

### **3. CÓMO SE HA ELABORADO EL PLAN DE MANEJO: El proceso participativo y el Enfoque del marco lógico en la elaboración del PLAN DE MANEJO.**

El Nuevo Plan de Manejo (PM) del Parque Nacional Galápagos (PNG) fue concebido como un Proceso Estratégico Institucional, dinámico, adaptativo y progresivo que utiliza como herramienta metodológica un documento en el que se expresan los objetivos, principios, directrices y una estrategia de acción para la ejecución de los programas de manejo. Su alcance va a depender en gran medida de los compromisos adquiridos para su implementación por los distintos actores sociales e instituciones implicados en la conservación y el uso racional de los bienes y servicios que genera el capital natural protegido de Galápagos.

Desde esta perspectiva, el PM se percibe como un proceso y un producto, nunca como un fin en sí mismo, ya que se presta prácticamente la misma atención al resultado (el documento del Plan) que al proceso participativo que ha conducido a su elaboración. Como parte del proceso en mención se implementaron una serie de instancias participativas de acercamiento y consulta a la población galapagueña a fin de comprometerla en un proceso gradual de involucramiento.

En el proceso de elaboración del PM, se utilizó la metodología del Marco Lógico, por su demostrada utilidad para mejorar la calidad en los procesos de planificación. El Marco Lógico constituye una herramienta para el diseño y desarrollo de proyectos aplicable a cualquier ámbito, que es utilizada actualmente por numerosas instituciones de ámbito internacional (NORAD, 1997). Recientemente esta metodología de planificación en base a objetivos fue también aplicada con éxito en diversos países para el diseño de planes de manejo en áreas naturales protegidas (EUROPARC-España, 2003).

El enfoque de Marco Lógico se aplicó en las diversas fases del plan, desde las primeras etapas del proceso participativo para analizar la situación actual y realizar un diagnóstico de los problemas del área protegida, y continuará aplicándose hasta las etapas finales de seguimiento y evaluación de los logros obtenidos. La principal fortaleza de esta herramienta frente a otras metodologías de planificación es que obliga a explicitar de una forma clara y concisa los objetivos del PM, antes de identificar las acciones. Permite analizar la coherencia interna del Plan, es decir, acotar las acciones conforme a los objetivos específicos planteados. Además el uso de indicadores y la identificación de fuentes de verificación facilitará el seguimiento del cumplimiento de estos objetivos (Capítulos 11 y 13).

El proceso seguido se esquematiza en la Figura 3.1, y consistió en tres fases secuenciales, conectadas por flujos de retroalimentación: (1) Diagnóstico de la situación actual y problemática, (2) Elaboración del documento base del PM, (3) Participación social.

#### **PRIMERA FASE. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y SU PROBLEMÁTICA.**

Como paso inicial, se realizó la sistematización de las tres experiencias previas de planificación y gestión con las que cuenta el gran ecosistema insular de Galápagos, las mismas que convergen en los planes de manejo desarrollados en los años 1974, 1984 y 1996, incluyendo para cada uno de ellos un análisis del contexto histórico, las fortalezas, debilidades y logros alcanzados (Capítulo 5.2).

Posteriormente, con el objetivo de tener un buen diagnóstico sobre la situación de partida, se emprendió una evaluación de la efectividad de manejo alcanzada en los últimos siete años por el Parque Nacional Galápagos, con base al PM de 1996. Se recurrió para ello, al análisis de la mejor información disponible, incluyendo datos de indicadores cuando esto era posible, o al juicio de expertos cuando no existían datos cuantitativos (Capítulo 5.3).

Para completar esta etapa se realizó una primera ronda de consultas, ampliamente participativa, para recoger la percepción de los problemas por parte de todos los sectores implicados. Dado que la realidad de Galápagos se percibe de forma diferente por los distintos sectores sociales y económicos involucrados en su gestión (técnicos, científicos, pescadores, agricultores, conservacionistas, políticos, guías, etc.), se realizaron talleres participativos a nivel interno, con el personal técnico y administrativo de la institución, y a nivel externo, con la población local y el resto de las instituciones públicas y privadas presentes en el archipiélago (Tabla 3.1).

**Tabla 3.1. Relación secuencial de talleres y sus temas focales llevados a cabo en la fase de diagnóstico de la situación actual y su problemática.**

TEMA FOCAL : SISTEMATIZACIÓN PARTICIPATIVA CON LA COMUNIDAD GALAPAGUEÑA DE LAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE MANEJO DEL PNG		
Isla	Fecha (2003)	Lugar
<input checked="" type="checkbox"/> Floreana	2 de noviembre	• Escuela Amazonas
<input checked="" type="checkbox"/> San Cristóbal	14 de noviembre	• Centro de Interpretación
<input checked="" type="checkbox"/> Isabela	18 de noviembre	• Oficina Técnica del PNG
<input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	12 de diciembre	• Sala de Directores del PNG
TEMA FOCAL : EVALUACIÓN PARTICIPATIVA CON LA COMUNIDAD GALAPAGUEÑA DE LA EFECTIVIDAD DE MANEJO DEL PNG		
Isla	Fecha (2004)	Lugar
<input checked="" type="checkbox"/> San Cristóbal	20 de enero 22 de abril 7 de mayo	• Centro de Interpretación
<input checked="" type="checkbox"/> Isabela	23 de enero 20 de abril 14 de mayo	• Oficina Técnica del PNG
<input checked="" type="checkbox"/> Floreana	8 de febrero	• Escuela Amazonas
<input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	19 de mayo	• Salón del Gobierno Municipal

El resultado final de este trabajo fue un diagnóstico participativo de los principales problemas que limitan en la actualidad la gestión eficiente del PNG y dificultan el logro de los objetivos de manejo del área protegida. Con ello, se construyeron árboles de problemas y diagramas de relaciones causa-efecto entre los problemas detectados. Siguiendo el enfoque de marco lógico, en base a estos árboles de problemas se definieron los distintos niveles de objetivos del PM (Capítulo 5.4). Este diagnóstico inicial constituyó la fase fundamental en el diseño del documento base del nuevo Plan y una de las claves que determinarán su viabilidad a largo plazo.

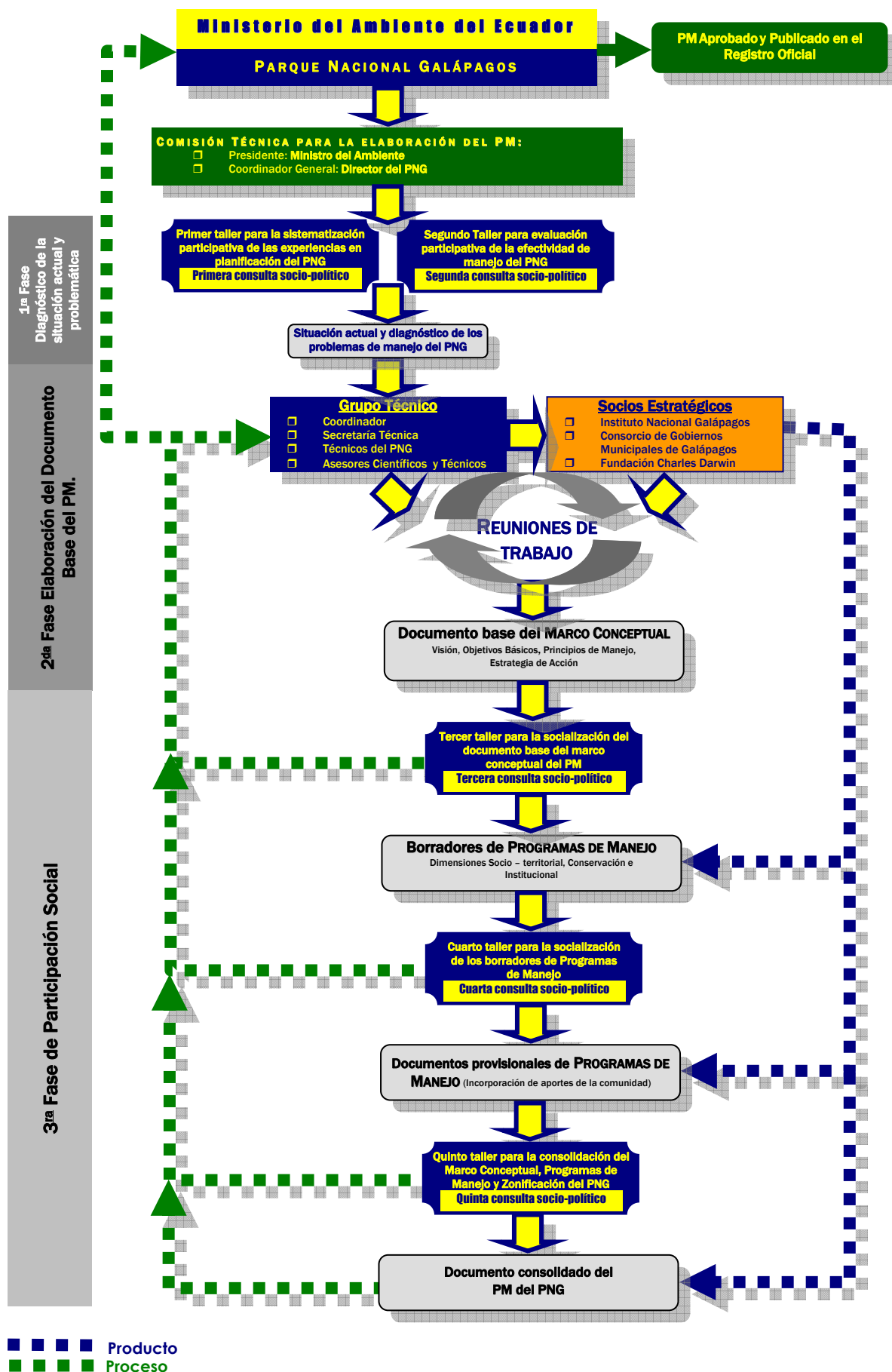


Figura 3.1. Procedimiento de génesis y desarrollo que se ha seguido para la elaboración del PM del Parque Nacional Galápagos a través de un proceso participativo en el que se han visto implicados los actores sociales y las instituciones más importantes implicadas en el manejo y la utilización del patrimonio natural protegido y no protegido de Galápagos con el fin de buscar el máximo consenso social, político y científico-técnico.

## SEGUNDA FASE. ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO BASE DEL PLAN DE MANEJO.

El documento base del PM fue el resultado del trabajo interdisciplinario llevado a cabo por un grupo de trabajo creado para este fin por el Ministro del Ambiente del Ecuador (MAE) y la Dirección del Parque Nacional Galápagos, denominado Grupo Técnico (GT). Este grupo estuvo formado por técnicos responsables de diferentes procesos o unidades de manejo del PNG, junto con el asesoramiento permanente de dos científicos pertenecientes a dos ramas interrelacionadas del conocimiento de carácter sistémico, un experto en ciencias de la naturaleza (ecología de sistemas) y otro en ciencias sociales (análisis geográfico regional y ordenamiento territorial). De igual manera, el grupo contó con la asistencia técnica del Programa Araucaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Para elaborar el documento base se procedió, inicialmente, a formular un marco conceptual y una "Visión Compartida" para Galápagos, la cual pretende constituirse en la "hoja de ruta" que guíe el camino del PNG y del resto de las instituciones y la sociedad civil del archipiélago hacia un futuro sustentable (Capítulos 6 y 7).

Este nuevo marco conceptual se sustenta en la evaluación de la efectividad de manejo realizada previamente y en los árboles de problemas obtenidos como resultado del diagnóstico participativo. La Dirección Parque Nacional Galápagos, en el marco de sus competencias, trata de contribuir al logro de la Visión a través del presente PM, que se estructura en base a tres tipos de objetivos, los cuales representan, a distintos niveles, los escenarios considerados como deseables para el área protegida:

- **Objetivos Básicos (6):** Son objetivos ideales a alcanzar a largo plazo, en un ámbito superior al del plan, pero a cuya consecución éste contribuirá de forma significativa.
- **Objetivos Generales (15):** Son los objetivos concretos que la institución espera alcanzar en los próximos años para contribuir al logro de los objetivos básicos y la visión. Cada objetivo general se corresponde con un Programa de Manejo. Se definieron a partir de los grandes problemas detectados en el diagnóstico previo. Una vez identificados los problemas y establecidas las relaciones causa-efecto entre ellos, éstos fueron reformulados como objetivos en forma de diagramas de árbol, que permitieron definir con claridad tanto los objetivos generales como los específicos.
- **Objetivos Específicos (60):** Son objetivos operativos, de mediano plazo, adaptados a la realidad del PNG y a las limitaciones existentes (competencias de actuación, capacidad de gestión, recursos humanos y financieros disponibles, etc.). Son más concretos que los objetivos generales y pueden ser desarrollados durante el período de vigencia del Plan. Estos objetivos serán evaluables y cuantificables mediante indicadores de impacto, que formarán parte del proceso de seguimiento y evaluación.

Una vez definidos los tres niveles de objetivos, la siguiente etapa en el proceso de elaboración del documento base consistió en definir el conjunto de medidas necesarias para la consecución de estos objetivos. De modo general, se plantean tres tipos de medidas:

- **Directrices:** Son los criterios generales que orientan la definición y ejecución de las diversas actividades que pueden llevarse a cabo en el área protegida, de modo que sean compatibles con los objetivos definidos en el Plan. Estas directrices están dirigidas a orientar la propia gestión del área protegida, pero también a orientar la forma en que deberían desarrollarse los planes o proyectos ejecutados por otras instituciones o particulares dentro del archipiélago.

- **Acciones:** Son medidas “proactivas” concretas con un coste definido y un plazo de ejecución, para las que se identifican unos medios necesarios (humanos, económicos o materiales). En el presente Plan, los conjuntos de acciones relacionadas se desarrollan en forma de Programas de Manejo: grupos de acciones relacionadas entre sí, orientadas a la consecución de un mismo objetivo general.
- **Normas:** Son medidas fundamentalmente “preventivas”, que establecen las condiciones bajo las cuales se pueden autorizar determinadas actividades y que definen los procedimientos para obtener las autorizaciones y permisos. En el caso del Parque Nacional Galápagos, existe una herramienta legal que recoge todas estas normas, el Estatuto Administrativo del PNG, por lo que en el presente PM, únicamente se establecen normas específicas en relación a la nueva zonificación del área protegida (Capítulo 9).

Con el objetivo de asegurar la coherencia general, las distintas medidas y acciones propuestas se estructuran en forma de un árbol, en la cual se vinculan de forma explícita todos los componentes del Plan, garantizando la máxima integración entre objetivos y acciones, de forma que no existan objetivos sin acciones que los desarrollen, ni acciones que no obedezcan a objetivos concretos establecidos expresamente.

Cada uno de los objetivos específicos aparece encuadrado bajo el objetivo general a cuya consecución contribuye. Asimismo, bajo cada objetivo específico se identifican las acciones que se consideran necesarias para alcanzarlo; la ejecución eficiente de estas acciones producirá unos resultados que contribuirán al logro del objetivo perseguido (Figura 3.2).

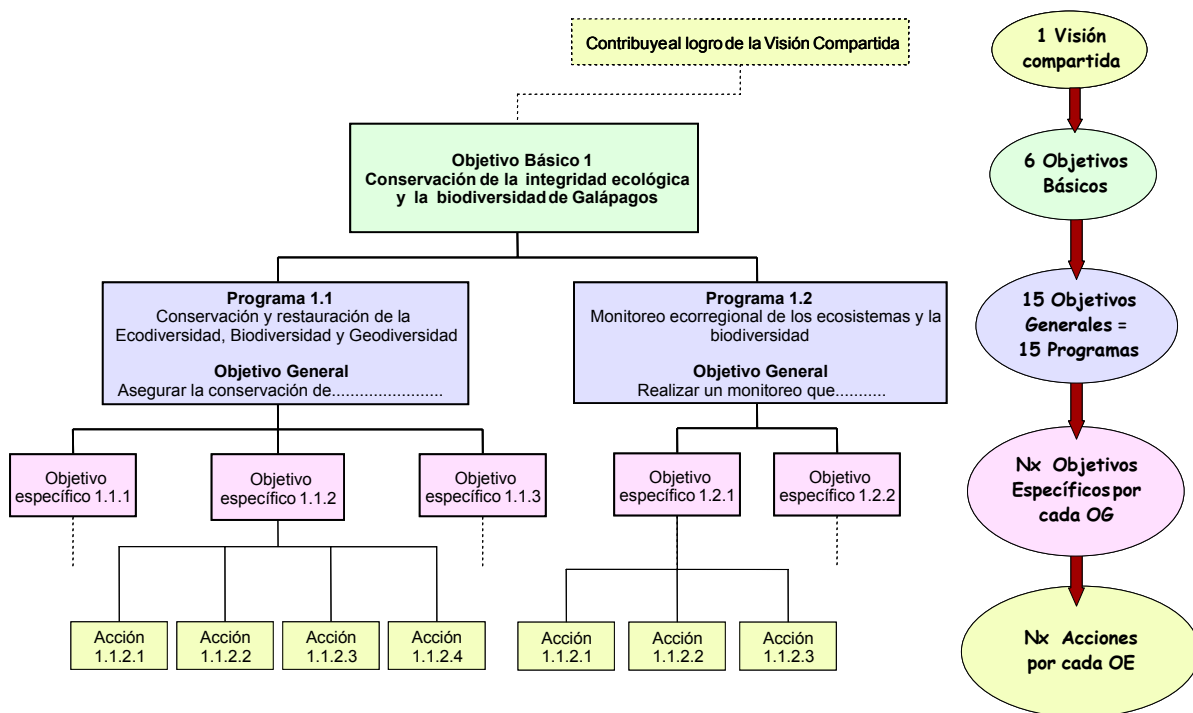


Figura 3.2. Modelo de árbol lógico sobre el que se organiza la Estrategia de Acción del PM.

Una vez desarrollado el marco lógico de planificación para cada uno de los objetivos operativos e identificadas las directrices y acciones, se procedió a la redacción de las primeras versiones de los programas de manejo, que forman parte del documento base.

El GT, bajo la coordinación de la Dirección del PNG, fue el responsable de elaborar toda esta estructura general del plan, así como de la redacción de los distintos capítulos,

programas de manejo y documentos adicionales generados para la evaluación y búsqueda de acuerdos.

Estos documentos, una vez debatidos al interior del PNG, fueron discutidos y consensuados en el marco de las reuniones de trabajo con los denominados Socios Estratégicos (SE) del PNG. En este grupo se incluyeron representantes de aquellas instituciones regionales y seccionales que, desde el MAE y el PNG, se consideraron cruciales para poder implementar un PM que promueve una nueva política de conservación para el archipiélago basada en la mejora del conocimiento científico interdisciplinario sobre el socioecosistema de Galápagos para apoyar un desarrollo sustentable fundamentado en el uso racional de los bienes y servicios que generan sus ecosistemas insulares y marinos.

Bajo este razonamiento, formaron parte de las reuniones de trabajo representantes técnicos del Instituto Nacional Galápagos (INGALA), del Consorcio de Gobiernos Municipales de Galápagos y de la Fundación Charles Darwin.

Durante esta segunda etapa se consolidaron los capítulos claves del documento del plan tales como la Visión, los Objetivos Básicos, los Principios Guías y la Estrategia de Acción con los distintos Programas de Manejo. El documento generado sistematizó y resumió los resultados de los debates que tuvieron lugar en el seno de las reuniones del citado GT y SE.

Como producto de esta segunda fase se estructuró un Documento Base que compilaba los apartados descritos relacionados con el marco conceptual y los procedimientos metodológicos del Plan, a fin de que sirvieran de guía para dar inicio a una tercera fase de consulta y debate social y político.

### TERCERA FASE. PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Esta fase correspondió a la instancia de participación social y política donde se potenciaron aspectos relacionados con lo informativo y consultivo. Para tal efecto, se prepararon dos grupos de documentos de discusión: (1) el documento base del marco conceptual y (2) los borradores de los programas de manejo. Para la socialización de estos productos, se diseñó una estrategia con una serie de acciones recogidas en la Tabla 3.2.

**Tabla 3.2. Estrategia llevada a cabo para el desarrollo de la fase de socialización del Plan de Manejo.**

Previas	Durante	Posteriores
<input checked="" type="checkbox"/> Análisis e identificación de actores clave de las islas habitadas del archipiélago. En el caso de la presentación y debate de los programas de manejo, se realizó un análisis de los usuarios según el tema del programa a discutir y de acuerdo a ello, se clasificaron los invitados por actividad social y económica.	<input checked="" type="checkbox"/> Realización de talleres de presentación y discusión de las propuestas en cada una de las islas pobladas. Para ello, el GT se trasladó al sitio de reunión y realizó la presentación de las propuestas, al final de la cual se instaló una plenaria de comentarios, preguntas y respuestas, donde se actuó bajo la modalidad de "mesas sectoriales" según los programas prioritarios, cuyos comentarios se diagramaron en papelógrafos y recopilaron en cintas de audio como los aportes de la comunidad para el mejoramiento de los documentos.	<input checked="" type="checkbox"/> Sistematización de las contribuciones recopiladas durante los talleres de trabajo e incorporación de dichos comentarios a los documentos de discusión. Esta acción derivó en un documento adicional denominado Ayuda a Memoria, el mismo que se elaboró para cada uno de los talleres de trabajo realizados y resumía lo consensuado por todos los participantes.
<input checked="" type="checkbox"/> Organización de los talleres de trabajo en Floreana, Isabela, Santa Cruz y San Cristóbal.		<input checked="" type="checkbox"/> Entrega de las memorias a los participantes vía oficio.
<input checked="" type="checkbox"/> Elaboración y distribución de las invitaciones de la Dirección del PNG vía oficio, a los actores definidos. Cada invitación llevó como adjunto el documento base y los borradores de los programas de manejo, a fin de que cada uno de los participantes tuviera la oportunidad de poder analizar dichos documentos, previo a su presentación y asistiera al evento con conocimientos sobre los temas a discutir.		

Estas actividades se desarrollaron en cada una de las islas habitadas del archipiélago en tres rondas de talleres dirigidos a presentar, debatir y recoger propuestas sobre tres temas focales del PM: (a) el marco conceptual; (b) la estrategia de acción con los programas de manejo; y (c) la consolidación de estos últimos y la zonificación del PNG (Tabla 3.3). En el Anexo 3 se presenta la lista completa de participantes en los talleres de socialización del PM.

**Tabla 3.3. Relación secuencial de talleres y sus temas focales llevados a cabo durante la fase de participación social del Plan de Manejo.**

TEMA FOCAL: MARCO CONCEPTUAL DEL PLAN DE MANEJO		
Isla	Fecha (Julio, 2004)	Lugar
<input checked="" type="checkbox"/> Floreana	17	• Escuela Amazonas
<input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	21	• Salón de la Ciudad del Gobierno Municipal
<input checked="" type="checkbox"/> Isabela	22	• Colegio Fray Agustín Azcúnaga
<input checked="" type="checkbox"/> San Cristóbal	23	• Salón de Usos Múltiples del Gobierno Municipal
TEMA FOCAL: ESTRATEGIA DE ACCIÓN Y PROGRAMAS DE MANEJO		
Isla	Fecha (2004)	Lugar
<input checked="" type="checkbox"/> Floreana	21 y 22 de agosto	• Escuela Amazonas
<input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	Del 25 al 27 de agosto	• Salón de la Ciudad del Gobierno Municipal
<input checked="" type="checkbox"/> Isabela	Del 31 de agosto al 2 de septiembre	• Colegio Fray Agustín Azcúnaga
<input checked="" type="checkbox"/> San Cristóbal	Del 9 al 11 de septiembre	• Salón de reuniones del Gobierno Municipal
TEMA FOCAL: CONSOLIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MANEJO Y LA ZONIFICACIÓN DEL PNG		
Isla	Fecha (Noviembre, 2004)	Lugar
<input checked="" type="checkbox"/> Floreana	6 y 7	• Escuela Amazonas
<input checked="" type="checkbox"/> Isabela	8 y 9	• Colegio Fray Agustín Azcúnaga
<input checked="" type="checkbox"/> San Cristóbal	11 y 12	• Salón de reuniones del Gobierno Municipal
<input checked="" type="checkbox"/> Santa Cruz	15 y 16	• Salón de la Ciudad del Gobierno Municipal

Complementariamente, con el propósito de ampliar y diversificar los ámbitos de participación desde lo local a lo nacional e internacional, se diseñó y publicó una página Web específica del proceso participativo de elaboración del PM ([www.planmanejogalapagos.info](http://www.planmanejogalapagos.info)).

Esta herramienta fue concebida para promover la consulta pública, fomentar la participación y generar retroalimentación entre todas aquellas personas e instituciones vinculadas e interesadas en Galápagos (gremios y organizaciones locales, gobiernos seccionales y regionales, agencias de cooperación y asistencia técnica, organizaciones no gubernamentales y público en general). Para tal efecto, dentro de la Web se colocaban, a medida que eran revisados, discutidos y consensuados con los usuarios y actores clave, los borradores de los diferentes capítulos y programas de manejo que conformarían la estructura final del documento. Así, los visitantes de la Web podían acceder a toda la información que se iba generando durante el proceso y disponían de la posibilidad de remitir sus opiniones y aportes, los cuales eran sometidos a la consideración del GT y SE. La página ha recibido más de 960 visitas durante el proceso de socialización del documento.

A fin de generar mayor confianza y brindar una adecuada transparencia al proceso, la DPNG estableció un mecanismo de sistematización y divulgación de los resultados y productos generados durante el desarrollo de cada una de las fases descritas.

Todo este procedimiento llevado a cabo, pone de manifiesto la voluntad que desde el MAE y el PNG se ha tenido para desarrollar un amplio proceso de participación ciudadana involucrando a todas las instituciones regionales y cantonales, así como a la sociedad galapagueña, con el fin de buscar un elevado nivel de acuerdo social en su propuesta de visión compartida de la conservación de Galápagos y de los programas de actuación necesarios para alcanzar los Objetivos Básicos del Plan.

En resumen, este proceso de participación fue diseñado para asegurar que el PM sea, más que un documento elaborado de una forma aislada por un grupo de técnicos del PNG y científicos conocedores de los ecosistemas y la biodiversidad de Galápagos, el reflejo de un proceso de colaboración y cooperación en el que se ha tratado de recoger las aspiraciones, prioridades y el sentir mayoritario de las distintas instituciones, agentes económicos y actores sociales que cumplen un rol importante en la conservación y desarrollo sustentable del archipiélago de Galápagos.

Adicionalmente, el nuevo Plan de Manejo del PNG incorpora como parte del documento (Anexo 2) una recopilación de *buenas prácticas* de manejo realizadas en el área protegida durante los últimos años, para resaltar los aspectos positivos y estimular a que estas iniciativas puedan ser replicadas. Se considera como "buena práctica" aquella actividad o proyecto, ya ejecutado o en proceso de ejecución, que muestra resultados positivos en el logro de sus objetivos. Con esta iniciativa, el PM quiere poner la primera piedra para la conformación de un *Banco de Buenas Prácticas*, cuya recopilación sistematizada pueda estar disponible electrónicamente para todos los interesados y sirva para crear una cultura de sistematización y difusión de experiencias positivas en la gestión de las áreas protegidas de Galápagos.