

11. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN.

El seguimiento y la evaluación constituyen herramientas fundamentales para el desarrollo del PM del PNG, ya que permitirán determinar de forma objetiva el nivel de ejecución de los distintos programas y actividades, así como su impacto sobre los objetivos previstos. Un adecuado seguimiento y evaluación favorece el manejo adaptativo del área protegida, al permitir identificar aciertos o errores de gestión, y replantear, en caso de que sea necesario, los objetivos fijados y las acciones necesarias para alcanzarlos.

La puesta en marcha de un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE) del PM servirá, además, para (Mallarach, 1999):

1. Introducir racionalidad y objetividad en la toma de decisiones, basándose en el conocimiento de los efectos (costes y beneficios) de las tendencias dominantes y de las opciones e instrumentos de gestión conservacionista disponibles.
2. Establecer un mecanismo de adaptación permanente de la gestión para poder conseguir los objetivos fundamentales del área protegida de forma efectiva en un marco caracterizado por el cambio continuo a distintos niveles: ecológico, político, social, cultural y económico.
3. Mejorar la transparencia informativa para proporcionar una buena base a la participación pública.
4. Mostrar que los recursos públicos que administra el PNG son usados de forma eficiente y responsable, y por tanto, ganar credibilidad social y apoyo institucional.

Si bien en esta instancia no es posible desarrollar en su totalidad el sistema de seguimiento y evaluación óptimo que necesita el PNG para ejecutar el PM, se pretende en este capítulo presentar el marco conceptual que debe orientar este proceso. La operatividad plena del SSE se alcanzará con el diseño de un "Sistema de Indicadores de Gestión", el cual deberá ser elaborado participativamente durante los primeros meses de ejecución del PM y deberá estar coordinado con el sistema diseñado por el INGALA para el seguimiento y evaluación del Plan Regional.

Marco conceptual.

A nivel conceptual, el presente PM entiende el seguimiento como "un proceso organizado de verificación de que una determinada situación o proceso transcurre tal y como se había previsto". Por otra parte, se entiende por evaluación "un proceso de formación de juicios acerca de una determinada situación". Los conceptos de seguimiento y evaluación están estrechamente ligados, ya que mientras que el seguimiento se centra en verificar la manera en que avanza un proceso, la evaluación va tomando la información del seguimiento y emitiendo juicios sobre el mismo que permiten una retroalimentación positiva (Imbach, 1999).

El seguimiento y la evaluación no constituyen un fin en sí mismos, sino que se realizan con un propósito determinado, es decir, son herramientas para alcanzar otro fin, que en este caso será el de mejorar el *desempeño* y aumentar el *impacto*.

El desempeño se refiere a la ejecución eficiente de las actividades programadas en los Planes Operativos Anuales, lo que facilita alcanzar las metas previstas y hacerlo de una manera apropiada en términos de costos. Un buen desempeño implica que el POA se cumple según lo planificado y que lo hace utilizando los recursos disponibles de la mejor manera posible en términos de eficiencia.

El impacto, en cambio, se refiere a los objetivos de medio y largo plazo trazados en el PM y se define como el conjunto de cambios generados en la realidad ambiental o socio-económica del archipiélago. En otras palabras, el análisis del impacto se centra en los efectos del Plan sobre el contexto ambiental y social de Galápagos.

En la medida que el SSE suministre la información necesaria, que existan suficientes espacios de reflexión y que funcionen correctamente las instancias capaces de utilizar adecuadamente los resultados de la evaluación, se estará en capacidad de mejorar el desempeño y el impacto producido por el PM, en un proceso cíclico de retroalimentación y manejo adaptativo (Figura 11.1).

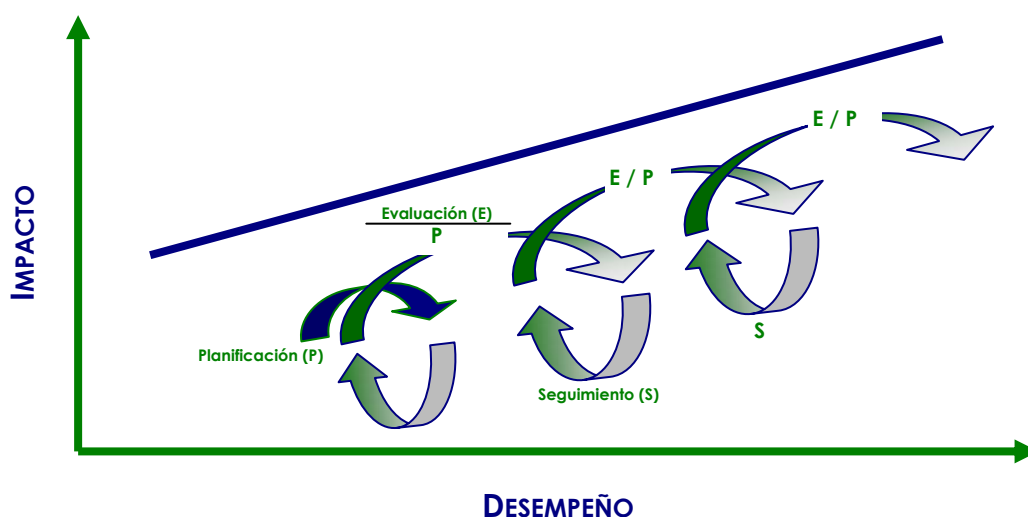


Figura 11.1. Esquema general de como el seguimiento y evaluación pueden conducir a una mejora progresiva en el desempeño y el impacto del PM: (P) Planificación; (S) Seguimiento; (E) Evaluación; (modificado de Imbach, 1999).

Seguimiento

El seguimiento del PM se realizará en base a dos tipos de indicadores: "de desempeño" y "de impacto". Con los primeros se monitoreará el nivel de ejecución de los Planes Operativos Anuales, mientras que con los segundos se monitoreará el impacto del plan, es decir el grado en que se están alcanzando los objetivos previstos en el PM.

Para el seguimiento del desempeño se utilizarán los formularios y procedimientos empleados por la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES) (Tabla 11.1). Se utilizarán para ello los Indicadores de Desempeño diseñados y empleados por el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001-2000 del PNG, lo cuales permitirán visualizar la eficacia, eficiencia y efectividad alcanzada en la ejecución de los Planes Operativos Anuales.

La unidad o proceso del PNG responsable de cada programa elaborará semestralmente una "Tabla de desempeño de procesos", conteniendo la siguiente información: nombre de la actividad o proceso como se contempla en el POA, indicador de desempeño de la actividad o proceso; meta anual prevista y alcanzada en términos porcentuales o absolutos; tiempo de ejecución planeado y real; presupuesto asignado y ejecutado; valoración del desempeño en términos de efectividad, eficacia y eficiencia; y finalmente las observaciones que se crean oportunas (Tabla 11.1).

En el caso del seguimiento del impacto, para cada uno de los 15 objetivos generales y 60 objetivos específicos del PM se diseñarán una serie de *indicadores de impacto* objetivamente

verificables, que puedan medirse de manera fiable y a un costo razonable. Este "Sistema de Indicadores" deberá construirse a la mayor brevedad posible (lo más adecuado sería durante el primer trimestre siguiente a la aprobación del Plan), en base a criterios técnicos y de amplia participación, en coordinación con la Dirección de planificación del INGALA. Tal como se detalla en el Capítulo 14, los indicadores se elaborarán sobre un horizonte temporal de cinco años, lo cual facilitará la revisión quinquenal del contenido y vigencia del PM (Capítulo 14).

La definición de indicadores de impacto para cada uno de los objetivos generales y específicos, junto con los medios de verificación ya explicitados en el Capítulo 10 y la elaboración de los supuestos que podrían condicionar el desarrollo del plan en el futuro, permitirá, asimismo, completar la estructura del Marco Lógico (Capítulo 3) sobre la que se asienta el PM (Figura 11.2).

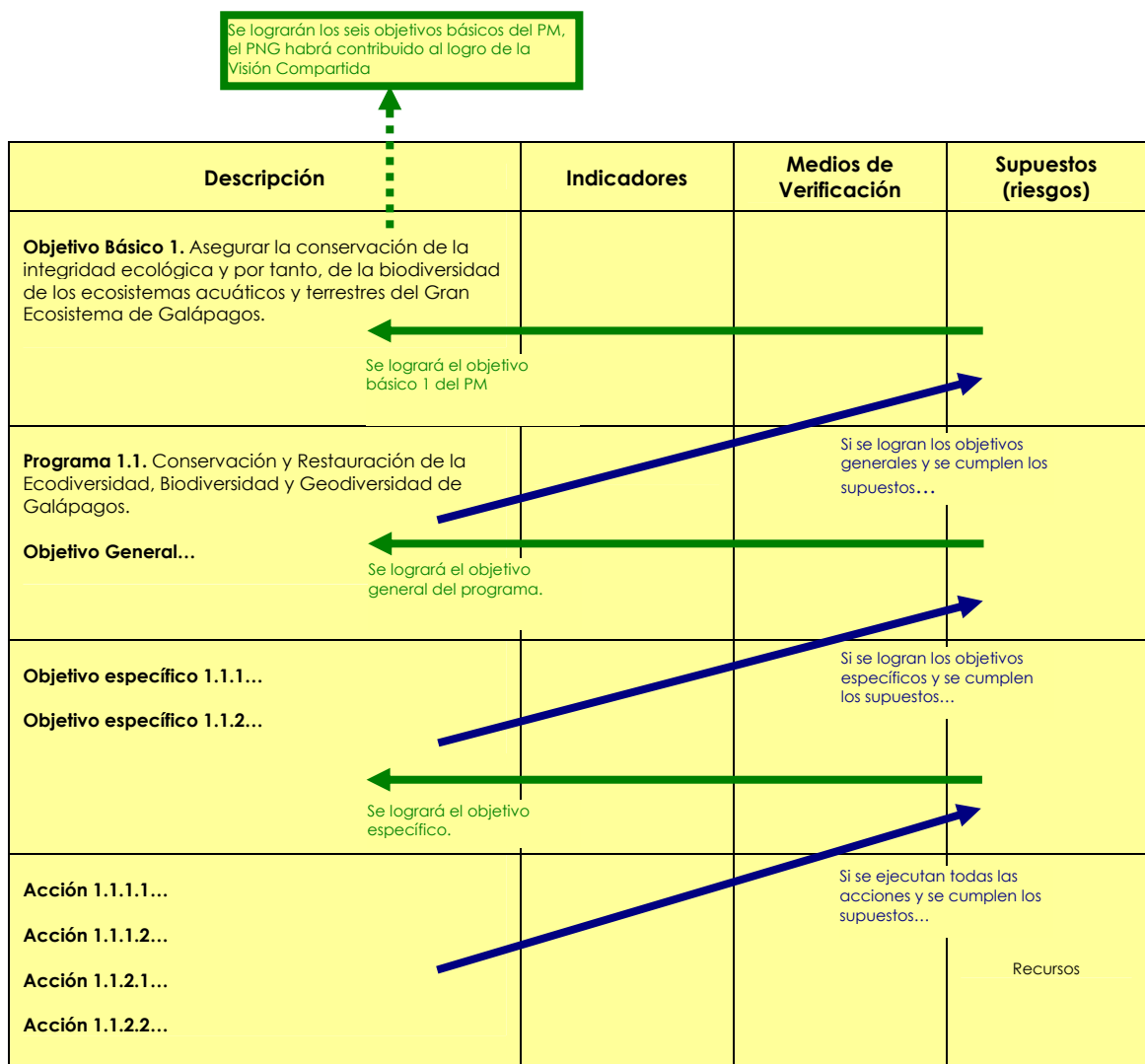


Figura 11.2. Modelo de matriz de Marco Lógico aplicable para la ejecución del PM del PNG, que se completará con la elaboración del Sistema de Indicadores y el Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Los indicadores de impacto nos permitirán juzgar la pertinencia y viabilidad de los objetivos y efectuar el seguimiento del Plan en su conjunto para, finalmente, evaluar el éxito o no del mismo. Para cada indicador se especificará la periodicidad, el lugar y la entidad responsable de su medición (Tabla 11.2). El análisis periódico de los indicadores y su comparación con los valores establecidos como línea de base inicial permitirá contrastar la eficacia de las distintas medidas propuestas, facilitando la retroalimentación del proceso y el manejo adaptativo.

Tabla 11.1. Modelo de tabla de desempeño de procesos para análisis de la efectividad, eficacia y eficiencia (a rellenar semestralmente para cada programa de manejo o proceso).

Proceso/programa: Responsable:

Actividades ¹	Indicadores de desempeño	Metas ²		Tiempo (meses) ³		Gasto (dólares) ⁴		Valoración desempeño (%)			Observaciones ⁵
		Programadas	Ejecutadas	Planeado	Ejecutado	Asignado	Utilizado	Efectividad	Eficacia	Eficiencia	
		a	b	c	d	e	f	g=b/a*100	h=g*c/d	i=h*e/f	

- (1) Señalar las actividades operacionales a ejecutarse, conforme a lo especificado en el Plan Operativo Anual de la institución.
- (2) Para cada actividad e indicador de desempeño expresar las metas cuantitativas y/o cualitativas programadas para el ejercicio anual.
- (3) Señalar el tiempo en meses que la actividad se planeó y se ejecutó.
- (4) Señalar los gastos asignados en el POA para cada actividad y los utilizados en el período de análisis.
- (5) Señalar si existen inconvenientes respecto a los rubros metas, tiempo y costo.

Tabla 11.2. Modelo de de seguimiento en base a indicadores de impacto, aplicable a los distintos objetivos específicos del Plan de Manejo.*

Objetivo General 1.- Conservar o restaurar la integridad ecológica, biológica y la resiliencia de la ecodiversidad y la biodiversidad de Galápagos para asegurar un uso racional de sus bienes y servicios.

Objetivo Específico 1.1.- Asegurar que todos los tipos de ecosistemas insulares y marinos así como de las poblaciones nativas más representativas de la ecorregión de Galápagos tengan representación dentro del Parque Nacional y la Reserva Marina.

Indicadores	Medios de verificación	Periodicidad	Lugares	Responsable	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se incrementa la superficie de bosques de la zona húmeda (Scalesia, Miconia) representados en el área protegida. ▪ Se mantiene o incrementa la superficie ocupada por bosques de Miconia en la isla San Cristóbal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes anuales de los Técnicos del PNG. ▪ Memorias anuales de la Fundación Charles Darwin. ▪ Imágenes satelitales Landsat y fotografías aéreas. 	Anual	Todo el ámbito geográfico del área protegida.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidades o procesos responsables de los Programas de Conservación y Monitoreo y Ecorregional. ▪ Fundación Charles Darwin. 	Se recogerá la información todos los años en las mismas fechas, y será analizada en el transcurso de la evaluación anual a realizar por el Consejo Técnico del PNG.

Objetivo Específico 1.2.- Asegurar la conservación de la integridad ecológica y la resiliencia de todos los tipos de ecosistemas insulares y marinos de la ecorregión de Galápagos.

Indicadores	Medios de verificación	Periodicidad	Lugares	Responsable	Observaciones
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se incrementa el número hectáreas protegidas en las zonas agropecuarias mediante convenios, canjes o servidumbres. ▪ Se detecta un aumento en la población de pingüinos en todo el archipiélago. ▪ Se han protegido las principales zonas de recarga de los acuíferos en las islas habitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes anuales de los Técnicos del PNG. ▪ Memorias anuales de la Fundación Charles Darwin. ▪ Sistema de Información Geográfica del PNG. ▪ Censos de aves marinas. 	Anual	Todo el ámbito geográfico del área protegida.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidad o proceso responsable del Programa de Conservación. ▪ Fundación Charles Darwin. 	Se recogerá la información a lo largo de todo el año y será analizada en el transcurso de la evaluación anual realizada por el Consejo Técnico del PNG.

* Los indicadores que figuran en esta tabla se han elegido únicamente a modo de ejemplo ilustrativo. El Sistema de Indicadores definitivos a aplicar para cada objetivo deberá desarrollarse a la mayor brevedad posible, en forma participativa y en coordinación con el INGALA, como parte del Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Evaluación.

La finalización de la ejecución de cada Plan Operativo Anual marcará el momento para una instancia de reflexión mayor en la que se deberán realizar varias tareas:

- Evaluar la eficacia y la eficiencia con que se ejecutó el POA;
- Evaluar los progresos hacia los objetivos generales y específicos consignados en el PM;
- Extraer las lecciones aprendidas;
- Revisar y ajustar la planificación de mediano plazo (marco lógico);
- Preparar el Plan Operativo para el siguiente ciclo anual de trabajo.

En un primer término se realizará una evaluación del desempeño, en base a: (a) las tablas de desempeño semestrales sobre ejecución de actividades entregadas por los responsables de cada proceso o programa de manejo; y (b) los manuales y procedimientos para la medición, análisis y mejora de los procesos establecidos en el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001-2000 del PNG. Esta evaluación permitirá definir en qué medida se ha cumplido con lo programado en el Plan Operativo Anual y hasta qué punto se han ejecutando las actividades previstas en el mismo en función del presupuesto disponible. El Proceso de Planificación, Evaluación y Seguimiento (PPES), en coordinación con el Proceso de Gestión de Calidad, serán los encargados de realizar esta tarea dos veces al año.

En un segundo término se realizará una evaluación del impacto logrado, es decir, en qué medida se han alcanzado los objetivos previstos en el PM, para lo cual se utilizará el sistema de indicadores de impacto propuestos para cada objetivo general y específico. Los resultados de esta evaluación serán más complejos de analizar y esta tarea le corresponderá al Consejo Técnico Ampliado del PNG, el cual se reunirá a fines de cada año para evaluar el nivel de cumplimiento de los Objetivos previstos en el PM. En función de esta evaluación, el Consejo podrá elevar a la Dirección del PNG las sugerencias pertinentes para incrementar el impacto del Plan. En esta instancia se introducirán también mecanismos que permitan la participación en la evaluación de otras instituciones regionales, especialmente de los Socios Estratégicos (INGALA, Consorcio de Municipios, FCD) a través del Comité Técnico y de Planificación del Consejo del INGALA (véase Capítulo 13).

Implementación.

La puesta en marcha de un eficaz Sistema de Seguimiento y Evaluación requerirá de una buena capacidad de coordinación entre las distintas instancias encargadas de la recogida de los datos, su procesamiento, su análisis y su difusión. Es por ello que se ha considerado básico el establecer una estructura orgánica de coordinación entre los agentes que participan en el proceso.

Para la ejecución del presente PM, el rol de coordinación recaerá sobre el Proceso de Planificación, Evaluación y Seguimiento (PPES), que deberá crearse en el marco de la nueva estructura orgánica del PNG. A su cargo estará la recopilación y análisis de toda la información generada por el seguimiento de los indicadores de impacto, en coordinación con el Proceso de Gestión de Calidad.

Los productores de datos serán aquellas entidades o instituciones encargadas de la recogida de información (datos de base sobre los indicadores). Entre ellas están las distintas unidades o procesos del PNG encargados de la ejecución directa de los programas de manejo, así como distintas instituciones y organismos dependientes de la administración

pública, las ONGs y los proyectos de cooperación relacionados con el área protegida, que ya de por sí manejan para sus propias necesidades gran parte de la información requerida en el proceso de seguimiento, o bien empresas externas que pueden prestar sus servicios de consultoría para el levantamiento de información sobre determinados indicadores.

A cargo del PPES estará la evaluación semestral del nivel de desempeño alcanzado en relación al Plan Operativo Anual, la cual se hará en función del grado de realización de las actividades previstas y de la eficiencia en la ejecución presupuestaria. Los responsables de cada programa de manejo y el responsable financiero de la institución serán los encargados de suministrar semestralmente al PPES toda la información correspondiente a los indicadores de desempeño. El PPES, en función de los resultados, podrá introducir cambios en las actividades previstas en el POA y en las partidas presupuestarias.

El PPES será también el encargado de recopilar, con una periodicidad anual, toda la información relativa a los indicadores de impacto, analizarla y presentarla de forma sintética. La evaluación basada en un sistema de coloraciones (Imbach, 1999) permite identificar rápidamente aquellos indicadores que evolucionan desfavorablemente y en los que será necesario invertir un mayor esfuerzo o realizar cambios significativos. En base a esta información, el Consejo Técnico Ampliado del PNG, con el apoyo de los miembros del Comité Técnico y de Planificación del Consejo del INGALA, será el encargado de valorar y emitir juicios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, planteando, en caso de ser necesario, ajustes a los distintos programas del Plan.

Los resultados finales del seguimiento y evaluación deberán ser publicados y difundidos a través de la página Web de la institución, quedando a disposición de otras entidades públicas, ONGs, proyectos y del público en general.