incluidos en el proyecto; de igual manera, conjuntamente con los técnicos de la institución se determinaron criterios de conservación y la definición de áreas prioritarias de conservación. La cercana interacción de la Dirección de Parques se mantuvo hasta la presentación del primer PIR luego de la aprobación del Pro Doc. En resumen, que se contó con un importante esfuerzo e interés de la institución con la participación de profesionales altamente técnicos y por tanto el proyecto estuvo bien posicionado.
64. Durante la vida del proyecto han existido numerosos cambios del personal encargado del proyecto. En los cuatro años de ejecución del proyecto ha habido al menos cuatro coordinadores del proyecto y cinco Directores de la Unidad de Proyectos Especiales de la cual depende el proyecto (ver tabla 5). Además, prácticamente al año de iniciado se cambió la ubicación organizacional del proyecto al pasarlo de la Dirección de Áreas Protegidas donde fue gestado a la Unidad de Proyectos (instancia creada posteriormente y dependiente de la Presidencia de INPARQUES). Con todos estos cambios, ha habido variaciones en el nivel de apropiación del mismo Documento del Proyecto que ha

⁵⁶ http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/M2_ROtI%20Handbook.pdf

pasado a ser ejecutado por personas distintas a las que lo escribieron, lo cual adicionalmente pudo también influir es el criterio de pertinencia (ver pertinencia abajo). De igual modo, estos cambios generaron distintas estrategias de implementación del proyecto (ver estrategia de implementación).

Tabla 5: Cambios de Directores y Coordinadores Generales del Proyecto

	Directora General del Proyecto / Directora de Parques Nacionales	Coordinador proyecto
Julio 2009 - Agosto 2010 En Dirección de Parques	Hilda Angel	Roberto Gruber
Creación UPE	Director (a) de UPE / Directora del Proyecto	
Agosto 2010 – Abril 2011	Lorena Lugo	Mario Urrea
Mayo / Junio / Julio 2011	María Elena Berrios	
Agosto 2011 – Sept 2012	Roigard López	Jesús Salazar
Sept 2012 a Nov 2012	María Urrea (Solo firmó pero no presencia)	
Nov 2012 - actualidad	María Eugenia Abad	Luz marina Salinas

Elaboración: C. Vela. Fuente: entrevistas

3.1.3 Pertinencia

65. La evaluación de la pertinencia del proyecto revela algunos puntos contradictorios sobre la pertinencia de varios resultados esperados del proyecto. Como se detalla a continuación, por un lado presenta una fuerte pertinencia del marco legal general pero a la vez se encuentra que algunos resultados medulares del proyecto no son pertinentes con el contexto actual. Como comentario general se resalta que la *Pertinencia* es un criterio importante para el éxito de los proyectos pues no se puede forzar la ejecución de resultados que no son considerados pertinentes por los ejecutores pero a la vez tampoco se puede simplemente seleccionar / escoger independientemente y a discrecionalidad las actividades que son consideradas afines.
66. Partiendo desde el marco internacional a lo nacional, se determina que el proyecto es coherente con la Convención de Biodiversidad (uno de cuyos objetivos es mejorar la eficiencia de manejo y mejorar la sostenibilidad de los SNAP) y con el mandato de su mecanismo financiero (el FMAM), en vista de que una estrategia del FMAM es justamente la de fortalecer a las instituciones encargadas del manejo de las áreas protegidas con el entendimiento que esto llevaría a la consecución de los objetivos globales de conservación de estas áreas. A más de esta coherencia con los principios del FMAM, es necesario rescatar la recomendación del STAP emitida durante el diseño del proyecto en el sentido de que este tipo de proyectos requieren asegurar que el fortalecimiento institucional, legal y financiero sea conducente a una mejora en la conservación.

67. El proyecto también es coherente con el mandato de la Agencia de Implementación (PNUD) entre cuyos objetivos se encuentra el Desarrollo Sustentable Ambiental, uno de cuyos pilares es justamente la conservación de la biodiversidad.
68. A nivel nacional el proyecto, durante su diseño mostraba una clara pertinencia a todos los niveles nacionales. Sin embargo, esta pertinencia no es clara al momento de la evaluación. Se podría decir que se encuentran **una pertinencia con el marco político** si se considera que este marco político está definido por la Constitución y los Planes de Desarrollo, La Estrategia de Biodiversidad y el Marco Legal Existente. Por ejemplo:
- i. **En la Constitución, y en los Planes de Desarrollo del periodo de ejecución:** Proyecto Nacional Simón Bolívar en su Primer Plan Socialista -PPS- del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007 – 2013, dentro de su artículo V Geopolítica Nacional **incluye la conservación de la biodiversidad** en varios puntos.
 - ii. En el Segundo Plan Socialista, para el período 2013-2019, en su objetivo **5 establece la contribución a la salvación del planeta dentro del cual se expresa:** *"Tenemos que contribuir con la conservación de la vida en la Tierra. Es deber del socialismo, de nuestro socialismo, contribuir con la salvación del mundo"*.
 - iii. Durante el diseño del proyecto, el Pro Doc define que el proyecto es pertinente **con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción**, la que *"reconoce la importancia de la conservación in situ es decir de la función de las AP para la conservación, propone el fortalecimiento de las instituciones responsables de la conservación y el objetivo de generar recursos financieros (a través de la creación de un fondo para la conservación y desarrollando mecanismos y proyectos para la generación de fondos"*.
 - iv. La Ley de Aguas, en su Capítulo II. Establece mecanismos de financiamiento del Sistema Económico Financiero para el manejo y conservación de los sistemas de producción de agua.
 - v. A nivel de INPARQUES, se detecta que el proyecto surgió con una fuerte pertinencia con lo que se consideraban las necesidades de INPARQUES, y según lo exponen las minutas levantadas y reportes de los entrevistados la elaboración del proyecto fue producto de un estrecho proceso participativo de las autoridades y el cuerpo técnico de INPARQUES, adicionalmente que se sustentó en estudios técnicos (por ejemplo estudio de FUDENA para biocorredores).
 - vi. Si bien se contrató un consultor externo para la redacción del documento como tal, este proceso incluyó la provisión de información sobre los requerimientos, vocabulario y parámetros del FMAM, así como la revisión del documento que fuera finalmente firmado por las autoridades del momento, por tanto no se podría decir que en la escritura del texto como tal se incluyeron elementos ajenos a los involucrados en su generación⁵⁷. Aunque un elemento que requiere atención es que algunos funcionarios técnicos involucrados en el proyecto por al menos un año admitieron durante la evaluación no haber leído el Pro Doc.

⁵⁷ Fuentes: i) Minuta de misión a Venezuela por RTA Panamá, ii) Pro Doc, Hoja de Firmas y Endosos de las autoridades, y iii) entrevistas.

69. A pesar de todos los elementos descritos y que señalan una fuerte apropiación nacional, y a pesar de que continúa el mismo gobierno que aprobó el diseño del proyecto, durante la evaluación no se encontró una clara pertinencia del proyecto con la posición oficial actual de las entidades encargadas del manejo de Áreas Protegidas (MINAMB, INPARQUES, Ministerio de Planificación) razón por lo cual dentro de las recomendaciones de la evaluación se insta a validar la pertinencia del proyecto, y, si hubiera tiempo para ello, a profundizar en el análisis para contar con mayor información que permitan a las partes una mejor comprensión del marco conceptual y estatus de la situación como instrumentos de toma de decisiones (ver recomendaciones). Entre otros, los aspectos que no muestran esta pertinencia son:

- a. El Pro Doc se fundamenta en la premisa de que *“existía un déficit financiero para la operación de INPARQUES y que su presupuesto depende únicamente de las asignaciones estatales lo cual generaría una inseguridad en la continuación del presupuesto”*⁵⁸; la información recabada por la evaluadora (visitas de campo y entrevistas) y la información provista en la actualización MEET del mayo 2013 revelarían que esta problemática es aún es vigente (ver problemática); sin embargo, en distintas entrevistas a funcionarios de gobierno y en la respuesta oficial conjunta a la Ayuda Memoria se expuso que el gobierno emplea importantes fondos a las AP: *“la república bolivariana de Venezuela, asigna un amplio presupuesto para la protección de áreas naturales protegidas”*⁶⁰. Para esclarecer la pertinencia de este tema ameritaría realizar un análisis del presupuesto operativo para las áreas protegidas, periodicidad de fondos adicionales, su destino y efectos en la conservación (ver recomendaciones).
- b. El proyecto plantea la valoración de los servicios ambientales lo que permitiría la identificación y diversificación del ingreso disponible para la administración de las AP (incluyendo cobros por servicios); sin embargo parecería que esta proposición no es coherente con la política nacional ya que la posición oficial expuesta en la respuesta conjunta a la Ayuda Memoria de la presente evaluación la posición oficial⁶¹ se expone: *“...es inaceptable para nuestro país que en el marco del mencionado proyecto: Fortaleciendo la sostenibilidad financiera y la eficacia operacional del Sistema de Parques Nacionales de Venezuela (SPNV se plantee un modelo de desarrollo insostenible basado en la valorización económica de la diversidad biológica”*⁶². Adicionalmente se expone que: *“... para la república bolivariana de Venezuela, el “desarrollo” debe tener un carácter humanista partiendo de la visión que la diversidad biológica es un bien colectivo no comercializable, por lo que es inaceptable para nuestro país que en el marco del mencionado proyecto: fortaleciendo la sostenibilidad financiera y la eficacia operacional del sistema de parques nacionales de Venezuela (SPNV) se plantee un modelo de desarrollo insostenible basado en la valorización económica de la diversidad biológica de las AP, por tanto, se considera imperante la revisión*

Field Code Changed

⁵⁸ Pro Doc

⁵⁹ ~~Respuesta oficial de MINAMB, MPP, INPARQUES a la Ayuda Memoria de la EMT del proyecto~~

⁶⁰ Respuesta oficial de MINAMB, MPP, INPARQUES a la Ayuda Memoria de la EMT del proyecto

⁶¹ Respuesta oficial de MINAMB, MPP, INPARQUES a la Ayuda Memoria de la EMT del proyecto INPARQUES

⁶² Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de la EMT de INPARQUES

*inmediata y replanteamiento de este componente del proyecto, a la luz de nuestra política pública nacional”, “se desconoce totalmente el llamado “pago ambiental por el agua. En la república bolivariana de Venezuela se considera que el agua es un bien social, del dominio público y representa un instrumento de paz entre las naciones (ley de aguas, gaceta oficial 38.595 del 02/01/2007)”*⁶³. Por tanto ameritaría realizar un análisis de la conceptualización de los costos involucrados en la protección, generación y transmisión de los servicios ambientales y la contribución de las áreas protegidas para su generación, y/o una vez que se cuente con información aclaratoria esclarecer que este tema definitivamente no es pertinente (ver recomendaciones).

- c. El proyecto plantea la identificación y creación de nuevas áreas protegidas considerando los importantes servicios ambientales que ofrecen ciertas zonas que no están protegidas aún. Sin embargo, en distintas entrevistas se expuso que esta no era una prioridad. Como ejemplo se expone lo expresado por un directivo entrevistado *“Quienes redactaron el proyecto no están de acuerdo a la política nacional”* o respecto a la generación de nuevas áreas *“No están dentro de las prioridades de acción”*..
- d. Entre las barreras del marco legal planteadas se describen las limitaciones en el manejo del Sistema de Áreas Protegidas; sin embargo, la respuesta oficial gubernamental considera que existe un marco normativo adecuado: *“en el nivel jurídico existe una arquitectura normativa que permite la correcta administración por parte del ente competente de los parques nacionales, monumentos naturales y parques de recreación, adscrito a este ministerio*⁶⁴, adicionalmente, se menciona que existe un marco legal tendiente a la conformación de un sistema⁶⁵.

70. Se observa entonces que ha existido una reducción de la pertinencia del proyecto incluyendo algunos resultados medulares del proyecto al punto que los ejecutores señalaron la necesidad de revisar los resultados del proyecto⁶⁶ y por ende existe una reducción de su apropiación. Esta situación podría generar una percepción de que el proyecto presiona la implementación de acciones que no son consideradas realmente prioritarias (se aclara que esta fuera de las manos de la evaluación sugerir suprimir resultados). Las razones subyacentes para la reducción de apropiación del Pro Doc. y de considerar pertinente al proyecto pueden ser varias; sin embargo, elementos que pudieron haber influido son: i) el constante cambio de personal directivo y del encargado de la ejecución del proyecto, con consecuentes cambios de enfoque institucional y pérdida de la comprensión original del proyecto; ii) débil transmisión de marcos conceptuales durante los procesos de transición, incluyendo, que la valoración de los recursos económicos están lejos de promover la mercantilización de las áreas

⁶³ Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de la EMT de INPARQUES.

⁶⁴ Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de la EMT de INPARQUES

⁶⁵ *Constitución de la República artículo 127, artículos 23 y 24 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38984 del 31 de julio de 2008, Artículo 6 de la Ley del Instituto Nacional de Parques (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.290 Extraordinario del 21 de julio de 1978).* – Ver Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda memoria de la EMT de proyecto INPARQUES.

⁶⁶ Respuesta oficial del MPPAMB, MPPP e INPARQUES a Ayuda Memoria de la EMT de INPARQUES.

protegidas (elemento contrario a los planteamientos del FMAM⁶⁷) sino que al contrario se lo plantea como una estrategia para demostrar con datos duros los beneficios que ofrecen las áreas protegidas a millones de personas; y iii) en estos años pudo haberse dado un cambio general de la política nacional.

3.1.4 Replicabilidad:

71. Son factibles de replicación las buenas prácticas empleadas para la generación del PIF (calidad técnica del proyecto por haber sido basado en un proceso participativo que incluyó técnicos de las instituciones involucradas y universidades, así como de estudios previos) que merecen ser registradas y replicadas en el diseño de otros proyectos ya sean a ser financiados por el FMAM o por otros fondos (incluyendo los provenientes de programas estatales). Un elemento que requiere ser mejorado es el proceso de continuo seguimiento para que nuevos actores involucrados en el proyecto se familiaricen con el Pro Doc en la brevedad posible luego de asumir sus funciones.

3.1.5 Otros aspectos: Ventaja Comparativa del PNUD como agencia de implementación

72. La ventaja comparativa que puede ofrecer el PNUD es que puede generar sinergias y complementación (asegurando que no haya repetición) entre los distintos proyectos del FMAM para los cuales actúa como AI, y en especial de los dos proyectos de Fortalecimiento de la Gestión de las Áreas Protegidas (uno a cargo de INPARQUES y el presente a cargo del Ministerio del Ambiente). De igual manera, tiene acceso a lecciones aprendidas de otros proyectos similares del FMAM y en especial de aquellos para los cuales actúa como AI, tanto a nivel nacional (por ejemplo “Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en la Reserva de Biosfera del Delta del Orinoco” – FMAM id 3) o internacional de los numerosos proyectos de fortalecimiento de Sistemas de Áreas Protegidas.

3.2 Implementación del Proyecto (EFICIENCIA)

3.2.1 Enfoque de Implementación.

73. De conformidad con los TDR se analizaron los siguientes aspectos:

- i. Uso del Marco Lógico.- del análisis de la documentación se encuentra que el proyecto ha utilizado herramienta de gestión como el marco lógico e instrumentos complementarios tales como los POAs.
- ii. Manejo Adaptativo.- el Marco Lógico como tal no ha sido modificado, el manejo adaptativo a nivel de los POA fue mínimo. Uno de los limitantes de los POAs es su replicación casi idéntica de un año a otro sin que hubiera un redimensionamiento considerando la modalidad de gestión directa y la limitación del personal a tiempo completo disponible para ejecutar las acciones previstas. Una fuerte limitación adicional del POA es que pretende realizar

⁶⁷ Comentarios de STAP al Documento del Proyecto

independientemente cada una de las actividades sin establecer conexiones entre ellas ni su secuencia lógica.

- iii. Establecimiento y uso de tecnologías electrónicas de información.- No se ha establecido un sistema informático **para el seguimiento del proyecto y análisis de avance de indicadores**. Si bien en el Pro Doc se menciona que INPARQUES estaba en proceso de establecer un sistema de información con apoyo del Ministerio de Ciencia y Tecnología, hasta la fecha de la evaluación este no ha sido implantado, aunque si se mencionó que están en proceso de recibir este apoyo. Durante la misión se reportó que los funcionarios de geomática presentes durante la elaboración del proyecto se habían jubilado y al hacerlo hicieron una entrega formal de los equipos pero no realizaron un proceso de transición con entrenamiento a los nuevos encargados. En el MINAMB existe una página web de biodiversidad (<http://diversidadbiologica.info.ve/index.php>) pero la información que contiene es general y no contiene indicadores para el seguimiento del proyecto y sus resultados.
- iv. Relaciones operativas entre las instituciones.- Debido que a inicios del 2011 la agencia implementadora (PNUD) experimentó una drástica reducción de personal al interior de su institución, el PNUD intentó cambiar su modalidad de gestión administrativa asistida a la de ejecución plena por la institución ejecutora; sin embargo, esta iniciativa no llegó a cristalizarse. Se realizaron las evaluaciones de capacidades para determinar un ente administrador, pero a la final continuó el proceso de ejecución nacional asistida.

74. Capacidades técnicas.- Las instituciones nacionales involucradas cuentan con capacidades técnicas que permitirían la generación exitosa de los productos y resultados esperados. Sin embargo, estos aún requieren una articulación efectiva para la consecución de los resultados esperados. Por ejemplo, existe personal técnico en INPARQUES y MINAMB con conocimiento en AP; varias universidades cuentan con estudios sobre las AP; y el IGSV cuentan con equipamiento para el levantamiento de información cartográfica y producción de mapas de áreas específicas, el mismo INPARQUES cuenta con SIG para definir los límites de las AP, también el MINAMB (a través del SIGOT) cuenta con un SIG para levantamiento de polígonos e interpretación espacial digital (aunque a gran escala - ver productos de implementación) y la Armada Nacional cuenta y está dispuesta a ofrecer apoyo logístico para campañas de investigación costa afuera. Con estos recursos el proyecto ha ejecutado algunos productos / insumos (ver resultados). En Venezuela existen además universidades e instituciones con larga trayectoria de investigación de biodiversidad terrestre y marina que pudieran apoyar al proyecto.

3.2.2 Seguimiento y Evaluación (S&E):

75. De conformidad con los TDR se analizaron los siguientes aspectos:

- a) Sistema de Seguimiento y Evaluación S&E.- El Pro Doc incluye los hitos de seguimiento establecidas por la política del FMAM tales como la necesidad de tener:1) un informe inicial luego del taller de inicio (la evaluadora solo pudo mirar

la agenda de este taller pero INPARQUES no le facilitó la minuta de este taller); 2) informes anuales (APR)⁶⁸, que desde su inicio hasta la fecha de evaluación debieron haber sido entregados al menos 3 (2010,2011, 2012) pero la evaluadora no tuvo acceso a ellos; 3) Evaluación anual de la implementación del proyecto (PIR) del que también debían haberse elaborado 3 informes (la evaluadora sólo recibió el borrador del 2012); informes trimestrales del proyecto (QR) (la evaluadora no los recibió); 4) listado de informes técnicos que el proyecto buscaba producir (la evaluadora recibió CD con algunos productos de educación ambiental y descripciones de algunos resultados, pero no informes técnicos generados por el proyecto como tal); 5) una evaluación de medio término y una final. La presente evaluación constituye parte de este sistema de M&E.

- b) Herramientas de M&E.- El Pro doc incluye información de línea base con indicadores para los resultados esperados. Esta línea base proviene de estudios técnicos previos que justifican la ampliación de la cobertura de áreas protegidas, análisis financiero basado en información regional y nacional, y a partir de un proceso de análisis consulta participativa utilizando la metodología METT y de necesidades de incrementar instrumentos de gestión (PORUs), y de un análisis de la estrategia de acercamiento a las comunidades locales (aunque cabe mencionar que el enfoque de este acercamiento ha variado durante la vida del proyecto – ver interacción con comunidades locales, resultado 3). El proyecto actualizó la información del METT a mayo del 2013 mediante consultas con los responsables de las AP; sin embargo, no desarrollo un Sistema continuo de Seguimiento de indicadores específicos que permitirían identificar los beneficios globales a ser generados por el proyecto.
- c) Recursos y capacidades para el seguimiento.- El proyecto no contó con suficientes recursos humanos para realizar el monitoreo y coordinación del proyecto. A lo largo de la vida del proyecto únicamente el / la coordinadora ha sido designada a tiempo completo. Según lo expone el Pro Doc, al momento de la evaluación, la responsabilidad máxima del proyecto recaía sobre la Presidenta de INPARQUES. La coordinación / seguimiento general del proyecto recaía en la Directora de la Unidad de proyectos especiales, que a la vez tiene bajo su gestión distintos proyectos de INPARQUES, el seguimiento específico recaía en una Coordinadora del proyecto (único funcionario designado a tiempo completo) quien ha tenido como apoyo administrativo a una funcionaria compartida con otros proyectos. Limitantes adicionales para el seguimiento son que los responsables de los resultados son Directores de algunas Direcciones de INPARQUES que tienen a la vez un alto número de otras responsabilidades, es decir que son personas sumamente ocupadas, con el agravante de que la persona encargada del seguimiento del proyecto (es decir la Coordinadora del proyecto) tiene menor jerarquía, es decir tiene autoridad limitada. Adicionalmente, si bien productos técnicos están a cargo de distintos técnicos de esas direcciones, estos están asignados a tiempo parcial y tienen que rendir cuentas a sus directores antes que a la Coordinadora del proyecto. En resumen, la estructura establecida para el seguimiento es poco eficiente.
- d) Seguimiento por parte del Comité Directivo.- Conforme a lo establecido en el Pro Doc, para la Dirección General del Proyecto se estableció un Comité de Dirección

⁶⁸ Es un informe de auto-evaluación por parte de la administración del proyecto a la CO

del Proyecto (PSC), PSC definitivamente incluiría el Ministerio del Ambiente (como líder del sector y entidad a la cual está adjunta la agencia ejecutora INPARQUES), y el PNUD (como Agencia de Implementación), y adicionalmente algunas o todas de las siguientes: el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se espera que el PSC se reuniría por lo menos dos veces al año y adicionalmente el Director, a solicitud de los miembros individuales, lo podría convocar de manera extraordinaria. La evaluadora recibió únicamente la agenda de la reunión inicial del proyecto pero no la minuta correspondiente (PNUD indicó que no la había recibido de INPARQUES). La evaluadora recibió las minutas de una reunión a fines del 2012, y de cuatro reuniones en el 2013, no así las minutas de reuniones del 2010, 2011 y gran parte de 2012 por lo que no se puede tener un criterio sobre la eficiencia del seguimiento del CD.

3.2.3 Manejo Financiero de la donación del FMAM:

76. De conformidad a los TDR se analizan los siguientes aspectos:

a) Eficiencia en la preparación de PIF

77. La preparación del ProDoc fue rápida y eficiente. Tomó pocos tiempo (dos meses) desde la misión de acercamiento inicial del RTA de Panamá (noviembre 2007)⁶⁹ hasta la aprobación del Formulario de identificación del proyecto (*Project Identification Form* PIF) (14 de febrero del 2008)^{70/71}, y 2 meses desde esta fecha hasta la presentación de propuesta del Pro Doc al Consejo (Abril del 2008). El proyecto fue aprobado en 15 meses; en Julio del 2009 se recibió aceptación del FMAM.

78. Se estima que esta rápida elaboración del Pro Doc y aprobación se debió a que la directiva de INPARQUES diera prioridad al proceso y pusiera personal específico para esta tarea, y a la participación y apoyo del MINAMB, del Punto Focal Operacional del FMAM dentro del MINAMB, y del Ministerio de Planificación). La aprobación del proyecto también fue rápida posiblemente debido a la pertinencia del proyecto al mandato del FMAM y a sus operaciones estratégicas y a la apropiación nacional de ese momento. Otro elemento importante fue la buena práctica esperada por el FMAM de preparar un proyecto en base a un proceso participativo y soporte en información técnica, a diferencia de otros proyectos que se escriben a partir de productos parciales contratados a consultores.

b) Presupuesto estimado

79. Según el Pro Doc y la base de datos del FMAM⁷², el presupuesto estimado para el proyecto fue de US\$ 23'912.700 del cual US\$ 7'272.730 es donación del FMAM

⁶⁹ Minuta de reunión en INPARQUES 09/11/2007 y Mission Report to Venezuela from 05-11-07 to 09-11-07

⁷⁰ PIF clearance y aceptación de US\$93.400 para PPG. Carta de FMAM CO, Monique Barbut, 14 Feb 2008

⁷¹ Cartas de Endoso de Punto Focal Técnico de Venezuela fueron emitidas el 17 y 18 de Enero del 2008.

⁷² http://www.thegef.org/gef/project_detail?projID=3609

(US\$93,400 de donación para la preparación del proyecto y US\$ 7'175.870 para la ejecución) y US\$16'640.000 Cofinanciamiento. La Tabla 6 contiene el presupuesto estimado para el FMAM por resultados.

Tabla 6. Presupuesto de donación del FMAM

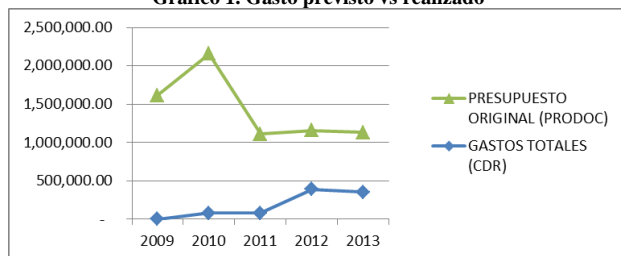
RESULTADO	FMAM					TOTAL
	2009	2010	2011	2012	2013	
1	378,137	606,987	223,687	252,907	199,408	1,661,126
2	750,377	576,037	485,395	569,207	511,050	2,892,066
3	270,734	489,142	142,917	190,310	221,631	1,314,734
4	81,188	383,934	110,828	52,545	52,545	681,040
5	136,700	99,400	147,150	94,400	149,250	626,900
TOTAL	1,617,136	2,155,500	1,109,977	1,159,369	1,133,884	7,175,866

a) Montos Ejecutados

80. Globalmente, el proyecto muestra baja eficiencia en su ejecución en vista de que:

- i. Ha habido una baja ejecución de los fondos FMAM (ver gráfico). De la donación del FMAM de US\$7,175 M, a Julio del 2013 se había gastado únicamente US\$912.260 (12,7%) del total.

Gráfico 1. Gasto previsto vs realizado



- ii. La estructura institucional establecida para la coordinación y seguimiento del proyecto es poco eficiente. No se llegó a conformar un equipo administrativo y técnico a tiempo completo para la coordinación y seguimiento del proyecto con el agravante de que las personas designadas han variado constantemente afectando su continuidad (como fue explicado en detalle anteriormente, dentro del párrafo 79 acápite c). A lo anterior se suma la rotación de Ministros de Ambiente y del Punto Focal Operativo del FMAM, que en una ocasión duraron tres meses en estas funciones, lo cual no ha dado oportunidad para empaparse de los compromisos adquiridos con el FMAM.
- iii. A la problemática anterior se añade el tiempo transcurrido para realizar contrataciones, una de cuyas causas ha sido la limitación para escribir TDRs

para estas contrataciones, incluso para escribir TDRs para contratar a técnicos con experiencia que a su vez pudieran elaborar TDR para las acciones medulares del proyecto.

81. A los problemas de falta de personal se juntan los ocasionados por la reducción de personal del PNUD y la decisión de modificar la implementación a “implementación plena”. A mitad de la ejecución (fin 2011) el PNUD cambió su modalidad de dar asistencia administrativa al proyecto (pagos a partir de requerimientos del proyecto) a la modalidad de ejecución plena (en que el proyecto debía asumir todos los procedimientos de pagos). Por otro lado, desde fines del 2012, el PNUD contrató a una consultora para proporcionar asesoramiento y seguimiento cercano al proyecto para tratar de acelerar sus procesos. Cabe mencionar que este tipo de ayuda ha sido excepcional para el proyecto pues en la mayoría de países y para la mayoría de sus proyectos PNUD no contrata con fondos de la sede este tipo de personal.
82. La temporalidad de la presentación de los POAS para su análisis y aprobación fue tardía. En general deberían ser presentados en septiembre - octubre para que los fondos estén listos en enero. En cambio, los POAs han sido presentados en noviembre y su aprobación ha sido tardía.
83. El cambio de estrategia para la implementación del proyecto establecido por la entidad ejecutora (ver implementación del proyecto), que varió desde proponer contrataciones de consultorías externas hasta dejar esos procesos de lado y buscar ejecutar con el personal de INPARQUES con el apoyo del proyecto para movilización y equipamiento. Cabe anotar que el FMAM tiene límites para otorgar apoyo por equipamiento y cuando esa es la modalidad preferida debe ser discutida en la propuesta del Pro Doc.

3.2.4 Cofinanciamiento

84. En la ficha del proyecto de la página web del FMAM se registra un co-financiamiento propuesto de US\$ 16'640.000 dólares. La tabla 7 adjunta presentada dentro del PIF establece el siguiente cofinanciamiento esperado:

Tabla 7. Fuentes de Cofinanciamiento propuestos en PIF

Fuentes de Co-financiamiento	Tipo	Cantidad (US\$)
Contribución del Gobierno	En dinero	11'228.000
PNUD	En dinero	50.000
PNUD	En especies	520.000
Corporación Andina de Fomento	En especies	500.000
PDVSA – Gas Mochima	En especies	1'600.000
PDVSA – Costa Afuera	En especies	1'100.000
Gob. Locales: Alcaldía Mayor - Canarias	En especies	600.000
Conoco - Paria	En especies	42.000
AECI - Araucaria	En especies	1'000.000
TOTAL		16'640.000

85. Adicionalmente, en el Pro Doc (en su anexo de formato de firmas) se incluye un listado de co-financiamiento cuyo monto es superior al presentado en el PIF como lo indica la tabla 8 adjunta. El cofinanciamiento ofrecido corresponde a los aportes de AECI⁷³ para el PN Paria (proyecto Araucaria XXI), y el aporte del MINAMB⁷⁴ correspondiente a acciones complementarias al proyecto dentro de sus iniciativas de gestión ambiental de “Modernización y Rehabilitación del Sector Agua Potable y Saneamiento Ambiental” y del “Programa Nacional de Gestión y Conservación Ambiental” (PRONGECA). Ofrecimiento de INPARQUES en especies (personal, oficinas, equipo)⁷⁵

Tabla. 8 Cofinanciamiento considerado en Pagina de Firmas

Institución	Contribución en efectivo (US\$)
MMPA	18'145.000
AECID	1'950.000
	Contribución en especies (US\$)
INPARQUES	2'500.000
PNUD	520.000
TOTAL	23'115.000

Fuente Pro Doc oficial firmado 27/07/09

86. El proyecto ha realizado una serie de acciones y generado productos con fondos gubernamentales y con fondos de otros proyectos, pero no se ha realizado una valoración económica de las actividades realizadas y productos obtenidos con estos aportes. Según lo reportado, este **Cofinanciamiento ha sido importante**. Si bien la evaluadora no recibió reportes escritos sobre ellos se enumeran aquellos mencionados:
- elaboración de un proceso de diagnóstico de las capacidades de gestión administrativa de áreas protegidas para lo cual personal del proyecto y técnicos de la institución se movilizaron extensamente a distintas áreas protegidas con apoyo logístico de fondos del proyecto.
 - levantamiento de información de campo para la elaboración de algunos PORUs con el concurso de funcionarios de la Dirección de Parques en el levantamiento de información y apoyo logístico de fondos del proyecto.
87. Adicionalmente, INPARQUES ha reportado los aportes de otras instituciones gubernamentales y la obtención de fondos del gobierno para proyectos específicos que podrían ser o no ser considerados como co-financiamiento, por sus distintos niveles de efectividad a la mejora en la gestión de parques nacionales:
- Elaboración del PORU de la Isla de Aves con el apoyo logístico para la movilización del Ministerio de Defensa, Base Científica Naval Simón Bolívar, y el concurso de técnicos del MINAMB e INPARQUES (su elaboración incluyó la generación de varios documentos científicos);
 - Se reporta haber generado planes y productos de ecoturismo en la Áreas Protegidas a través del convenio Cuba – Venezuela y convenio con el MINTUR. La evaluadora no recibió documentación sobre estos Planes y productos y por tanto no

⁷³ Oficio 98 del 29 de abril 2009. Firmado por Vice Ministro de Conservación Ambiental Jesús Alexander.

⁷⁴ Oficio 98 del 14 de abril 2009. Firmado por Vice Ministro de Conservación Ambiental Jesús Alexander.

⁷⁵ Oficio 98 del 27 de abril 2009. Firmado por Presidente de INPARQUES Leonardo José Millán.

puede manifestarse sobre si cumplen con las condiciones de prevención de afectación ambiental a las áreas y por consiguiente si pueden ser considerados como cofinanciamiento;

- c. Aportes gubernamentales a Consejos Comunales que han hecho obras en el interior de las áreas protegidas. Se observó algunas obras como baños, cafetines para el público, muelles, miradores; algunos de los cuales han sido construidos adecuadamente, otros no y finalmente otros han quedado a medio hacer constituyendo un peligro para usuarios⁷⁶. Para que estos aportes puedan ser considerados como cofinanciamiento se requeriría conocer la totalidad de las obras y contar con la información de análisis ambiental complementario que aseguren no haber ocasionado efectos ambientales negativos durante su construcción y operación;
- d. El programa de cursos vacacionales en parques nacionales / recreacionales podría ser considerado como un cofinanciamiento si en efecto se incluyen módulos de educación ambiental⁷⁷ y se toman medidas para prevenir impactos en los parques (evaluadora no recibió detalle de los programas de educación impartidos). Este programa se desarrolla como parte de la Vicepresidencia Social y se reportó que más de un millón de niños han usado los parques, con una inversión mayor a 100.000 bolívares (US\$16.000 dólares). Para ser considerado como cofinanciamiento también se requeriría conocer los efectos en el incremento de la conciencia ambiental de los jóvenes mediante evaluaciones posteriores a las actividades.
- e. INPARQUES reporta que por dos años consecutivos ha recibido asignaciones gubernamentales del Consejo Federal del Gobierno (CFG) del “Fondo de Compensación Interterritorial”. En 2012 recibió cien millones de bolívares (\$bls 100 M), equivalentes a dieciséis millones de dólares (US\$16 M) y en 2013 tiene una asignación igual de la que ya ha recibido 50 millones de bolívares. Este fondo es para inversión en infraestructura en los parques. La evaluadora visitó el PN La Restinga y recibió información sobre el proyecto de reemplazar las viviendas de los habitantes del parque con nuevas viviendas emplazadas dentro de un diseño urbanístico que incluye calles, áreas comunales y de recreación. Sin embargo, no recibió los Estudios de Impacto Ambiental de este proyecto ni de otros similares en otros PN, por lo que no le es factible pronunciarse sobre sus posibles efectos positivos o negativos. Solo se conoce que en caso de la Restinga existen controversias por posibles efectos de aceleramiento de erosión en la playa (donde eventualmente aun llegan tortugas), debilitamiento de la barra que separa la laguna del mar, y que el Plan de Ordenamiento y Uso del parque (PORU) no permite nuevas viviendas. De constituir efectos negativos a la laguna de la Restinga y de incumplir con el PORU, este proyecto no podría ser considerado como cofinanciamiento⁷⁸, igual situación sería si los otros proyectos generan impactos a los PN.
- f. El proyecto también contemplaba el co-financiamiento del “Proyecto Nacional para la Gestión de Conservación Ambiental” (PRONGECA)⁷⁹ -financiado por la CAF-

⁷⁶ Observaciones directas de la evaluadora durante las visitas de campo

⁷⁷ Otros módulos son en temas de senderismo, prácticas de acampar, paz, seguridad.

⁷⁸ <http://www.25segundos.com/?id=42354&ids=2&accion=deta>

⁷⁹ Unidad Ejecutora funciona dentro del Viceministerio de Conservación Ambiental

cuyo monto total es de US\$5 millones para cinco años y que tiene un subcomponente de conservación de recursos naturales enfocado a apoyar acciones de información y concientización sobre los PARQUES, e infraestructura. Sin embargo, como a la fecha de la evaluación prácticamente no habían concretado mayores acciones de apoyo de este proyecto a INPARQUES, y como el proyecto estaba por cerrar⁸⁰, se reportó que únicamente tenían programado rehabilitar la infraestructura (reparaciones de ventanas, pintura, techo, puertas, baños para mejorar las condiciones el guardaparques) y posiblemente implementar alguna actividad de educación ambiental en PN Canaima y PN laguna de la Restinga.

3.2.5 Costo-eficiencia del proyecto

88. Si bien se resalta que la ejecución de un proyecto no se mide específicamente en la cantidad de dinero gastado sino en cuan bien han sido utilizados los recursos (es preferible no gastar a gastar ineficientemente o en gastos no elegibles), sin embargo, dineros otorgados no utilizados representan costos financieros y de pérdida de oportunidad para la gestión ambiental global. Por lo tanto, se considera que el manejo financiero de los fondos de donación del proyecto ha sido poco eficiente considerando el tiempo transcurrido y los bajos montos utilizados.

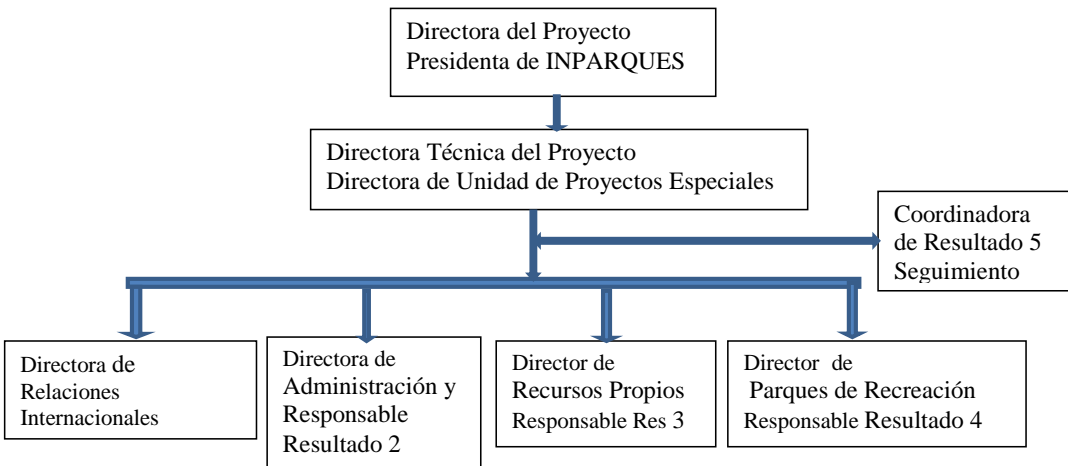
3.2.6 Modalidades de la ejecución e Implementación (efectividad de la unidad de coordinación / PNUD para administración de fondos, y legislación vinculante):

89. El proyecto está planteado como de ejecución directa de INPARQUES. El Pro Doc establecía que el proyecto estaría bajo el liderazgo general del Presidente / Director General de INPARQUES quien a la vez fungiría como Director Nacional de Proyecto (DNP) y sería el responsable de orientar y asesorar a la Unidad de Implementación del Proyecto. Se planteaba que el proyecto contaría con el concurso de personal de planta del instituto y con contrataciones de consultorías para productos específicos.

90. Al inicio del proyecto se estableció que el DNP fuese el Director de Parques Nacionales (por ser la Dirección que generó el proyecto) y bajo su supervisión tenía a un Coordinador de proyecto. Al año de ejecución del proyecto se creó la Unidad Nacional de Proyectos Especiales (UNP) y el proyecto pasó a esta instancia administrativa directamente dependiente de la Presidencia. Se determinó que distintos Directores fueran los responsables de los distintos resultados, con excepción del resultado 5 (Seguimiento) para el cual INPARQUES designó a una persona a tiempo completo (ver gráfico 2). También se designó al Director de Parques como apoyo a algunos resultados, así como a distintos técnicos de las diferentes direcciones. Por otro lado, el enfoque de contratación de personal externo varío en distintas administraciones y en resumen el número de contrataciones ha sido bastante bajo para la magnitud del proyecto.

⁸⁰ Fecha de cierre del proyecto PRONGECA es Diciembre 2013

Gráfico 2 Organigrama del Proyecto



91. Durante las entrevistas realizadas a personal involucrado en el proyecto, tanto de la actual administración como de administraciones pasadas, se observa un importante entusiasmo y entrega para obtener productos y resultados del proyecto. Sin embargo, en la práctica el proyecto ha enfrentado serios problemas de gestión y entre ellos uno medular ha sido la dificultad de reclutamiento de personal tanto de INPARQUES como de apoyos de consultorías externas.
92. Se detectaron importantes limitaciones en los arreglos de gestión del proyecto que influyeron en su baja ejecución y entre ellos se menciona:
- Frecuentes cambios en la dirección del proyecto, que se han dado por distintas razones - empezando por cambios de Ministros de Ambiente- la mayoría de los cuales han venido acompañados de cambios en la Presidencia de INPARQUES y sus niveles directivos, o por renuncia del (a) Coordinador del Proyecto por decisiones personales. Desafortunadamente, los cambios del Coordinador del proyecto han venido acompañados de cambios de enfoque, ocasionando que procesos anteriores quedaran trancos. Por ejemplo, se elaboraron TDRs para realizar contrataciones de consultores para algunos productos, pero con una nueva administración se decidió ejecutar las acciones por gestión directa. Durante la evaluación el proyecto estaba en proceso de retomar algunos TDR antiguos y de generar nuevos para generar algunos productos mediante consultorías externas;
 - Otra importante limitante ha sido la ausencia de personal directivo y técnico con dedicación exclusiva al proyecto. Esta limitante ha sido particularmente importante al tratarse de un proyecto de ejecución directa que en mayor o menor medida ha

buscado su implementación con un fuerte involucramiento de los niveles directivos de la institución;

- iii. A esta limitante se suma que distintos coordinadores del proyecto trataron de implementarlo a través de distintas estrategias que variaron desde la iniciativa de realizar contrataciones de algunos productos a consultorías externas hasta intentar ejecutar todas las acciones por gestión propia con los técnicos de la institución y utilizando los recursos del proyecto para los gastos logísticos involucrados en las consultas e interacciones de personal y el equipamiento de apoyo a la oficina. Dentro de este contexto, agravante adicional fue que durante la administración en que se buscó implementar el proyecto mediante gestión propia (es decir sin contrataciones de externos), aparentemente existió una limitación en claridad de roles, de tal suerte que el coordinador del proyecto busco impulsar directamente algunas actividades (Resultado 2 análisis de la estructura institucional), en lugar de asumir un papel más directivo y de coordinación de todas las actividades;
- iv. Como se mencionó dentro del análisis de la eficacia, un problema de ejecución ha sido la carencia de una visión integradora de las actividades para la obtención de resultados (cuya consecución va más allá de la sumatoria de productos independientes), posiblemente en parte ocasionado por el desconocimiento del Pro Doc por parte de los niveles técnicos y por no haber sido involucrados en procesos de planificación conjunta;
- v. Si bien se reporta las periódicas reuniones del Comité Directivo del proyecto ha sido común enfocarse en asuntos operativos antes que en estratégicos del proyecto para guiarlo hacia la consecución de resultados y del objetivo general buscado; y
- vi. Problemas de Gestión también se originaron con los cambios de oficiales de ambiente en el PNUD con algunas variantes de los direccionamientos a los ejecutores. También se generaron problemas por la drástica reducción de personal del PNUD que influyó en la decisión de cambiar la modalidad de gestión administrativa del proyecto a la de ejecución plena. Es decir, previamente, el PNUD asumía la administración de los fondos que eran ejecutados conforme eran aprobados, y en cambio con la ejecución plena INPARQUES debía asumir la administración de los fondos una vez aprobados por PNUD. Como un aporte a esta transición, el proyecto contrató una consultoría para definir los procesos administrativos y evaluar la capacidad de INPARQUES para la ejecución directa del proyecto. Posteriormente se concluyó que INPARQUES no podía asumir los trámites administrativos por lo que a partir del 2013, el PNUD re-asumió las funciones de administración de fondos y adicionalmente contrató a tiempo parcial a una consultora para dar apoyo técnico más cercano al proyecto. Una disyuntiva adicional presente dentro de PNUD fue si el apoyo técnico prestado debía llegar a dar soluciones a nivel de detalle o no.

3.3 Progreso en el logro de resultados (EFICACIA) y Sostenibilidad

Eficacia en la consecución de Logro /resultados y objetivos

93. En el análisis de la efectividad de las intervenciones del FMAM se espera encontrar indicadores que permitan identificar los **Beneficios Globales** que se han generado por la contribución de los proyectos, los cuales directa e indirectamente benefician a millones de personas. Indicadores finales buscados se relacionan con el mejoramiento del estatus / reducción de amenaza de especies de importancia global y de los ecosistemas de mayor importancia.
94. La evaluación también busca el cumplimiento de indicadores de los resultados parciales descritos en el proyecto y los cuales en conjunto coadyuvarían a la consecución del resultado general. Ejemplos de indicadores de resultados parciales son la mejora de la gestión de las AP, incremento de la cobertura de las áreas protegidas, incremento de la comprensión en las distintas instancias de gobierno sobre el valor intrínseco y económico de la conservación, e incremento del apoyo de las comunidades en las labores de conservación.
95. En la presente evaluación, para el análisis de la efectividad en obtener los resultados previstos (y de los alcanzados hasta el momento), se tomó en consideración la información provista en el Pro Doc como línea base, los indicadores y metas propuestas (incluidos en el texto del documento, Marco Lógico y anexos). Y para detectar los cambios a los cuales ha contribuido el proyecto se realizó un análisis de la información provista en las matrices de gestión llenadas por INPARQUES usando la metodología METT⁸¹ y el análisis de las actividades realizadas y productos generados dentro de cada uno de los resultados previstos (Anexo 5 incluye la enumeración de las actividades dentro de cada resultado). Entre los indicadores se encuentran referidos a la situación financiera de INPARQUES y sus distintas fuentes de ingresos (presupuesto nacional, otros ingresos a inicios del proyecto), de la superficie de las AP y propuestas de expansión, e indicadores de gestión de las AP (metodología METT).
96. La conclusión general del análisis es que si bien entre los productos finales o parciales (ver anexo) **se encuentran insumos importantes que podrían coadyuvar a la consecución de los resultados parciales y del objetivo general del proyecto, existen importantes limitaciones en la eficacia del proyecto** (lo que se sustenta con los argumentos de los siguientes párrafos). El proyecto muestra el agravante de que cuenta con poco tiempo para la fecha de cierre por lo que se observa un importante **riesgo de no llegar a concretar la consecución de resultados finales.**
97. Con referencia al cumplimiento del objetivo general, no es factible identificar cambios hacia la consecución de beneficios globales (por ejemplo, número de hectáreas de áreas expandidas y especies amenazadas con mejor estatus de protección), pues no se contó con este tipo de información. En la tabla de Áreas protegidas meta de la intervención del

⁸¹http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Biodiversity/Biodiversity_GEF_SO_1_Tracking_Tool%20GEF-4.doc para criterios de asignación de calificaciones

FMAM (metodología METT) actualizada en mayo del 2013 se incluye la misma información de propuesta del Pro Doc es decir no se registran cambios.

98. Para el análisis de los logros obtenidos dentro de cada uno de los resultados, se tomó como referencia algunos indicadores incluidos en la metodología METT y los productos reportados por el proyecto. La evaluación encontró que durante la ejecución del proyecto hasta la fecha se han realizado una serie de actividades y se han obtenido algunos productos pero la eficacia ha sido baja por el limitado número y alcance de estos productos aunado a algunos problemas del enfoque del proyecto.
99. Con respecto a la consecución general de los logros obtenidos dentro de los cuatro resultados definidos en el proyecto, se reportan:
100. i) que ha habido un incremento de ingresos económicos, y un mayor porcentaje de ejecución de los fondos de INPARQUES, pero la evaluadora no pudo realizar un análisis de la trascendencia de estos incrementos pues no recibió información sobre algún estudio realizado para determinar los requerimientos financieros en la situación económica actual. Las visitas de campo e información recabada de entrevistas aun resaltan las importantes carencias en el manejo de los parques; entre los elementos de incremento de ingresos se mencionan:
- a. Según la parte VI del METT reporta un incremento del presupuesto de INPARQUES en 242 por ciento (incremento de 68 millones de dólares, de 47 millones de dólares en 2008 a 114 millones en el 2012)⁸², aunque este dato se contradice con la tabla VII en que se reporta un ingreso total para PN y MN de 74 millones en el 2008 y una cantidad menor (69 millones) en el 2012. No se puede estimar en números si este incremento cubre el déficit de INPARQUES pues no se recibió un análisis financiero de necesidades para todos los PN y MN. Tampoco está claro si esta mejora se debió a una contribución de gestión del proyecto o se debió únicamente a la gestión de las autoridades de INPARQUES. La evaluadora fue informada que con este incremento se lograron mejoras salariales pues en su mayoría (80 por ciento) este es el destino del presupuesto. La evaluadora tampoco pudo realizar una comparación del presupuesto versus el déficit / necesidades pero en el METT si se reporta que el presupuesto corresponde al 82 por ciento del solicitado en 2011 y al 99 por ciento del solicitado en 2012. Por otro lado, las entrevistas y visitas de campo revelaron que los PN y MN tenían serias deficiencias financieras para operar, contar con el equipo adecuado para sus labores de gestión, monitoreo, investigación y control como fuera descrito en el Contexto.
 - b. Las matrices de gestión⁸³ reportan que también ha habido una mejora en la eficiencia del manejo de fondos, es decir, ha mejorado el porcentaje del presupuesto ejecutado; sin embargo, aún podrían mejorar (el METT reporta que el promedio de ejecución desde 2001 es del 67 por ciento, en 2008 es 74 por ciento en tanto que en 2012 es de 86 por ciento).

⁸² Presupuesto de 2010 fue de 69 millones, en 2011 de 96 M y en 2012 de 123 M según. **PARTE VII. Situación Presupuestaria del Sistema de Parques Nacionales Venezolanos** elaborado a Mayo del 2013. GEF-4 Tracking Tool for Biodiversity Focal Area Strategic Objective One: Catalyzing Sustainability of Protected Area System

⁸³ idem

- c. También como resultado se reporta el incremento del ingreso por propia gestión de INPARQUES ha mejorado, por ejemplo, por cobro de estacionamiento en el Parque Generalísimo. Si bien no es un área protegida, sus ingresos alimentan al fondo común de INPARQUES e indirectamente podrían estar favoreciendo a la gestión de Áreas Protegidas. El resultado reportado es que si bien anteriormente ya se cobraba por este rubro, al automatizar el registro el monto total de dinero ha aumentado considerablemente. De igual manera se reporta el incremento de ingresos por distintos rubros como concesiones y otros ingresos varios. (concesiones en 2008 generaron cerca de 600 mil dólares, en 2012 cerca de un millón cien; ingresos varios en 2008 eran 300 mil en tanto que en el 2012 son un millón cien mil dólares, en tanto que permisos bajo de 300 mil a 30 mil dólares).
101. Con respecto a elementos que definen la Sostenibilidad financiera el METT informa que en gran cantidad de indicadores ha habido una mejora en la calificación. Sin embargo, la evaluadora no recibió las evidencias que sustentan estas calificaciones, tampoco encontró una conexión entre las actividades ejecutadas por el proyecto y las mejoras reportadas y finalmente tampoco recibió informes de evaluación de impacto u otros similares que permitieran comprobar que se han tomado las salvaguardas ambientales para que el manejo de fondos no afecte a las AP. Durante las entrevistas si se reportó, por ejemplo, importantes ingreso para infraestructura de las comunidades (ver cofinanciamiento) pero no se entregaron los EIA de estas construcciones.
102. Con respecto al resultado de mejoramiento del funcionamiento interno de INPARQUES como logro se reporta el desarrollo de un manual de procedimientos⁸⁴ que busca descentralizar procesos de solicitudes y sanciones que antes eran realizados en la capital⁸⁵. Sin embargo, en este manual⁸⁶ también se encuentra un elemento que podría ser detrimental para el manejo de las AP y que requiere ser estudiado es que debido a que en los permisos de construcción ya no interviene el Director del Parque pero si los Consejos Comunales, la figura del guardaparques ha perdido cierta autoridad y que además se han reducido los procesos de trabajo conjunto guardaparque / comunidad en la búsqueda de alternativas compatibles con la conservación asegurando la sostenibilidad.
103. Con respecto a la concreción de logros a través de productos generados por el proyecto se han encontrado serios limitantes debido a problemas y/o políticas de gestión del proyecto (ver eficiencia), pero también a limitaciones en el enfoque de temas sustantivos del proyecto.
104. Al igual que la baja ejecución financiera, ha habido serios retrasos en la ejecución de actividades y consecución de productos y logros. Los problemas de eficiencia que

⁸⁴ Manual de procedimientos administrativos, enmarcado en el eje transversal “Fortalecimiento Institucional” del Plan Estratégico de INPARQUES 2011-2016.

⁸⁵ A través de la Dirección General Sectorial de Parques Nacionales, encargada de dar respuesta desde los más sencillos hasta los más complejos.

⁸⁶ Manual de procedimientos administrativos, enmarcado en el eje transversal “Fortalecimiento Institucional” del Plan Estratégico de INPARQUES 2011-2016.

contribuyeron han sido el cambio de modalidades de gestión desde obtener algunos productos contratando consultorías externas hasta realizar las actividades con el personal de INPARQUES (pero sin suficiente personal a tiempo completo) y el apoyo logístico del proyecto.

105. Así, algunas de estas actividades se han financiado totalmente con fondos del proyecto, otras se han ejecutado con personal de la institución con apoyo logístico del proyecto y finalmente otras como contrapartida con total financiamiento de la institución o con fondos de otros proyectos actuantes como contrapartes (ver cofinanciamiento). Por otro lado, durante la vida del proyecto se encuentran procesos que quedaron truncaos, por ejemplo, se contrató una consultoría para elaborar TDRs para contratar productos específicos, pero luego estos TDRs no fueron utilizados para realizar las contrataciones previstas. Al momento también se encuentran algunos procesos en marcha, como por ejemplo la generación de términos de referencia para contratar a consultorías para que a su vez elaboraren TDRs para la contratación para productos específicos tendientes a obtener algunos productos parciales que coadyuvarían a algunos resultados (ver anexo 6 de evolución de TDRs).
106. Los problemas de enfoque para la consecución de productos se debe a que la ejecución muestra **un enfoque independiente de las distintas actividades señaladas en el Pro Doc en lugar de haber desarrollado una visión integradora de cada uno de los resultados buscados** por consiguiente sin visión integradora del objetivo general. Varios de los productos están claramente enmarcados como insumos para la obtención de los resultados esperados, otros aún no muestran esta clara conexión. Por tanto al momento de la evaluación se pueden identificar actividades / productos pero no es factible identificar resultados generados por estos productos. En efecto, un inconveniente detectado durante la evaluación y las propuestas de TDRs para contrataciones en el futuro cercano es el enfoque de desarrollar actividades o contrataciones aisladas que respondan a las actividades señaladas dentro de los resultados sin considerar claramente la interacción que deberían tener para conjuntamente obtener los resultados esperados. Es más, en ocasiones se mencionó la posibilidad de cumplir con algunas actividades previstas y otras no. Por ejemplo, dentro del Resultado 1 la posibilidad de contratar la actividad de un estudio de valoración económica de las AP mas no la de expansión de AP, cuando esta primera actividad tiene por objeto resaltar la comprensión de los valores de las AP e identificar zonas críticas / prioritarias para conservar estos recursos de tan alta importancia, y concluir en la expansión de conservación de aquellas zonas cruciales, por ejemplo, para el recurso agua y para la biodiversidad.
107. En resumen, un problema de ejecución ha sido la carencia de una visión integradora de las actividades para la obtención de resultados (cuya consecución va más allá de la sumatoria de productos independientes), tal vez en parte ocasionado por el desconocimiento del Pro Doc por parte de los niveles técnicos por no haber sido involucrados en procesos de planificación conjunta y/o por tratar de ejecutar “cumplir” con las actividades previstas de forma independiente, y la carencia de visión de que los beneficios / servicios ambientales se traducen en una mejora de la calidad de vida de

muchas personas (lo cual puede expresarse en términos económicos) sin que eso signifique mercantilizar las AP.

108. Otro problema es la carencia / discrepancias de los marcos conceptuales que sustentaron el diseño del proyecto en aspectos medulares del proyecto (valoración de servicios ambientales, Organización comunitaria). Si bien se reporta haber mantenido talleres de discusión para delinearlos durante la fase de elaboración del Pro Doc, debido a los numerosos cambios de autoridades, esta memoria conceptual y su conexión con la consecución del objetivo global de conservación cambió y no parece estar vigente.

PARTE IV:

RECOMENDACIONES

109. El presente acápite en este documento final contiene una descripción más detallada de las recomendaciones emitidas en la reunión de cierre de la misión y de la Ayuda Memoria, bajo la comprensión de que debido al corto tiempo que restaba al proyecto requerían iniciar a implementar acciones con carácter de urgencia.

4.1 Para el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Planificación, INPARQUES y el PNUD

4.1.1 Estrategia de Salida y Sostenibilidad de resultados obtenidos

110. Para la toma de decisiones sobre el futuro inmediato del proyecto es imprescindible que PNUD y el Comité Directivo del Proyecto tengan una reunión con carácter de urgente para realizar un análisis profundo de las premisas / la pertinencia de los objetivos de proyecto para tomar decisiones sobre el futuro del proyecto. El objetivo sería establecer una alternativa de gestión para el proyecto y definir parámetros para la Estrategia de Cierre del Proyecto.

111. Cualquiera que sea la alternativa seleccionada, es fundamental que el proyecto elabore un documento de Estrategia de Salida del proyecto que como mínimo contenga:

- a. Un esquema utilizando la metodología de ROTI y aplicando la Teoría del Cambio (TOC) en el que se identifique la ruta del proyecto hacia la consecución del objetivo final para establecer las condiciones futuras requeridas (exógenas y endógenas al proyecto) y que servirían de guía a INPARQUES luego del cierre del proyecto;
- b. Identificar la estrategia a ser utilizada por INPARQUES para conseguir la Sostenibilidad de los resultados del proyecto, que incluyan las siguientes consideraciones: a) la conceptualización de la sostenibilidad financiera institucional, la cual consiste en el establecimiento de las condiciones requeridas para mantener estabilidad financiera antes que la inyección de fondos externos eventuales; b) institucional, incluyendo la capacitación presente y futura y la formación de cuadros técnicos para el manejo de las AP; c) sostenibilidad ambiental resaltando las salvaguardas necesarias para asegurar que la biodiversidad de las AP se va a mantener en el futuro y, más aún, que se logre la recuperación del estado de los ecosistemas y especies amenazadas;
- c. Clara identificación de los aportes de contraparte, de preferencia valorándolos en términos económicos;
- d. Definición del destino de los equipos comprados por el proyecto;
- e. Ajuste de la denominada Sala Situacional o Sistema de Información. Es necesario que el Sistema incluya indicadores de gestión de la situación de la diversidad biológica y de los ecosistemas prioritarios, lo cual puede ser un sistema compartido con la Dirección de Biodiversidad Biológica del MNAMB. Así mismo, es necesario que el Sistema incluya indicadores de la gestión de las AP, tomando como referencia el METT, incluyendo la información de respaldo y la medición de estos indicadores,

para hacer el seguimiento de los avances graduales conducentes al fortalecimiento de las labores de conservación de las AP.

4.1.2 Revisión de la pertinencia del proyecto y selección de Alternativa para próximos meses

112. Tomando en consideración los planteamientos realizados por la posición gubernamental se visualizan varias alternativas:

Alternativa I

Revisión de la Pertinencia y Viabilidad del Proyecto / Cierre temprana del proyecto.

113. En varios puntos de la respuesta oficial a la Ayuda Memoria de la presente evaluación, la posición gubernamental expone claramente que los objetivos del proyecto son contrarios a la política actual (especialmente relacionados con el análisis y proposición de aspectos institucionales, legales y de financieros – ver acápite de pertinencia) **y sugiere una revisión de los resultados del proyecto.** Es fundamental que en la reunión con el PNUD, el CD exponga claramente la posición sobre esta política del Estado y de un análisis de los reales objetivos y resultados propuestos por el proyecto, que ya no serían considerados pertinentes a pesar de que originalmente fueron promovidos por funcionarios del actual gobierno. Está claro que en esta reunión sólo se podrían tratar las temáticas en forma general pues para un análisis más detallados se requerirían documentos de apoyo basados en estudios específicos (eg. marco legal, financiero, institucional) – ver análisis sustantivos.

114. Durante este análisis es necesario que PNUD aclare que los objetivos del FMAM están muy lejos que promover una mercantilización de la conservación y áreas protegidas y están muy lejos de atentar contra los requerimientos de la sociedad. Al contrario, el mandato del FMAM busca promover la conservación de la biodiversidad y preservación de condiciones ambientales para el beneficio no solo de un puñado de personas sino de miles / millones de personas (de allí surge la relación de beneficios globales pues tienen una implicación más amplia aunque también local). Numerosos estudios se han realizado que demuestran cómo estos procesos, si son bien llevados, se traducen en la conservación de la biodiversidad y a la vez generan importantes beneficios económicos locales para las poblaciones aledañas a parques nacionales (por ejemplo, ver Evaluación de Impacto llevado a cabo por oficina de evaluación del FMAM en PN de Costa Rica).

115. Durante este análisis se requiere resaltar que el gobierno tiene la potestad de **solicitar una revisión de los resultados del proyecto** conforme lo expone la contestación oficial a la Ayuda Memoria; sin embargo, es fundamental que comprendan sus implicaciones procedimentales. El FMAM sí contempla la posibilidad de revisar los resultados de un proyecto, pero eso significa el planteamiento de nuevos resultados y su sometimiento a la Secretaria del FMAM en Washington para su aprobación. Esto constituye un proceso similar al de aprobación de una propuesta nueva y puede tomar

meses, incluso años. (La aprobación de los resultados propuestos en el Pro Doc tomó 1,5 años). Las posibilidades de que este proceso llegue a un feliz término serían bajas considerando que al proyecto le restan únicamente seis meses de ejecución, y que este proceso implicaría un costo adicional para el PNUD, por lo que debería ser aceptado por la sede en Nueva York. Las posibilidades de que haya una aceptación positiva por parte del FMAM y de PNUD NY son bajas por la dificultad de asegurar que, aun dentro del mismo gobierno - como ha sucedido con el presente proyecto - no haya nuevos cambios de autoridades que impliquen nuevos enfoques.

116. Por tanto, ante la política actual del Estado en materia de AP y como una sugerencia frente a los hallazgos detectados que pueden poner en duda la pertinencia actual del proyecto se considera necesario que el CD y el PNUD realicen un análisis de esta pertinencia de los objetivos y de las implicaciones que esto conlleva. Como se mencionó en el párrafo anterior la revisión de los resultados sería casi imposible, por otro lado, no se puede presionar a INPARQUES a promover acciones para generar los resultados parciales y el resultado global buscado. En el presente caso, el fortalecimiento de las AP - lo que incluye su fortalecimiento (y ampliación - resultado 1.5) y el cual es el resultado final de un reconocimiento de los valores ambientales que generan las AP y sus aportes estratégicos para el bienestar de toda la nación (incluyendo aspectos como la provisión de agua a la mayoría de sus habitantes) y de la población humana del planeta en general.
117. Si se concluye que el proyecto no es pertinente, **el PNUD estaría en la obligación de considerar el Cierre Temprano del Proyecto y concentrar sus esfuerzos en la estrategia de cierre.**
118. De igual manera el PNUD requiere analizar si el proyecto es viable. Si se concluye que no existen las condiciones para que haya viabilidad del proyecto, también sería segundo causante para **establecer el Cierre Temprano del Proyecto.** Se consideraría que las mínimas condiciones de viabilidad son la existencia del suficiente personal a tiempo completo para el proyecto y que este personal tenga la formación profesional técnica requerida para realizar las tareas de coordinación y ejecución de tareas específicas, es decir con formación en manejo de áreas protegidas, ecología, biología, geografía o afines. Adicionalmente, que exista la voluntad política de obtener los resultados planteados (lo cual va más allá de la simple contratación de algunas actividades independientes).

Alternativa II

4.1.3 Revisión de la viabilidad del proyecto

119. Si en caso **se comprobara que el proyecto sí es pertinente a la política nacional**, y que sí es viable (ver párrafo anterior) y se considera que el proyecto aún puede generar interesantes productos tendientes a la consecución de los resultados esperados el proyecto podría redoblar esfuerzos para acelerar la consecución de algunos productos. Adicionalmente, si se lograra demostrar que es pertinente y que es viable, **se podría solicitar al FMAM una extensión de la fecha de cierre del proyecto**

siguiendo los trámites normales del FMAM (usualmente consistente en una carta de solicitud del Gobierno al FMAM, y a través del PNUD, justificando las razones para solicitar la extensión e incluyendo una propuesta de calendario de acciones para cubrir lo que quedaría pendiente de no haber extensión).

120. En caso de que PNUD e INPARQUES concluyeran que existen las condiciones para continuar con la ejecución del proyecto (dado que no haya conflicto de la pertinencia y existieran las condiciones de gestión adecuadas) para ejecutar eficiente y eficazmente el tiempo restante de ejecución del proyecto, es necesario que en una reunión conjunta definan rápidamente algunos elementos clave para la ejecución en los meses que restan al proyecto.
121. Tomando en consideración el tiempo que le resta al proyecto (desde la fecha de conclusión de la misión de evaluación hasta la fecha de cierre) se sugería:
 - a. Realizar una rápida revisión del ML y de la ruta del proyecto para definir metas alcanzables que contribuyan a generar los resultados esperados. De manera alguna esta recomendación implica la selección discrecional de pocas actividades aisladas sino la visualización integradora del flujo del proyecto identificando los cuellos de botella y las actividades esenciales a la consecución de los resultados finales esperados para el proyecto;
 - b. Identificar las condiciones de contexto que requiere generar INPARQUES para asegurar que aun luego del cierre del proyecto se sigan generando cambios favorables a la conservación;
 - c. Tomar medidas correctoras para asegurar que las acciones sean efectivas en generar los productos / resultados propuestos;
 - d. Tomar medidas correctoras para asegurar que las acciones sean eficientes y permitan el seguimiento de indicadores; y
 - e. Establecer una estrategia de salida (ver recomendación 4.1)
 - f. A la par de realizar acciones del proyecto es importante recolectar información – en base a indicadores - que permita la evaluación posterior (es imprescindible que se incluyan indicadores para el cumplimiento de metas de los resultados así como para identificar el avance de beneficios globales, es decir).
122. Si bien se resalta que el alcance de la presente evaluación es dar recomendaciones generales / macro, y de manera alguna puede llegar a proponer un nuevo diseño de marco lógico ni definir qué actividades deben ser contratadas, a continuación se profundiza en algunos aspectos de las recomendaciones emitidas en el párrafo anterior.
123. Se anota además, que no está en las manos de la evaluadora sugerir la eliminación de resultados esperados y /o sugerir que se seleccionen discrecionalmente algunas actividades propuestas para ejecutarlas; sin embargo, debido a que el proyecto está a las puertas de la fecha de cierre y a que si se decide no darle una extensión le sería prácticamente imposible obtener los resultados esperados, se sugeriría que en los pocos meses que quedan al menos se desarrollen instrumentos de análisis que sirvan de insumos para los tomadores de decisión y documentos para mejorar las capacidades. Entre estos se considera que acciones dedicadas a afinar la comprensión del mismo

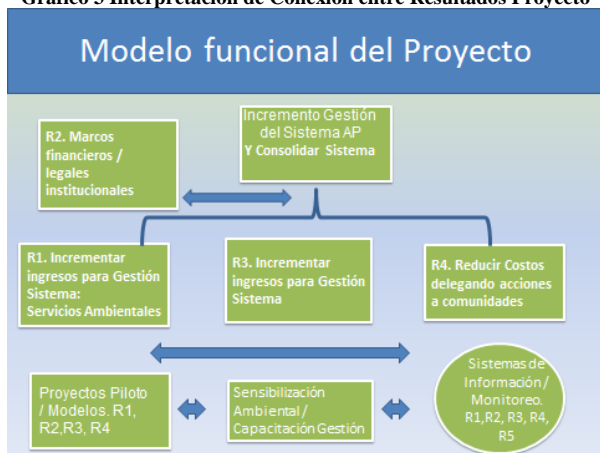
proyecto o la definición de indicadores para comprender la consecución de beneficios globales tiempo dedicado a una mejor de indicadores y recolección de información para conocer los efectos en los beneficios globales puedan constituir en una guía de trabajo útil aún con posterioridad al cierre del proyecto.

124. Adicionalmente se anota que si bien en las recomendaciones anteriores se sugiere la identificación de acciones prioritarias, igualmente importante es el seguimiento de su ejecución para asegurar que los contenidos de sus productos estén adecuadamente encaminados a la consecución de los beneficios globales de conservación.

a. Rápida revisión del ML y establecimiento de la ruta del proyecto / Enfoque de resultados.

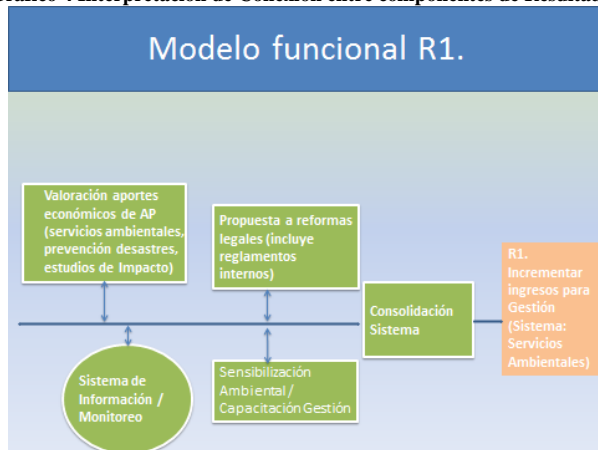
125. Con referencia a la recomendación de realizar una rápida revisión del ML para establecer las acciones metas importantes a alcanzar para contribuir a la consecución de resultados así como desarrollar una estrategia de salida del proyecto, es importante realzar la necesidad de desarrollar una visión integradora de los componentes de los resultados. A continuación se presenta un esquema que ilustra las interacciones entre los resultados del proyecto y por tanto podría servir de apoyo en el desarrollo de esta visión integradora del proyecto, así como la interacción entre las actividades propuestas dentro de los resultados 1 y 3 del Pro Doc.

Gráfico 3 Interpretación de Conexión entre Resultados Proyecto



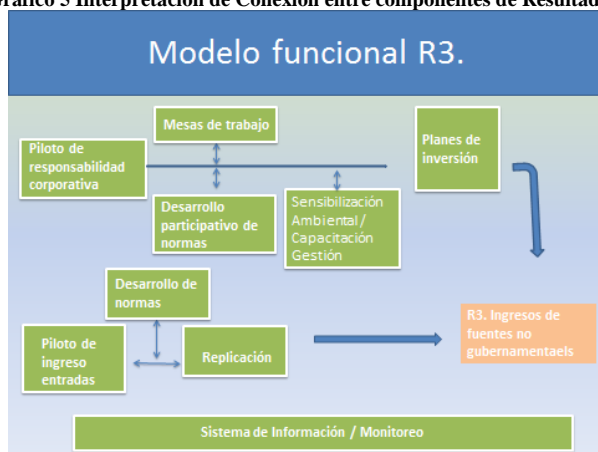
Elaboración: evaluadora basado en Pro Doc

Gráfico 4 Interpretación de Conexión entre componentes de Resultado 1



Elaboración: evaluadora basado en Pro Doc

Gráfico 5 Interpretación de Conexión entre componentes de Resultado 3



Elaboración: evaluadora basado en Pro Doc

126. La revisión del marco lógico debe complementarse con un esquema (de preferencia utilizando **la metodología de teoría del cambio (TOC) hacia impactos a largo plazo** Esta debe permitir visualizar el enfoque integral del proyecto y de cada uno de los resultados, así como actividades para generar las condiciones para contar con un ambiente institucional y legal que contribuirían a alcanzar el objetivo global de conservación. Dentro del análisis de la Teoría del Cambio (TOC) es importante incluir

los enfoques actuales hacia la conservación del ente rector (MINAMB), e identificar sus efectos en la conservación. Es posible que la comprensión de los efectos de estos enfoques se requiera un análisis complementario al TOC (ver recomendaciones de revisión de premisas, punto b.2).

127. En coherencia con recomendación general del párrafo 120.f, para identificar los indicadores que permitan evaluar el avance en la consecución de los beneficios globales, se podría tomar como referencia el esquema de la TOC para resultados intermedios. Debido a que el proyecto estaba direccionado a la superación de barreras – es decir a procesos intermedios conducentes a la conservación- es necesario no sólo contar con indicadores que establezcan los avances en estos resultados sino en los avances en la protección de los objetivos de conservación – es decir en los .beneficios globales. Complementariamente, si es necesario contar con una comprensión de los efectos de los impulsores (condicionantes externos generados por acciones del proyecto y que perduran luego de su cierre) y condicionantes exógenos (condicionantes externos generados sin participación del proyecto y que provienen por ejemplo de las políticas de conservación / enfoque de conservación del ente rector) – ver metodología del TOC.

b. Medidas correctoras para asegurar que las acciones sean efectivas en generar los productos / resultados propuestos

128. b.1 Recomendaciones generales de implementación para incrementar la eficacia del proyecto:

- Asegurar la calidad técnica de los productos esperados involucrando especialistas con probada experiencia en manejo de AP;
- Asegurar que los productos parciales contribuyan a la consecución de los resultados esperados, al menos con documentación que provea herramientas de análisis a los tomadores de decisiones (de manera alguna enfocarse en la ejecución independientemente de distintas acciones propuestas en el ML y seleccionarlas de forma desconectadas sin asegurar su conexión);
- Promover la ejecución conjunta de varias actividades complementarias, en especial si se realizan contrataciones externas; por ejemplo conectar un diagnóstico a una propuesta en lugar de realizar dos contrataciones separadas; y
- Debido a la urgencia del tiempo que no permite desarrollar estudios de largo alcance, sería más efectivo y posiblemente se obtendrían productos de mayor nivel técnico y de mayor alcance si en aspectos técnicos específicos o de áreas que hayan sido estudiadas por universidades cercanas a áreas protegidas, si se involucrara a las instituciones como tal antes que contratar a consultores aislados para iniciar estudios desde cero.

129. Recomendaciones sustantivas / temáticas para incrementar la eficacia del proyecto:

Con base en la problemática y contexto identificados durante la evaluación, para incrementar la asertividad de las acciones a realizar, por ende su eficacia se sugiere, considerar dos aspectos en la revisión sustantiva del ML, **el primero es la revisión de premisas** en las que se fundamentó el proyecto y **segundo el concentrarse en acciones medulares**. Cada uno de estos es mencionado separadamente pero como algunos temas

son complementarios, se sugiere realizar combinar el análisis de los puntos tratados a continuación posiblemente mediante una contratación conjunta del análisis de temas similares:

130. Revisión de Premisas.- En vista de que algunas premisas en que se fundamentó el proyecto han tenido variaciones, es necesario contratar o asignar a un grupo técnico el análisis de dos temáticas principales:

i. Alternativas de acciones a ejecutar para incrementar el ingreso económico para los parques nacionales que son sugeridas en el Pro Doc, y que sin embargo, algunas de estas estrategias ya se están aplicando en algunas áreas (apoyo de empresas como aporte de responsabilidad social, apoyo de usuarios), pagos por concesiones, y/o existe un cuerpo legal que establece el cobro por ciertos servicios (convenio con MINTUR por uso de teleféricos). En tales circunstancias, es necesario incluir una actividad de análisis de temas existentes para mejorarlos. **Este análisis es complementario al que será mencionado dentro de los temas medulares a tratar y que se mencionara abajo.** Entre los aspectos detectados durante la evaluación y que ameritan ser analizados se encuentran:

- Los mecanismos existentes al momento, incluyendo de los acuerdos de apoyo de los parques nacionales con los actores locales, y de los efectos positivos y negativos que ellos conllevan.
- Análisis de la influencia de la localización de las áreas (por ejemplo en centros de desarrollo industrial donde pueden haber empresas donantes), situación de los parques que no cuentan con empresas o industrias cercanas que puedan realizar donaciones como parte de sus aportes de responsabilidad social y formas de compensarlos.
- Análisis ambientales de los impactos de las concesiones en las áreas protegidas para buscar formas de controlarlos o mitigarlos, esto incluye la capacidad de carga de los ecosistemas para albergar concesiones.
- Analizar la efectividad y efectos de la implementación de marcos legales como el de la Ley de Aguas, que dentro del Capítulo II contempla mecanismos de financiamiento del Sistema Financiero. Sería importante contestar preguntas tales como ¿estos mecanismos apoyan al gestionar de INPARQUES? ¿se recaban fondos dentro de otras Instancias / Ministerios que se benefician de los servicios ambientales de INPARQUES y estos fondos por compensación ambiental son transferidos a INPARQUES para el mantenimiento del recurso / capital natural?

ii Premisas expuestas en Pro Doc para el trabajo con comunidades: Dentro de este aspecto es importante generar un análisis sobre los planteamientos de trabajo con las comunidades a saber:

- El Pro Doc plantea realizar acciones con Consejos de Conservación (COSOCOs), comunidades indígenas y programas de guardaparquitos. Los COSOCOs no se han conformado dentro de las AP, por tanto es necesario realizar un análisis de las distintas alternativas de interacción con las

comunidades y que podrían constituir las figuras que los remplazarían para el objetivo planteado en el Pro Doc. Este análisis requiere incluir las actuales figuras de Consejos Comunales y de sus efectos positivos y negativos en el manejo de las AP, incluyendo aspectos tales como su efecto en el nivel de autoridad de los guardaparques y en la conservación de biodiversidad de importancia global.

En todo caso sí es necesario ajustarse al planteamiento del Pro Doc en el cual se propone la promoción de actividades que involucren a estos grupos humanos en la conservación. Por ejemplo, mediante acciones de recolección o reciclaje de basura. Otra opción es involucrarlos en acciones de educación ambiental proporcionándoles materiales didácticos para el objeto. Es necesario aclarar que las acciones propuestas en el Pro Doc (propuestas para alivianar la carga administrativa de los parques proporcionando una opción de ingreso a la comunidad) difiere de acciones de involucrar mediante pagos a los consejos comunales para que realicen construcciones en los parques (por ejemplo miradores) así como difieren de las acciones de proporcionar concesiones de *uso* de los recursos de la naturaleza o de sus espacios turísticos, tales como para colocación de toldos, areperas u otras similares. En el caso de las concesiones y de pagos a consejos comunales, al contrario, INPARQUES requeriría aportar mayores recursos para proporcionar asesoría técnica y para realizar estudios ambientales para prevenir posibles impactos por estas actividades.

- Dentro del análisis del trabajo con comunidades también es necesario incluir los efectos positivos y negativos de las actividades / trabajo realizado con las comunidades y que han sido presentadas como co- financiamiento del presente proyecto. Dentro de este tema es necesario realizar un análisis de la evolución de la política de apoyo a las comunidades en este campo (considerando que según fuera reportado anteriormente los trámites para cambios menores en las viviendas – como mejora de ventanas- eran engorrosos y compararlos con los procedimientos actuales y permisos otorgados para mejoramiento / construcción de infraestructura), análisis de los EIA de los proyectos dentro de AP, y análisis de los efectos positivos y negativos en los objetivos globales de conservación, así como identificación de los beneficios globales si es que los hubiera.
- Complementariamente a lo anterior y como parte de los objetivos del proyecto dentro del tema de propuestas de manejo / co-manejo con las comunidades de las AP, este análisis requiere incluir aspectos de tenencia de la tierra y posibles cambios de posesión y su influencia en la conservación y/o consecución de los objetivos globales.
- Finalmente, dentro de este tema y como un análisis más integrador, es necesario identificar los efectos positivos y negativos en los beneficios globales del enfoque actualmente aplicado por el Ministerio del Ambiente –

como ente rector de la biodiversidad- y expuesto en la Estrategia de Biodiversidad. (Según este enfoque, el Ministerio impulsa un modelo de conservación integrado a las comunidades y articulado a las políticas de desarrollo local, regional y global, en el cual la conservación de la diversidad biológica no se limita a estas áreas protegidas, como elementos aislados sino que también aborda la conservación en el resto del paisaje. La evaluadora no contó con indicadores ni con información que permitan identificar los beneficios globales que ha generado este enfoque). Complementariamente analizar los efectos positivos y negativos de las actividades realizadas con las comunidades asentadas en las AP.

iii Premisa de condicionamientos exógenos.- Una premisa intrínseca a este tipo de proyectos es que condicionamientos exógenos al proyecto (por ejemplo políticas de conservación general / visión institucional, etc.) son favorables a la conservación; sin embargo una serie de proyectos han demostrado que no siempre este es el caso. Por esta razón se rescata la recomendación específica señalada por el STAP durante la fase del diseño del proyecto y que se refiere a la comprensión de que la resolución de aspectos financieros e institucionales no garantiza por sí mismos mejoras en la conservación. Por tanto, es necesario, realizar un análisis de los efectos positivos y negativos de la política de conservación general (ver en descripción del contexto), así como la identificación de indicadores que señalen el estatus de objetivos de conservación de la biodiversidad que permitan definir el avance o retroceso en las labores de conservación.

131. Identificación de los aspectos medulares propuestos por el proyecto y cuyos indicadores están establecidos en el ML.- Para asegurar que se cumplen con los elementos clave del proyecto tendientes a la consecución de resultados parciales y del objetivo final es necesario, a la par de lograr la comprensión de la relación entre las actividades propuestas, identificar las actividades medulares para la consecución de los resultados previstos durante la implementación o con posterioridad al cierre del proyecto. Entre otros por ejemplo se pueden mencionar:

i Valoración de los servicios ambientales.- Este tema es considerado dentro de varios resultados del proyecto y se lo considera como un producto clave para para proveer información a los tomadores de decisión para conseguir un mayor apoyo a las AP así como para identificar posibles mecanismos para conseguir financiamiento adicional para las AP. Complementariamente se requiere realizar un análisis jurídico del marco legal que identifique opciones existentes y requeridas, así como su implementación, que permitan asegurar la protección de los servicios ambientales generados por las áreas protegidas y/o de obtención de réditos o corresponsabilidad en la protección de las principales instituciones beneficiarias de estos servicios (este análisis es complementario a la revisión de premisas propuesto abajo).

ii Identificación de zonas prioritarias por los servicios ambientales que proveen.- Como un complemento a la identificación de los servicios ambientales de las AP, el proyecto plantea la identificación de las áreas que generan servicios

ambientales de alta importancia para la población y que aún no han sido declaradas como protegidas, siendo la generación de acciones para su declaratoria y protección un importante resultado esperado por el proyecto.

iii Financiamiento propio del Sistema Financiero de las Áreas Protegidas.- Si bien el proyecto busca mejorar la gestión de INPARQUES y la consecución de apoyos financieros externos, también es imprescindible que paralelamente se incluyan acciones o propuestas tendientes a conseguir un mayor apoyo gubernamental para la misma gestión y funcionamiento de INPARQUES tales como la provisión de insumos, equipamiento, mejora salarial y complemento de personal en parques nacionales. Todo basado en un análisis de las reales necesidades financieras y la brecha para cubrir déficits existentes. Si bien en el corto tiempo que le resta al proyecto, se podría al menos realizar un análisis conducente a la identificación de estas áreas prioritarias y que fueran ya pre identificadas en el Pro Doc y evaluar distintas opciones de protección, ya sea bajo INPARQUES, gobiernos municipales u otras opciones, en virtud de la capacidad operativas de las instituciones con competencia en la materia y de las condiciones conducentes a su protección.

iv Fondo Fiduciario.- a pesar de que en el Pro Doc se consideraba que la utilización de los fondos del proyecto para alimentar un Fondo Fiduciario es la alternativa menos rentable; sin embargo, considerando el cortísimo tiempo restante y se debería analizar si es factible en este momento **diseñar justamente un Fondo Fiduciario con objetivos precisos de que sus réditos sean empleados para apoyar actividades de monitoreo y control de las AP.**

v Conceptualización del Sistema Financiero de Áreas Protegidas. Considerando que este es uno de los problemas medulares que el proyecto pretende abordar, es necesario que las partes cuenten con una clara concepción de lo que significa un Sistema Financiero de Áreas Protegidas y que comprende tres partes:

- El análisis de cuál es la necesidad financiera para un manejo efectivo (esto incluiría costos operacionales, inversiones requeridas y su mantenimiento, así como la generación de ingresos propios) esto permitiría identificar déficits (requerimiento financiero) y metas para incrementar el presupuesto y/o hacer un manejo más eficiente para encontrar un balance;
- El análisis de las causas estructurales, la salud financiera y su futura dirección (el estado financiero de un año con altos ingresos externos no necesariamente puede dar luces a la salud financiera de la institución), con una real comprensión de los cimientos/ fundamentos estructurales que permiten su salud financiera futura (por ejemplo real comprensión de niveles directivos y tomadores de decisión del presupuesto sobre la importancia del trabajo de la institución). Si bien se reconoce la soberanía del país⁸⁷ para implementar las estrategias que considere conveniente para

⁸⁷ La respuesta oficial a la Ayuda Memoria frente a la recomendación de considerar el programa de trabajo de la CBD "este punto se establecerá en el marco de la estrategia de diversidad biológica y su plan de acción. y en el marco plan patria 2013-2019, en el objetivo estratégico 5.2.2 establece "desmontar y luchar contra los esquemas internacionales que promueven la mercantilización de la naturaleza, de los servicios ambientales y

mejorar la administrativa de INPARQUES se sugeriría tomar como guía el programa de trabajo de la Convención de Biodiversidad para asegurar la sostenibilidad financiera de Áreas Protegidas: i. conducir un análisis a nivel nacional de la efectividad / eficiencia en el manejo de los recursos financieros existentes; ii identificar opciones de diversificación de mecanismos financieros; iii. Establecer un plan nacional financiero; y iv. Desarrollar políticas que apoyen este plan.

- Para acelerar el proceso de definición de planes financieros, ccomplementariamente, también se sugiere realizar un análisis de Planes financieros elaborados en años anteriores y que pudieran tener elementos que aún fueran vigentes o aplicables.

vi. Análisis de la Estructura de INPARQUES.- Dentro del resultado 2, para la propuesta de mejoramiento de la estructura interna de INPARQUES, es necesario que los análisis de la estructura institucional incluyan distintos aspectos: a) eficiencia de los flujos de información; b) flujos para procedimientos internos para solucionar requerimientos en las áreas protegidas, y su eficiencia; c) composición del personal para identificar si se cuenta con el personal calificado para las labores requeridas y/o sus necesidades de capacitación. Es necesario tomar en cuenta que los procesos de capacitación puntuales son excelentes para proveer conocimientos de actualización pero que no suplen la formación profesional original. Dentro de este contexto sería interesante / importante identificar los cambios con relación a las condiciones originales del proyecto, incluyendo los generados por condiciones exógenas. Por ejemplo, se registra que originalmente gran parte de la planta profesional estaba compuesta por trabajadores temporales (incluyendo consultores técnicos); sin embargo, como han existido cambios en la legislación laboral que limita contrataciones temporales, y por tanto sería importante conocer los efectos positivos o negativos de esta Ley en la composición del personal de INPARQUES. Otro Ejemplo, se refiere a la deserción de personal técnico antiguo reportada durante las entrevistas, por tanto sería importante conocer sus causas y sus efectos, respondiendo a preguntas tales como: se ha perdido el conocimiento / pericia (expertise) profesional con la salida de este personal? Ha sido reemplazado con otros profesionales de igual o mayor formación? Cuál es la planta de profesionales calificados en temas de conservación de la biodiversidad y manejo de áreas? Cuál es su perfil profesional? Cuáles son los vacíos profesionales que tiene INPARQUES? Existen diferencias salariales con otros homólogos de otros ministerios y/o sus procedimientos de promoción son en tiempos similares a las de otros ministerios? Estas diferencias salariales / tiempos de promoción influyen en la deserción de personal?

de los ecosistemas.” el ambientalismo de mercado o mercantilización de toda la naturaleza toma a la naturaleza como un “capital” productor de bienes y servicios ambientales transables que amplía los mercados. a su vez, cabe resaltar que este precepto mercantilizador del patrimonio natural de la nación se posiciona de manera antagónica ante la estrategia nacional de conservación de diversidad biológica 2010-2020 y su plan de acción nacional, marco el cual reconoce la necesidad de trascender de la ética del capital a una ética de sustentabilidad cultural, social, política y ambientalmente configurada en el reconocimiento de los límites de la naturaleza”

- vii. El mejoramiento de la gestión del SPV. Para ello se requiere reforzar la identificación de necesidades de capacitación y/o selección de personal con formación profesional acorde a las labores requeridas para un SPV efectivo. Para ello se puede tomar de base el FODA realizado en las áreas protegidas y avanzar el análisis hacia las áreas técnicas requeridas para el manejo, por ejemplo guarda parques / directores de área con formación en manejo de áreas protegidas, biólogos, ingenieros forestales o similares, identificando el tipo de perfil existente al momento entre sus profesionales y técnicos y los requerimientos para un manejo efectivo y eficiente. Complementariamente se requiere identificar elementos adicionales que fortalezca la gestión de las AP profundizando la metodología METT, identificando el perfil profesional de su cuerpo técnico, los efectos de las políticas laborales en la estructura del personal técnico, incluyendo su nivel de formación, y nivel de permanencia. Dentro de este último punto, se requiere analizar los incentivos existentes para su permanencia o deserción de personal calificado que existen en la actualidad (entre otros los incentivos para promocionarse profesionalmente, si el personal técnico es promovido en el escalafón de niveles en tiempos similares a los de otros ministerios, si hay diferencias salariales significativas con otros ministerios y si estas influyen en la permanencia, si las políticas laborales actuales han influido en la composición de personal con mayor o menor número de personal de planta, acceso a los recursos para que realicen las labores profesionales que les son encomendadas).
- viii. Analizar Problemas Sistémicos.- Si bien el proyecto busca mejorar la eficiencia y efectividad de INPARQUES, también sería conveniente incluir el análisis de la problemática del funcionamiento del Sistema de Sistema de Áreas Protegidas ya que en el momento existe un importante traslape de áreas protegidas bajo la administración de distintas instituciones y en comparación en otros países varias de estas categorías constituyen zonas de manejo de una misma categoría de área protegida. Este análisis debería incluir tanto aspectos institucionales como del marco jurídico y manejo financiero para identificar si existen espacios para mejoramiento del manejo del Sistema como tal.
- ix. Sinergias y Complementaridad.- En vista de que el Proyecto Marino Costero es Complementario al de INPARQUES y que en cierta forma hay traslape de algunas áreas de protección en la zona costera, es necesario asegurar la conexión en la planificación y ejecución de estos dos proyectos para que los resultados estén alineados para conseguir el objetivo final buscado. Para implementar esta medida es necesario cruzar los dos Marcos Lógicos para señalar puntos de encuentro, por ejemplo el desarrollo de los PORUS en áreas protegidas (en este punto, por ejemplo se debería contar con una tabla que indique las acciones que se están tomando en distintas AP con los distintos proyectos). De manera similar, en caso de existir otros proyectos complementarios es importante asegurar su sinergia.
- x. Gestión del Conocimiento.- En consideración que uno de los objetivos intrínsecos de los proyectos del FMAM y del PNUD es la gestión del conocimiento,

es decir la creación de capacidades para gestionar el conocimiento a largo plazo y su apoyo en la toma de decisiones se realizan las siguientes recomendaciones:

- Es importante visualizar los aportes del FMAM para que los beneficiarios comprendan que el apoyo recibido o a recibir se debe a su privilegiada posición de interactuar con áreas especiales, es decir con valores de conservación;
- En caso de promotores de algunas acciones que no tuvieran formación en ciencias biológicas o relacionadas (incluyendo algunos directores de área) es necesario promover su capacitación en principios de conservación y crear una unidad curricular didáctica (kit educativo) de fácil comprensión dirigido a adultos involucrados con el manejo de áreas. De igual manera proveer instrucciones claras en estrategias de gestión tales como principios de equidad, igualdad de oportunidades por género y diferencia atarea, y para evitar el paternalismo promover el principio de que el proyecto provee apoyo para impulsar las propias potencialidades;
- También elaborar una unidad curricular de apoyo a voceros de consejos comunales encargados de promover la educación ambiental a los jóvenes.
- Promover en todos los niveles la sensibilización social hacia la conservación (ya sea mediante materiales educativos y otras estrategias de comunicación);
- Aplicar principio que implementación de acciones son procesos de aprendizaje por tanto es importante el monitoreo / reporte y de ser necesario la elaboración de manuales para futuros usuarios. Por tanto, es necesario incluir procesos de auto-monitoreo / medición de productos de gestión y resultados para que los involucrados (incluyendo comunidades) desarrollen un pensamiento reflexivo y adaptativo hacia las condiciones ambientales cambiantes tales como las ocasionadas por el Cambio Climático; y
- Donde fuera pertinente, incluir principios de multiplicación o replicación (por ejemplo estructurando capacitaciones para capacitadores y procesos de replicación incluyendo materiales didácticos).

132. b.3 Para incrementar la eficiencia del proyecto sería recomendable:

- i. Sistema de Información para Seguimiento.- Establecer un sistema de información que permita definir el avance de los indicadores de los objetivos y resultados del proyecto y para cuyos cambios han contribuido las actividades realizadas y productos obtenidos. Desarrollo de indicadores para evaluación de resultados.
- ii. Corresponsabilidad. -Es necesario que las dos instituciones tengan la total claridad de que el éxito o fracaso de los emprendimientos son el producto de una responsabilidad compartida.
- iii. Agilizar procedimientos de contrataciones.-
 - Es imprescindible que al interior se clarifiquen procedimientos y procedimientos de comunicación entre las partes para asegurar un cercano seguimiento. Complementariamente el PNUD e INPARQUES requieren aclarar y acordar conjuntamente los procedimientos a seguir, incluyendo los tiempos estimados cada uno de los pasos para la ejecución de las actividades;

- De igual modo es necesario lograr una comprensión de las dos partes sobre cuales son gastos elegibles de financiamiento por el FMAM y el mandato que se debe cumplir (condicionamientos de obtener beneficios globales acordados por los países del FMAM). Es importante comprender y reconocer que el GEF solo financia costos incrementales y que tengan beneficios globales;
 - Es necesario que el PNUD continúe con el apoyo cercano de gestión, afinamiento de las herramientas de planificación y TDRs que, sin pretender llegar a un micro-manejo, ha probado ser de importante apoyo en el último año para agilizar la implementación;
 - De preferencia el PNUD debería apoyar en la gestión administrativa de fondos;
 - INPARQUES y el Comité Directivo requieren comprender y apreciar que el manejo cercano de los proyectos requieren mayores costos a la Agencia Implementadora y que en ocasiones son financiados por fondos externos a los proyectos; y
 - INPARQUES por su parte requiere designar el suficiente concurso de personal técnico para el seguimiento de acciones específicas.
- iv. Participación niveles técnicos.- En consideración de que los resultados del proyecto son en su gran parte de nivel técnico, y para cuyo éxito se requiere el concurso de los niveles técnicos tanto de la planta central como de las áreas, sería más eficiente para el proyecto la difusión generalizada del Pro Doc a los técnicos y además sería mucho más enriquecedor y rápido que personal técnico clave de la Dirección de parques apoye directamente en los procesos de planificación del Comité Directivo para aclarar o ajustar metas y decisiones estratégicas más cercanas a la realidad.
- v. Apoyo político para conservación parques.- Considerando que la biodiversidad de Venezuela es uno de los más importantes recursos con que cuenta el país y que su manejo y conservación requieren de un alto apoyo técnico, económico y político, es altamente recomendable que el nivel directivo de INPARQUES y el Comité Directivo requieren desplegar un apoyo político al más alto nivel para promover el apoyo gubernamental requerido para la consecución de los objetivos generales del proyecto, incluyendo mejoras salariales, equipamiento, comunicaciones y creación de capacidades para reforzar la institución y asegurar su funcionamiento efectivo y eficiente a largo plazo.
- vi. Manejo adaptativo de herramientas de planificación.- De igual manera, el PNUD y el Comité Directivo del Proyecto, con apoyo de los niveles técnicos de INPARQUES lleguen a un acuerdo conjunto de una estrategia de **conclusión del proyecto**. Considerando el corto tiempo restante y la necesidad de asegurar la consecución de resultados frente a las condiciones actuales, es necesario revisar el proyecto utilizando y adaptando las siguientes herramientas de planificación:
- Revisión del Marco Lógico identificando metas factibles de alcanzar en el tiempo que resta al proyecto, e identificando indicadores medibles para cada una de las actividades identificadas para asegurar los beneficios globales que

se quieren alcanzar. Considerando además que muchas de las actividades originalmente previstas no se lograran alcanzar es conveniente enfocarse en generar condiciones que en el tiempo aseguren la consecución de los resultados globales esperados. Una vez que INPARQUES y la oficina de PNUD Venezuela hayan llegado a un acuerdo respecto al Marco Lógico, es necesario oficializarlo.

- Se recomienda elaborar un solo POA hasta el fin del proyecto y procurar su pronta aprobación y así evitar un doble trámite si se procediera a realizar un POA diferente para el 2014.
 - De preferencia, como un apoyo de planificación para la revisión del Marco Lógico y subsiguiente POA, se utilizar la metodología de planificación estratégica, para especificar esquemáticamente los problemas que se requieren atacar, identificando las acciones a ejecutar, modalidad de ejecución (si algunas acciones son a través de contratos, otras ejecución directa o mixta) y responsables. Para agilizar la planificación también se sugiere realizar una rápida identificación de las actividades mediante la elaboración de ruta del proyecto tomando en consideración los objetivos finales que se requiere obtener y las condiciones (entorno amigable) que se requiere para lograr estos objetivos, y a partir de ello proceder a desarrollar los TDRs que fueran requeridos.
- vii. Revisión presupuestaria acorde a la nueva programación, que si bien puede dejar un margen para no quedarse sin fondos, debería considerar una planificación de las posibilidades reales de implementación.
- viii. Cofinanciamiento.- Es necesario que INPARQUES identifique y cuantifique las acciones realizadas por la institución como cofinanciamiento, las cuales deben mostrar su clara conexión con los objetivos globales buscados, y que se estime su aporte económico en términos reales.

PARTE V:
LECCIONES APRENDIDAS PARA FUTURAS INTERVENCIONES

133. Los problemas de gestión de proyecto han dejado importantes lecciones tanto para las instituciones ejecutoras como para el PNUD

5.1 Aprendizajes para el PNUD

134. Los principales aprendizajes para el PNUD podrían ser:
- i. Es importante desarrollar procesos de inducción de los procesos del PNUD – FMAM a los ejecutores de los proyectos y en caso de cambios de personal es fundamental que estos procesos sean realizados lo más tempranamente posible luego del cambio.
 - ii. Es importante para la oficina del PNUD Venezuela proveer asistencia técnica continua de tal suerte que sea una gestión proactiva e involucrada en los proyectos.
 - iii. En caso de un cambio de modalidades de gestión como el sucedido a ejecución plena requieren un tiempo de adaptación y afinamiento y si alguna vez volviera a ocurrir estos cambios deberían ser graduales y luego de haber asegurado que los ejecutores cuenten realmente con el conocimiento y las condiciones institucionales para hacerlo.
 - iv. Los problemas de procura y de limitaciones de comunicación interna que presenten en el camino deben servir para aprender y afinar los procesos para evitar demoras innecesarias en los proyectos.
 - v. El PNUD podría agilizar la ejecución de los proyectos si todas las partes tienen una cabal comprensión de las políticas del FMAM y se llegan a acuerdos claros con las contrapartes. De igual manera, se crearía un mayor ambiente de confianza si el PNUD de un principio aclarara a los ejecutores cuál es su papel como Agencia de Implementación / responsabilidad ante el donante y que constituye un aliado para la consecución de los resultados pues el éxito o fracaso de los proyectos es compartido.
 - vi. El personal técnico involucrado en el proyecto por más de un año admitió no haber leído el Pro Doc, por lo que una vez escrito un Pro Doc de proyectos del FMAM, los actores requieren familiarizarse con su contenido y sus instrumentos de planificación, incluyendo el requerimiento de levantar indicadores desde un inicio.
 - vii. Es necesario realizar las evaluaciones de medio término suficientemente temprano como para que el proyecto tenga tiempo de realizar ajustes que fueran necesarios. Este aprendizaje es especialmente importante para proyectos que tienen problemas de avance en la implementación.
 - viii. Es necesario detectar tempranamente si los resultados esperados de un proyecto son o no considerados pertinentes por los ejecutores, puesto que, si ellos no están plenamente apropiados y motivados para alcanzar los objetivos planteados se reducen las posibilidades de éxito de un proyecto.

5.2 Aprendizajes para INPARQUES y MINAMB

135. Los principales aprendizajes para la Agencia Ejecutora podrían ser:

- i. Los procesos de evaluación tienen el potencial de mejorar la calidad de las intervenciones, y son más efectivas mientras se provea de mayor y mejor información a los evaluadores.
- ii. Los arreglos de gestión de un proyecto son una base importante para la consecución de los resultados buscados, y para ello es necesario definir de antemano el tiempo y el personal adecuado, y que este personal conozca con precisión sus responsabilidades y los resultados esperados
- iii. En caso de no contar con este personal es necesario identificar opciones de apoyo externo, cuyos aportes pueden ser valiosos aún para análisis de estructura institucional que pudieran ser considerados propios de la institución. En efecto, existen profesionales especializados en la materia cuyo concurso es frecuentemente contratado incluso por grandes empresas.
- iv. Comprensión de que el proyecto es altamente técnico por tanto personal técnico debe involucrarse (también en reuniones de planificación y coordinación), tanto para apoyo a sus directores como para asumir responsabilidades directas.
- v. Para evitar que los profesionales responsables de actividades parciales pierdan el enfoque general del proyecto es necesario que desde un inicio el personal conozca el Pro Doc y en caso de que existieran cambios de personal, la inducción del Pro Doc y los procedimientos que les corresponden debería ser parte inicial de sus funciones.