

El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros

Stephen B. Olsen y Emilio Ochoa
Noviembre, 2007

Guayaquil,
Noviembre del 2007



Tabla de Contenido

A. INFORMACION GENERAL SOBRE EL EJERCICIO DE DOCUMENTACIÓN DE LA LÍNEA DE BASE DE GOBERNANZA

- Ejercicio A.1: Presentación del Ejercicio
- Ejercicio A.2: Propósito del ejercicio y participantes
- Ejercicio A.3: Información Político-Administrativa
- Ejercicio A.4: Información biofísica sobre el campo de acción

B TENDENCIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

- Ejercicio B.1: Tendencias relevantes en el desarrollo en los últimos 50 años
 - Población
 - Indicadores de Calidad de vida
 - Tendencias principales en la producción
 - Valores ambientes claves
 - Distribución de la Población Económicamente Activa en agricultura, industria, turismo, acuicultura, pesca
 - Calidad del agua (áreas contaminadas, contaminantes principales, puntos críticos)
- Ejercicio B.2: Cronograma de los grandes cambios
- Ejercicio B.3: Identificación de la Base Económica de los distintos períodos de desarrollo

C. LA INICIATIVA DE MANEJO

- Ejercicio C.1: Breve visión sobre los cambios en el campo de acción de la iniciativa.
- Ejercicio C.2: Graficación de la trayectoria de cambio (ciclo) de la iniciativa
- Ejercicio C.3: Avance en las Acciones Esenciales de cada paso del ciclo
- Ejercicio C.4: Actores permanentes claves, por pasos, en la generación actual
- Ejercicio C.5: Presentación de los Asuntos de Manejo en la generación actual
- Ejercicio C.6: Implicaciones de las tendencias deseadas

D CASOS DE ESTUDIO

- Ejercicio D.1: Información del caso
- Ejercicio D.2: Ubicación espacial del Caso
- Ejercicio D.3: Asuntos de manejo
- Ejercicio D.4: Metas
- Ejercicio D.5: Estrategias Principales (y comentarios sobre cómo funcionó la relación entre metas y estrategias)
- Ejercicio D.6: Gráfico de avance en la trayectoria del ciclo
- Ejercicio D.7: Comentarios sobre los roles de los actores de Mercado, Gobierno y Sociedad Civil
- Ejercicio D.8: Resumen de Resultados

E. RESUMEN GENERAL DEL EJERCICIO

- Ejercicio E.1: Conclusiones y lecciones sobre la trayectoria de cambio a largo plazo en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa
- Ejercicio E.2: Conclusiones y lecciones sobre los órdenes y escalas de los resultados en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa
- Ejercicio E.3: Conclusiones y lecciones sobre las sinergias y sistemas de alianzas (mercado, gobierno, sociedad civil) con que ha funcionado el sistema de gobernanza en el sitio de enfoque y en su contexto mayor.
- Ejercicio E.4: Capacidad del sistema de gobernanza para manejar los desafíos e impactos en el sistema socioambiental en el largo plazo

Introducción

Enfoque en la gobernanza de los cambios

Conforme aumenta en nuestros países y en el planeta la comprensión de la importancia de los ambientes costeros y sus usos para construir sociedades sostenibles, crece también el interés por articular los usos del corto y largo plazo, y la necesidad de hacerlo bajo el entendido de que en este mundo global compartimos crecientemente la responsabilidad por los efectos sociales y ambientales de lo que hacemos.

Tal como avanza la ocupación del espacio en nuestro planeta, cada vez hay más profesionales que manejan-administran-promueven cambios en los sistemas socio-ambientales de nuestras costas, de manera que es también más frecuente encontrar científicos, profesionales del gobierno y de organizaciones no gubernamentales y empresariales, educadores y dirigentes políticos involucrados en el manejo costero.

El manejo de ecosistemas costeros se ha vuelto un campo profesional en formación, en el cual se esperan progresos sustanciales y rápidos para organizar los aprendizajes y la práctica, de manera que mejore constantemente la contribución de los usos costeros a la construcción de sociedades sostenibles.

La Guía ha sido escrita pensando en quienes practican-administran-promueven las diversas formas del manejo costero, en quienes aspiran a entrar en esta profesión, y en quienes financian o apoyan los esfuerzos de manejo costero. Se ha seleccionado los métodos que creemos de mayor utilidad práctica para una comunidad diversa de profesionales que lucha por entender las dimensiones de la gobernanza y de la transformación acelerada que afecta a las costas del mundo entero.

El enfoque de la Guía está en documentar cómo se expresan las fuentes y mecanismos de la gobernanza (dinámica de los intereses y prácticas de los actores claves), pero esto no desconoce en absoluto la importancia de otros enfoques indispensables para trabajar con éxito las otras dimensiones del manejo costero.

Las interacciones terrestres y oceánicas en las zonas costeras

LOICZ es la sigla del programa internacional que se enfoca en estas interacciones, y su interés por ayudar a entender y manejar los cambios en estas zonas está en la base de la cooperación entre LOICZ, el Centro de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island y EcoCostas.

LOICZ está asociado con el Programa Internacional de la Biosfera y la Geosfera (IGBP) y con el Programa Internacional de Dimensiones Humanas (IHDP). Esta Guía ha sido preparada para facilitar la evaluación comparativa de las prácticas de manejo costero, que el *Programa Internacional de las Interacciones Terrestres y Oceánicas en las Zonas Costeras* (LOICZ) realiza región por región.

LOICZ, IGBP y IHDP son iniciativas de investigación mundiales e independientes patrocinadas por Academias Nacionales de Ciencias de distintos países, en colaboración con otras organizaciones nacionales e internacionales.

La meta principal de LOICZ II, según su Plan científico del 2005, es *"Proporcionar la comprensión, la predicción y los conocimientos necesarios para que las comunidades*

costeras puedan evaluar, pronosticar y responder a la interacción entre el cambio global y la presión local, en las decisiones que afectan a sus costas".

Las comunidades costeras necesitan que los diferentes actores y los profesionales dedicados al diseño de políticas y a la gestión costera coordinen sus acciones en las diversas escalas espaciales. El Plan de Ciencia de LOICZ llama específicamente a difundir la ciencia y a construir vínculos entre el público en general y la comunidad científica y no científica.

LOICZ ha escogido tres prioridades (y ha formado tres grupos de trabajo) para sus actividades. El *Grupo de Trabajo No. 3* tiene que atender la siguiente pregunta: "¿De qué manera el análisis comparado puede dar cuenta de las mejoras en la gobernanza de los cambios en los sistemas socioambientales de las zonas costeras?".

La meta del Grupo No. 3 es contribuir de modo práctico para que los tomadores de decisiones políticas, los manejadores, investigadores y los actores con intereses en la costa, puedan mejorar y reforzar la efectividad de sus acciones y respuestas en las escalas nacional y local para los temas que están en la raíz de los cambios en los sistemas socioambientales costeros.

La Red Latinoamericana de manejadores costeros

Este documento contiene el marco conceptual y las herramientas adoptados por la Red Latinoamericana de Manejadores Costeros de EcoCostas como su Guía para facilitar la lectura de los cambios socioambientales y para mejorar la gobernabilidad (gobernanza) de los mencionados cambios en sus áreas de trabajo.

La Red se propone impulsar en Latinoamérica un sistema de trabajo que desarrolle y anime un nuevo estilo de gobernanza para: a) mejorar los usos de los bienes y servicios de los sistemas socio-ambientales de nuestras costas, y b) alistar nuestras sociedades para los desafíos y crisis del cambio climático.

Primera Parte: El Porqué

Las dimensiones de la gobernanza en los cambios en los sistemas socioambientales costeros

1. ¿Qué es una Línea de Base de Gobernanza?

Proponemos la *Línea de Base de Gobernanza* como un conjunto de puntos de referencia que nos ayudan a caracterizar para un período dado: a) la participación de los actores, la trayectoria y los resultados de un uso importante de los ambientes y recursos costeros en una sociedad determinada, en términos de calidad de vida y de calidad de ambiente, y b) el contexto político, económico y social en el cual se ha conformado, opera y cambia dicho uso.

La *Línea de Base de Gobernanza* puede ser levantada con enfoque en una iniciativa de manejo costero o en una política pública ligada a la costa (turismo, pesca, áreas protegidas, etc.), y además incluirá información sobre uno o más casos de estudio y sobre el país.

Los casos de estudio pueden o no ser parte de la iniciativa de manejo (o de la política pública), y por tanto pueden o no estar dentro del "área de enfoque" de la iniciativa; otras veces la iniciativa en su conjunto puede operar como caso de estudio.

La *línea de base* evalúa el desempeño pasado y presente del sistema de gobernanza, en la medida en que tal sistema refleja la respuesta de la sociedad a los cambios en la condición de los ecosistemas (Juda y Hennessy, 2001; Olsen y otros, 2006b; Programa Ambiental de las Naciones Unidas, 2006).

La escala espacial puede variar y el enfoque de manejo puede ser de tipo sectorial o de manejo integrado, pero la *línea de base* siempre mostrará los rasgos principales del sistema de gobernanza de los cambios en la condición de los sistemas socioambientales costeros, y proporcionará los puntos de referencia contra los cuales medir los cambios futuros. Un portafolio de líneas de gobernanza de una región del mundo, puede ser la base para definir las características básicas, las fortalezas y las debilidades del sistema de gobernanza para manejo costero en dicha región.

La *línea de base* de gobernanza es un complemento y no un sustituto de otras líneas de base (líneas de base ambientales, socioeconómicas, por ejemplo) y de otros análisis de los sistemas costeros.

¿Por qué preparar una línea de base de Gobernanza?

Mirando hacia el futuro, entender los rasgos principales de un sistema de gobernanza en un país o en una región para un determinado uso clave para una región o un país, es la base para definir los objetivos y estrategias de nuevas iniciativas.

Esto puede ocurrir a diferentes escalas. Por ejemplo, es central para el diseño de una iniciativa transversal enfocada en la conservación costera o en usos sostenibles en un grupo de lugares. A escala local, puede ser la base de una autoevaluación en la que un grupo de actores pueda considerar cómo mejorar la gobernanza de los cambios en su zona. A escala regional, un portafolio de líneas de base puede operar como referencia para valorar el estado de la gobernanza costera y para identificar prioridades en la construcción de capacidad para la investigación o la acción directa conjunta. En cualquier caso, una línea de base puede ayudar en identificar qué

características del sistema de gobernanza tienen más probabilidad de actuar como limitación o impedimento para el éxito de una iniciativa en un sistema socioambiental dado.

Todas las sociedades se han dotado de políticas y mecanismos y se han organizado para manejar sus asuntos y aprovechar sus ambientes de manera dinámica. En general, todos aceptamos que no hay sociedad que no construya y modifique constantemente su propio sistema de gobernanza, por lo cual llama poderosamente la atención lo poco que hemos avanzado en entender cómo funciona en cada sociedad concreta la gobernanza de los cambios y en asumir las implicaciones de esos aprendizajes para el mejor diseño de nuevas iniciativas.

Disponer de una línea de base de gobernanza en nuestros proyectos puede acelerar los procesos de aprendizaje y ofrecer una poderosa base de información para construir acuerdos y sinergias de gran valor y cambiar radicalmente la manera de usar nuestras costas.

En correspondencia con lo anterior esta guía cubre dos momentos en el tiempo: uno con enfoque en la Línea de Base (Mirando hacia Atrás), otra con enfoque en el diseño e implementación de los cambios deseables (Mirando Adelante), para cada momento hay *Hojas de Aplicación* diferentes.

2. Conceptos sobre los que se Construyen las Líneas de Gobernanza

Vivimos tiempos extraordinarios. Nunca en la historia de la especie hemos enfrentado fuerzas de cambio tan grandes, tan complejas y potencialmente tan catastróficas como en los años iniciales de este siglo. Hemos quintuplicado nuestra población en menos de cien años, hemos desarrollado tecnologías que son miles de veces más poderosas que las que desarrollaron nuestros abuelos, y estamos cambiando los ecosistemas del planeta de una manera que hace sólo una década era casi inimaginable para la mayor parte de la población.

El mayor desafío del siglo XXI reside en manejar adecuadamente las actividades e impactos humanos en los sistemas costeros, dado que el 40% de la población mundial se concentra en las costas, en una extensión que corresponde a solo el 5% de los territorios habitables del planeta (Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 2005).

"Los cambios que afectan al planeta hoy son, de hecho, cambios vinculados a las relaciones hombre-ambiente. Son recientes, profundos, y muchos de ellos se están acelerando. Actúan en cascada de una manera que es difícil de entender y, a menudo, imposible de predecir". Moore, Underdal, Lemke y Loreau, 2001, *Gobernanza de los Ecosistemas en el Antropoceno (Anthropocene)*

Los desafíos y las oportunidades que enfrentamos se concentran a lo largo de las costas del mundo, generando varias desproporciones alarmantes: La mayor parte de las infraestructuras que ha desarrollado la humanidad y doce de las quince ciudades más grandes se ubican en zonas costeras; la industria, el transporte, el comercio, el procesamiento de energía, el turismo, la recreación, los servicios y las diversas formas de la producción de alimentos se han ubicado a lo largo de la costa. Como resultado, las regiones costeras concentran una gran parte del consumo mundial de recursos naturales y manufacturas, y producen gran parte de los desechos generados (LOICZ, 2005).

Eugene Paul Crutzen y Stoermer (2000) acuñaron el concepto de *Antropoceno* para designar la presente era geológica, cuyo rasgo distintivo radica en la capacidad acumulada que los impactos humanos han logrado para modificar el comportamiento del planeta como un ecosistema.

Los cambios que se producen en los ecosistemas a todas las escalas no tienen precedentes y suceden a una velocidad que puede medirse en décadas. El IGBP (2001) los resume así:

- El Planeta Tierra es un sistema, en cuya conformación participan los procesos vivos.
- El desarrollo humano genera efectos múltiples y vinculados que actúan en cascada en el sistema de la Tierra.
- La dinámica del sistema de la Tierra se caracteriza por tener umbrales críticos y cambios abruptos
- Las actividades humanas pueden desencadenar cambios con consecuencias catastróficas
- El sistema de la Tierra está operando en esta era, en un estado no comparable a otras anteriores.

Los efectos principales del cambio climático ocurren en los ecosistemas costeros, y sus manifestaciones se hacen más intensas cada década: las tormentas y huracanes son más potentes y frecuentes; el nivel del mar aumentará de 0,6 a 1,5 metros a finales de siglo (Rahmstrof, 2007), sin considerar los aportes por del deshielo en Groenlandia y la Antártica; las pautas de fijación de nitrógeno para la producción primaria se modifican por efecto de la acción humana y la sobrecarga de nutrientes amenaza con eutroficar los estuarios y aguas costeras y con producir zonas costeras muertas (LOICZ, 2005).

Manejo basado en ecosistemas

El propósito del manejador costero no es manejar los ecosistemas¹ sino los efectos de las actividades humanas en los ecosistemas. Proponemos entender de esta manera, en esta Guía, la expresión *manejo basado en ecosistemas* (Academia Nacional de las Ciencias, 1999). Los ecosistemas costeros incluyen las cuencas hidrográficas inmediatas, los estuarios y las aguas costeras.

El manejo basado en ecosistemas examina los vínculos de los recursos vivos y no vivos en su contexto socioambiental. En este enfoque, la población humana es entendida como parte integral del ecosistema (como la parte, además, que puede dotarse de la capacidad para entender los vínculos y el contexto, autorregularse y operar con ellos). Definido de este modo, la expresión *manejo basado en ecosistemas* opera como un sinónimo de *manejo de sistemas* socioambientales.

Por su esencia, el manejo basado en ecosistemas supera la visión sectorial tradicional (agricultura, desarrollo urbano, calidad de agua, desarrollo económico, seguridad pública) y pasa a considerar los ambientes costeros como sistemas vinculados con su gente.

Este enfoque de manejo (manejo de los sistemas socioambientales) requiere integrar el mejor conocimiento científico disponible con mecanismos transparentes, equitativos y democráticos de gobernanza. Requiere de estrategias para adecuar los principios y buenas prácticas a la cultura y necesidades de cada lugar. Requiere ser diseñado y ejecutado como un proceso de aprendizaje y ajuste que aplica los

¹ Sistemas socioambientales y ecosistemas se utilizaran de forma intercambiable en esta Guía.

principios del método científico. Y, finalmente, requiere de tiempo y continuidad, para acumular resultados a través de ciclos sucesivos de planificación, implementación y evaluación.

Algunos de los aspectos que diferencian al manejo tradicional del manejo basado en ecosistemas se pueden apreciar en la siguiente tabla.

Desde	Hacia
Manejo de especies	Manejo de ecosistemas
Espacio determinado por un tema	Espacio determinado por múltiples temas
Enfoque en el corto plazo	Enfoque integrador de diversas escalas de tiempo
Economía humana independiente de los ecosistemas	Economía humana integrada con los bienes, servicios y funciones de los ecosistemas
Manejo sin aprendizaje	Manejo con capacidad de aprendizaje y adaptación
Administración de <i>Productos – bienes</i>	Producción sustentable de bienes y servicios según el potencial de los ecosistemas

Tabla 1. Transición desde lo sectorial hacia lo holístico.

Fuente: Lubchenco (1994)

Manejo y Gobernanza

El manejo o gestión es el proceso mediante el cual los recursos humanos y materiales se aprovechan para lograr un objetivo dentro de una estructura institucional conocida. En este sentido, hablamos de manejo o administración empresarial, manejo de parques, administración de personal o manejo de desastres. En estos casos los objetivos y los mecanismos de administración son bien conocidos y ampliamente aceptados.

La gobernanza consiste de los valores, políticas, leyes e instituciones (objetivos, estructuras y procesos institucionales) que están en la base de la planificación y la toma de decisiones. La gobernanza establece el marco dentro del cual ocurre el manejo (Olsen, 2003).

En una iniciativa basada en sistemas socioambientales, los procesos para analizar los problemas y las oportunidades y para seleccionar los asuntos de manejo combinan elementos de gobernanza y de manejo.

En esta Guía utilizamos la expresión *gobernanza de los cambios en los ecosistemas costeros* para reforzar la idea de que en el *Anthropoceno* la acción humana ha llegado a asociarse a los grandes cambios ambientales y por tanto es cada vez más necesario que cada sociedad reevalúe sus objetivos y valores fundamentales. Por ejemplo, las economías construidas alrededor del consumo incontrolado (y del uso desmedido de los recursos naturales) deben claramente modificar su comportamiento social y articularlo a nuevos valores, de manera que los objetivos de sus programas, proyectos y prácticas se redefinan.

Durante varias décadas los asuntos de manejo costero han sido tratados con enfoques sectoriales, luego han dado paso a enfoques integrados, y solo recientemente evolucionan desde el concepto de gestión o manejo integrado al concepto de gobernanza. Olsen y Christy (2000) mostraron las diferencias entre estos conceptos definiéndolos de la siguiente forma:

- *Manejo sectorial mejorado.* Se centra en la planificación (y toma de decisiones) de un sector, pero incluye explícitamente los impactos e interdependencias con

otros sectores y con los sistemas socioambientales afectados. Las inversiones en turismo costero y en transporte son ejemplos de este tipo de manejo.

- *Manejo de zona costera*. Implica un manejo multisectorial que se enfoca en las necesidades de conservación y desarrollo en una franja de costa y en las aguas cercanas.
- *Manejo costero integrado (MCI)*. Implica varios sectores o actividades y procesos relacionados con las cuencas y océanos. Sus metas se definen explícitamente en términos de progreso hacia formas de desarrollo más sostenibles.
- *Gobernanza costera*. Cuestiona y redefine los fundamentos del cambio y las metas de la acción humana en los sistemas socioambientales de los que forma parte. Reconoce que las iniciativas de cambio no son responsabilidad exclusiva del gobierno y que en algunos casos el papel del mercado y de la sociedad civil son dominantes.

Las Metas Fundamentales en la Buena Gobernanza

La buena gobernanza en los ecosistemas usa el mejor conocimiento para armonizar usos sostenibles y conservación, trabaja en varias escalas espaciales (local, regional, nacional, internacional) y requiere de colaboración y transparencia entre entidades e individuos. Sus propósitos fundamentales se enuncian típicamente como metas² en términos de calidad de la vida humana y del ambiente, con las cuales se configura la misión del programa.

Las metas (Olsen, 2003) de la gobernanza en los sistemas socioambientales se refieren a:

1. Mejoras específicas en la calidad de vida de la población del área (por ejemplo, mayor equidad en el acceso a los recursos costeros o en la distribución de sus beneficios, reducción de conflictos entre grupos de usuarios, reducción de riesgos, conservación de valores naturales, culturales y estéticos).
2. Mejoras específicas en los ambientes biofísicos (por ejemplo, mejoras en la condición de humedales, mejoras en las condiciones ambientales para la vida silvestre, mejoras en la calidad del agua).
3. Mejoras específicas en el sistema de *gobernanza* para hacerlo más inclusivo, eficiente y efectivo (por ejemplo, participación transparente y más pro-activa y positiva entre los actores locales, integración de los diferentes mecanismos y capacidades en un sistema de anidación sucesivo y recíproco de los diferentes niveles de gobierno (*nested governance system*³), adopción formal de nuevos enfoques para las decisiones costeras por parte del gobierno central)

Características Básicas de la Práctica de la Gobernanza

Para que las iniciativas promuevan efectivamente los tres tipos de mejoras específicas mencionadas, sus diseños deberían:

- ser sustentables en términos de décadas,
- ser capaces de adaptarse a las condiciones cambiantes de la realidad, y
- construir mecanismos y procesos que alienten usos y colaboración específicos dentro y entre las instituciones y los usuarios.

El desafío está en promover en los usuarios e instituciones los cambios de comportamiento que mejor contribuyan a las metas definidas en la iniciativa. Una de las características determinantes de la gobernanza de ecosistemas es su énfasis en

² Fuente: Olsen, 2002

³ Coherencia, complementariedad y apoyo recíproco que deben tener entre sí, los mecanismos y procesos de manejo de los niveles local, municipal, provincial y nacional.

la participación de los actores para mejorar las prácticas individuales, sociales e institucionales (mejores conductas como motor y resultado principal del cambio). Esto se basa en el reconocimiento de una lección básica: las regulaciones por sí mismas apenas si podrán lograr una fracción de los cambios de comportamiento requeridos por las metas de manejo.

Si los individuos y las instituciones promueven un cambio que es consistente con sus valores, necesidades y perspectivas, encontrarán poderosas razones para participar e insistir en el cambio. El énfasis en la participación reconoce el hecho simple de que sin la colaboración y apoyo de la gente y de las instituciones sociales y del Estado costará más tiempo y más dinero (o no será posible) implementar un programa de cambio socioambiental complejo y sostenible: la gente y las instituciones deben estar involucradas en la definición de los asuntos de manejo, en la planificación, en la implementación y en la evaluación.

Las formas de la participación

La participación tiene varias formas, y el grado más deseable de participación de cada actor debe ajustarse a la importancia estratégica que tenga el mismo para el éxito de un programa. Es importante recordar que no hay una relación lineal directa entre participación y éxito de manejo, y que a medida que se incrementan el grado y las formas de la participación disminuye el control vertical del proceso y de sus resultados.

La participación puede verse como una escalera de cuatro escalones acumulables:

Primer Escalón: Entrega de información.

Es un proceso de una vía en el flujo de la información y en la conformación del proyecto. La información puede incrementar el entendimiento público sobre aspectos relevantes de los ambientes y recursos costeros, los asuntos de manejo, y las causas y soluciones de los problemas. Información incluye típicamente publicaciones, videos, libros, fotos, transparencias, reuniones de presentación de informes, etc. La información puede alentar a cumplir voluntariamente las regulaciones y a prevenir pérdidas y desastres.

Segundo Escalón: Procesos de Consulta.

Es un proceso de dos vías en el flujo de la información pero no en la conformación-manejo del proyecto. Llama tanto a dar como a recibir opiniones e información y otorga a los interesados un papel en el análisis de los asuntos y de lo que se debe hacer. Permite que el manejador promueva el conocimiento local y dé la bienvenida a sus ideas. Los comités, grupos de trabajo y talleres públicos son mecanismos e instancias comunes de consulta.

Tercer Escalón: Colaboración.

Es una relación que comparte información y responsabilidad. En los procesos basados en colaboración, los administradores del programa comparten el poder con elementos externos a su equipo. La colaboración funciona bien cuando hay claridad y evidencia de lo que los distintos colaboradores pueden acordar y ejecutar formalmente, y cuando se delimitan bien las acciones y competencias de cada actor. La colaboración no excluye un liderazgo fuerte. La colaboración requiere tiempo y energía. Los sistemas operativos de monitoreo y rendición de cuentas ayudan mucho al desarrollo de este modelo.

Cuarto Escalón: Apoyo a iniciativas independientes.

Es una relación donde un programa apoya iniciativas independientes de las agencias de gobierno o de las comunidades locales para que desarrollen sus propios planes. La participación en este nivel requiere de límites claros sobre qué se va a apoyar, y necesita de estructuras institucionales funcionales para definir las metas y acordar los procedimientos por los cuales los interesados se organizan, se comprometen en contratos, se apropian de los procesos y manejan puntos claves.

Todos los programas de manejo costero se basan en una mezcla de métodos y de formas de participación para implementar sus planes de acción: Las herramientas regulatorias (leyes, reglamentos, ordenanzas, permisos) son tan importantes como las no regulatorias (inversiones en infraestructura, ventas, educación, monitoreo e investigación). Un enfoque participativo de manejo trabaja para ganar el apoyo de los interesados y del público a favor del cumplimiento voluntario: una población que apoya y promueve, es el núcleo de la implementación exitosa.

Las fuentes y Mecanismos de Gobernanza

La gobernanza se expresa en los arreglos formales e informales, y en las prácticas sociales que estructuran e influyen la forma en que:

- Se utilizan los recursos y ambientes
- Se evalúan y analizan los problemas y las oportunidades
- Se aceptan o prohíben determinadas conductas
- Se aplican las normas y sanciones sobre la asignación y uso de los recursos.

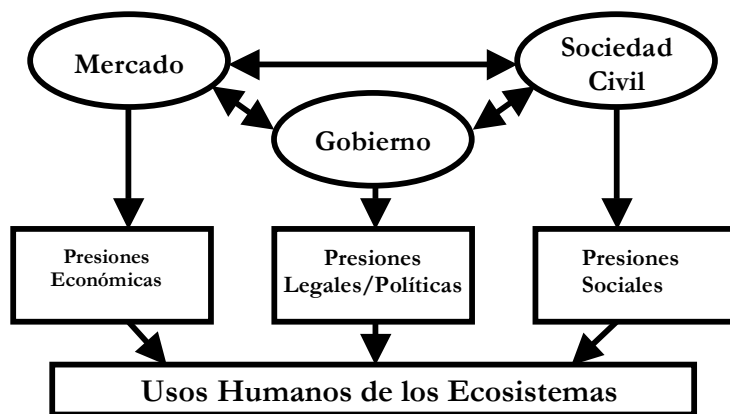


Figura 1. Fuentes y mecanismos de gobernanza

La Figura 1 muestra tres grandes grupos de actores que definen el sistema de alianzas y por tanto el patrón básico de gobernanza, ellos son: el mercado, el gobierno y las instituciones de la sociedad civil (Olsen et al. 2006). Estos grupos de actores operan como las fuentes de la gobernanza. La gobernanza se configura con políticas y mecanismos.

Las políticas operan como el marco del sistema de alianzas entre los actores. Los roles y las interacciones entre los grupos de actores ocurren por medio de una dinámica muy compleja y cada grupo de actores (mercado, gobierno, instituciones de la sociedad civil) incide en el equilibrio de la gobernanza a través de mecanismos como las que se mencionan en la Tabla 2 (Juda, 1999; Juda y Hennessey, 2001).

Tabla 2. Principales herramientas de Gobernanza (Juda and Hennessey, 2001)	
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes y regulaciones • Impuestos y políticas de gasto • Educación y Divulgación • Búsqueda de ganancias
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los servicios ambientales • Remediación/mitigación de costos • Productos ecológicos y amigables con el ambiente

Instituciones y organizaciones de la Sociedad civil

- Pronóstico de voto (intención de voto)
- Selección-castigo de productos en el mercado
- Campañas de difusión, movilizaciones, presión sobre los líderes y órganos de decisión, etc.

Debido a las fallas en los patrones de gobernanza de los usos en los ecosistemas costeros, muchos de sus bienes y servicios se han reducido o casi perdido. La respuesta más común en el pasado, y a menudo en la actualidad, frente a estas pérdidas, ha sido invertir más en evaluación e investigación ambiental y rara vez se ha puesto el acento en entender y trabajar sobre las dimensiones de la gobernanza.

La acumulación de resultados nos ha llevado a más eutrofización y más zonas muertas en estuarios y aguas costeras por el flujo de nutrientes, hábitats de importancia excepcional destruidos, pesquerías en sobreexplotación, desarrollos costeros bajo riesgo de ser afectados por los desastres naturales, entre otros múltiples ejemplos de degradación antropogénica de los ambientes costeros.

Sistemas de Anidamiento Sucesivos

El antropoceno⁴ es de cierta manera la más alta expresión del poder humano. En el Antropoceno, y con el poder que hemos acumulado en nuestras sociedades, no debería ocurrir que la planificación y las decisiones en una escala espacial estén en conflicto con la planificación y las decisiones en las otras escalas, pero la realidad es que esas contradicciones son comunes. Un gran reto para el manejador de ecosistemas es reconocer tales contradicciones y trabajar para superarlas.

En términos prácticos esto significa que la gobernanza de los cambios no es posible si las actividades de planificación y toma de decisiones para los usos en un ecosistema, no se articulan y armonizan con las actividades de planificación y toma de decisiones de al menos el nivel inmediato superior en el sistema de gobierno.

La gobernanza a la escala municipal debe, como mínimo, estar anidada en el contexto gubernativo provincial, y la gobernanza a escala provincial debe estar en armonía con los niveles municipal y nacional, lo cual es esencial porque la mayoría de los temas sociales y ambientales afectan y son afectados por el contexto. Algunos asuntos pueden abordarse más eficazmente en un nivel que en otro, y la selección de los asuntos a tratar debe ser hecha con pleno conocimiento de cómo operarán las responsabilidades y la toma de decisiones en las diferentes escalas en el sistema de gobernanza.

Hoy en día, buena parte del manejo más efectivo se realiza en pequeñas escalas espaciales sobre una parte de los ecosistemas (borde costero, áreas protegidas), o sobre arrecifes coralinos, estuarios y humedales o manglares específicos. Unas pocas iniciativas para manejar grandes ecosistemas marinos (Programa de la Corriente de Benguela y el Programa del Mar Báltico), y para vincular los estuarios y sus cuencas hidrográficas (Programa de la Bahía de Chesapeake y el Programa del Mar del Norte) han alcanzado logros significativos, sin embargo aún requieren de más tiempo y esfuerzos para alcanzar las metas de largo plazo que se propusieron.

Manejo que aprende del cambio y se adapta a las condiciones que requiere el cambio

⁴ Era en que los efectos acumulados de la acción humana se han convertido en un modificador clave del funcionamiento del planeta como ecosistema.

Una característica central de cualquier sistema inteligente que promueva un proceso de cambio de largo plazo es que pueda responder positivamente a las condiciones cambiantes del proceso y del contexto y a los aprendizajes que resultan de la experiencia. Por su naturaleza, la práctica humana está fundamentada en un proceso de aprendizaje. Aunque todos tendemos a aceptar el valor esencial de estas afirmaciones, la mayoría de las organizaciones que financian y/o administran las iniciativas de manejo someten la dinámica de los proyectos de cambio social a las normas internas y a las tradiciones administrativas que las rigen.

La adaptación en el manejo no implica un manejo reactivo ni ignora los aprendizajes y oportunidades, tampoco implica que el manejador responde a la improvisación.

El manejo es un proceso consciente que examina el curso de los acontecimientos apoyándose en indicadores sociales y ambientales de cambio previamente seleccionados, y considerando los eventos ocurridos en los diversos contextos.

Segunda parte: El cómo

Línea de Base Documentando los rasgos de la gobernanza en los ecosistemas costeros (*Mirando Detrás*)

Una línea de base convencional es un *corte de situación* y muestra los puntos de referencia que son de interés para medir las contribuciones que se esperan de un proyecto determinado. En nuestro caso, no nos interesa solo un *corte de situación estático* sino que queremos acercarnos a los sistemas socioambientales y mirarlos como realidades en su dinámica, como proceso de cambio. Por esta razón nos interesan las tendencias, el manejo de los cambios es el manejo de las tendencias. Un punto de referencia puede cobrar un significado muy potente si se lo ubica dentro una tendencia y en un determinado contexto. Esta es la idea central en esta sección que denominamos *Mirando Detrás*.

Esta sección presenta y explica cinco grupos de ejercicios para documentar los rasgos que caracterizan los diferentes estilos de gobernanza en las iniciativas de manejo costero. Los grupos de ejercicios se refieren a: a) la información general sobre el ejercicio, b) las tendencias ambientales y sociales, c) la iniciativa de manejo, d) los casos de estudio, y e) el análisis de los resultados.

Las iniciativas de manejo y los casos que se documenten van a ser siempre distintos de un país a otro, no sólo por sus temas, asuntos y contextos sino por su nivel de madurez, y por la información disponible. Es pues muy probable que al aplicar esta guía, el nivel de detalle de la información no será uniforme, y que esto se note principalmente en las iniciativas jóvenes. La prioridad no debe estar en lo minucioso de la información sino en lo representativa que resulta para orientarnos en el entendimiento del sentido y características de los cambios.

En algunas oportunidades no estará disponible suficiente información de fuentes oficiales, en esas ocasiones el equipo que hace el ejercicio debe registrar la información que considere adecuada. En otras oportunidades no habrá información cuantitativa sino solamente impresiones generales sobre el sentido del cambio o sobre las metas u otros aspectos, cuando esto ocurra conviene que el equipo aporte la información según su propio juicio y escriba las notas que crea convenientes.

En los diferentes ejercicios debe indicarse si existe o no información adicional de soporte o complemento. El Sistema de Gestión del Conocimiento que desarrolla EcoCostas mostrará tanto las hojas como la información complementaria en PDF u otros formatos. En el caso de mapas, el sistema permitirá hacer ampliaciones (ZOOM), y también conectar con GOOGLE MAP. Estas opciones nos ayudarán en la visualización de los detalles y de mapas actualizados.

A. INFORMACION GENERAL SOBRE EL EJERCICIO DE DOCUMENTACIÓN DE LA LÍNEA DE BASE DE GOBERNANZA

Ejercicio A.1 Presentación del ejercicio

Hemos propuesto que, en general, una línea de base de gobernanza puede trabajarse a propósito de una política o actividad sectorial (turismo, pesca, acuicultura, áreas protegidas, etc.) o a propósito de un programa o proyecto de manejo costero en particular. Cualquiera sea el caso, conviene identificar el objeto

del ejercicio y sus ámbitos, y la única precondition es que haya una historia que contar y de la cual aprender.

Dado que el ejercicio busca la lectura integrada del conjunto de cambios ambientales, económicos, sociales, institucionales y políticos, entre otros, requiere del entendimiento común de un cuerpo básico de términos y procedimientos. Para los fines de este ejercicio proponemos los siguientes términos y significados:

Iniciativa de Gobernanza Costera: Corresponde al nombre del proyecto para el cual se prepara la línea de base de gobernanza.

Campo de acción de la iniciativa: Corresponde al área de enfoque (área geográfica, no temática) de la Iniciativa de Gobernanza Costera.

Contexto el que se inscribe la iniciativa: Corresponde al ámbito del que forma parte y en el que opera la iniciativa. El contexto puede determinarse usando varios criterios, por ejemplo el ámbito ecosistémico (cuencas y sus estuarios), el político-administrativo u otro que sea relevante para los asuntos de manejo de la iniciativa.

Estudio de Caso de Gobernanza: Corresponde al nombre de la o las experiencias específicas que se analizan como representativas de un cierto estilo de gobernanza. Los Casos pueden ser parte del Campo de Acción de la iniciativa o del Contexto de la misma.

El registro de esta información mostrará de entrada el nombre de la iniciativa, su campo de acción o área de enfoque (que también se conoce como la *arena de acción*) y el contexto en el que se inscribe la iniciativa.

Insistimos en vincular el campo de acción con su contexto porque la regla de oro es que *la gobernanza de los cambios en los sistemas socioambientales requiere que la planificación y la toma de decisiones a una escala dada, estén armonizadas con la planificación y la toma de decisiones en la siguiente escala.*

Ejercicio A.2: Propósito de una línea de base y quiénes deben participar

Registra el propósito principal por el que se prepara la Línea de Base e identifica las personas, grupos e instituciones participantes en la recopilación, sistematización y validación de la información

El propósito y la participación deben ser determinados a la luz de los objetivos de cada caso. Si una línea de gobernanza se prepara para el diseño de una nueva iniciativa entonces será importante incluir a los actores cuya situación cambiará con la iniciativa, pero si va a servir de punto de referencia para una autoevaluación -o es parte de una secuencia de autoevaluaciones- será mejor reducir la participación externa y hacer del ejercicio una ocasión para construcción de equipo y planeación estratégica.

La integración de la información y de las percepciones de los diversos actores destaca el valor de reunir a personas de diferentes oficinas de gobierno, entidades y grupos de interés para desarrollar en conjunto la línea de base, y tomar nota de los acuerdos y de los temas en los que existe divergencia de opiniones (PNUMA / GPA, 2006).

Durante los talleres de preparación de una línea de base, se revela con frecuencia que los funcionarios de los departamentos del gobierno central no conocen lo que

está pasando a nivel local, mientras que los líderes de las comunidades a menudo desconocen las acciones y preocupaciones de los niveles regional o nacional. También es frecuente percibir diferencias de percepción entre colegas que trabajan en la misma organización sobre cómo determinar si una política o acción pudo ser mejor implementada o sobre cómo valorar la influencia de una decisión pasada.

Ejercicio A.3: Información Político-Administrativa

Aporta información para vincular el capo de acción y su contexto con la estructura y complejidad político-administrativa con la que está vinculada la iniciativa. El Sistema de Manejo del Conocimiento de EcoCostas permite vínculo inmediato y acceso directo al Google Map, de manera que en la mayor parte de los casos se podrá visualizar la relación entre campo de acción, contexto y división político-administrativa del país.

Ejercicio A.4 Información biofísica sobre el campo de acción

Aporta la información más relevante para caracterizar los rasgos naturales del campo de acción de la iniciativa, las fuentes de la información y la calidad de los datos. En cada iniciativa los rasgos biofísicos son distintos y por tanto los datos lo serán también.

B TENDENCIAS AMBIENTALES Y SOCIALES, CON ENFOQUE EN EL CAMPO DE ACCION

La trayectoria general del cambio se ve mejor si abarca al menos un siglo con los cambios en la condición de los sistemas socioambientales. Un período más corto frecuentemente nos llevará a perder algunos rasgos importantes de la trayectoria del cambio o a tratar de forma superficial el sistema de gobernanza en el lugar. El propósito es visualizar cambios de largo plazo con datos para el área de enfoque, su contexto y el nivel nacional. Para todos los casos, sería ideal usar el mismo período (ojalá desde 1900 o al menos unos 50 años).

En un método que se propone acercar las percepciones a los hechos, es importante recordar que a la hora de hacer las decisiones la percepción de las tendencias por parte de los actores es clave, independientemente de si tal percepción está o no basada en datos de alta confiabilidad científica.

Importancia de la Percepción del Cambio.

Una línea de gobernanza es útil para identificar qué es lo que ha ocurrido (hechos), y cómo la sociedad local (líderes, grupos e instituciones) percibe lo que ha ocurrido.

El valor de la percepción es determinante en las actitudes y decisiones que adoptan los grupos y personas, porque son las percepciones las que influyen en sus valores y conductas. Las percepciones de una persona o de una institución están fuertemente ligadas a su experiencia y expectativas, y entender esta vinculación puede aportar luz sobre cómo funciona un sistema de gobernanza. Un ejemplo de esta situación se aprecia cuando los actores del mercado, de la sociedad civil o de una entidad de gobierno desconocen una serie de hechos, o los proponen como falsos, cuando son inconvenientes para el curso de acción que quieren tomar.

Escala de tiempo

Duda (2002) señala que las experiencias en grandes ecosistemas (como los Grandes Lagos Norteamericanos, el Mar Báltico, la cuenca hidrográfica del Rhin o el Mar Mediterráneo) demandaron de 15 a 20 años de esfuerzos antes de que los países implicados llegaran a compromisos y acciones conjuntas de alto valor para manejo.

Este señalamiento coincide con lo que se observa en otros programas de manejo costero de gran alcance. En efecto, donde es posible encontrar evidencias de cambios de conducta exitosos (en términos de beneficios sociales y ambientales), para problemas como contaminación, sobreexplotación pesquera, o eutrofización, se puede igualmente observar un activo trabajo de dos o tres décadas. Los resultados en sistemas ecológicos de gran escala asociados a vínculos entre la calidad ambiental y la calidad de vida de las sociedades que ocupan esos ambientes requieren de varias décadas para consolidarse.

Una derivación natural de la observación anterior es que aunque la comprensión de los cambios de corto plazo es clave para el día a día, solo la comprensión de la trayectoria general del cambio en largos períodos permite un entendimiento superior sobre cómo funcionan los procesos socioambientales.

Si no hay datos completos o hay datos para pocos años, se recomienda trabajar con datos según la estimación del equipo que realiza el ejercicio. En el texto que acompaña cada gráfico se comenta la calidad de los datos, las razones de los cambios y se contextualiza la información en las diferentes escalas espaciales. Adicionalmente, se mencionarán documentos complementarios que se adjuntarán en formato PDF u otro, utilizando la leyenda **VER MAS...**

Algunos de los datos cuantitativos –oficiales o no- pueden tener calidad cuestionable (las estadísticas pesqueras, en algunos países, pueden ser un ejemplo de datos débiles). Puede ocurrir también que algunos datos hayan sido manipulados para sostener una línea de argumentación, como ocurre a veces con algunos datos de agencias gubernamentales o de informes técnicos sobre impactos ambientales y otros temas que se presentan con un aura de verdad objetiva que no siempre es merecida.

Para recoger Información.

Dependiendo de la escala geográfica, de la complejidad y de los recursos disponibles, quienes preparen una línea de base de gobernanza estarán aplicando una mezcla de las siguientes técnicas:

- Conversaciones no estructuradas con individuos y grupos
- Entrevistas individuales con autoridades, empresarios, y otras personas relevantes para la línea de base
- Reuniones de trabajo con personas seleccionadas por su conocimiento y preocupaciones sobre el lugar.
- Revisión y síntesis de información secundaria disponible.
- Análisis del estado del lugar y de las tendencias utilizando variables claves.

Es importante tener en mente que solo ocasionalmente se puede establecer una clara relación unicausal entre los cambios. Adicionalmente, debido a la circunstancia de que la información se asocia a una fecha, la tabla puede requerir comentarios sobre los desfases entre un evento y otro. Completar el cronograma va siempre a provocar reflexión y discusión

Ejercicio B.1 Tendencias relevantes en el desarrollo

La dimensión temporal y las variables.

Los gráficos (escalas de 50 a 100 años) dan soporte poderoso a las descripciones orales sobre las tendencias y la calidad de los datos. El gráfico debe diferenciar los períodos con datos fiables de aquellos sin datos o con datos extrapolados. Es ideal usar gráficos simples.

La línea de base debería, al menos, incluir un gráfico y una descripción de las siguientes categorías:

1. Tendencias sobre la población. Si hay migración de temporada o aumento de población por turismo, esto debería comentarse.
2. Tendencias en la calidad de vida (Por ejemplo: alfabetismo, educación, salud, tasa de pobreza, expectativa de vida).
3. Tendencias en las cosechas o en la explotación de recursos naturales (por volumen y valor) para pesquerías y sus productos, agricultura, minería, turismo, acuicultura y actividades económicas claves.
4. Valores ambientes claves (Por ejemplo: humedales, estuarios, arrecifes, pastos marinos, descargas de los ríos, área de dunas, según sea relevante)
5. Distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) en agricultura, industria, turismo, acuicultura, pesca.
6. Tendencias en el uso de la tierra (bosques, cultivos agrícolas, pastos, urbanización)
7. Calidad del agua (áreas contaminadas, contaminantes principales, puntos críticos)

Preguntas

- ¿Cuáles son las tendencias de cambio en el sistema socioambiental y qué implicaciones tienen (50-100 años)?
- ¿Qué fiabilidad tienen los datos (fiables, completos)?
- ¿La percepción de los actores con mayores intereses se corresponde con las tendencias representadas en los gráficos?

Resultados:

- Un conjunto de gráficos, con un eje de tiempo horizontal común, que muestre las tendencias en siete categorías de indicadores,
- Un texto sobre las causas probables y las implicaciones de las tendencias dibujadas, con comentarios sobre la calidad de los datos.
- El mismo tratamiento (gráficos y textos) para variables adicionales complementarias o de detalle.
- Comentarios que contextualizan la información del campo de acción
- Una serie de documentos o gráficos complementarios para las diferentes tendencias, mencionados al pie de las tablas después de la leyenda **VER MAS...**

Ejercicio B.2: Cronograma de los grandes cambios

Este ejercicio arma un marco de información para visualizar de dónde venimos y dónde estamos en la trayectoria del cambio, incluyendo datos del contexto en el que se inscribe la iniciativa de manejo. Los eventos a registrar muestran los cambios principales de la economía, la política, la ocupación del espacio, el crecimiento de la población, los desastres naturales, los años de auge y crisis (y otros datos) que según la experiencia local son claves para entender la historia de la región, lo cual incluye algunos datos del país y del exterior.

Preguntas

- ¿Cómo han cambiado las actividades humanas (tipo e intensidad) durante: a) los 25 últimos años, b) los 50 últimos años, c) los últimos 100 años?
- ¿Cómo se relacionan los cambios en las actividades humanas con los cambios en las condiciones del ambiente y en los bienes y servicios que genera?
- ¿Qué respuestas dio el sistema de gobernanza a los eventos claves y a los principales cambios en los ecosistemas (recordar que el sistema de gobernanza se expresa en mercado, gobierno y sociedad civil)? Si no hubo respuestas claras, ¿se puede explicar el por qué?

- ¿Cuáles son las fuentes claves de información sobre los cambios (libros, series de datos, individuos)?
- ¿Hay grandes diferencias de opinión sobre los cambios ambientales, sus causas e impactos?

El ejercicio ayuda a descubrir las fuentes de presión detrás de los cambios y ha proponer conexiones temporales y espaciales que pueden ofrecer interesantes pistas de exploración y análisis. Las columnas permiten ordenar los cambios ambientales, económicos, sociales y político-institucionales (incluyendo desastres ambientales, pestes, incendios, guerras, etc.), las fuentes de la presión principal tras de los cambios (fuerzas de mercado, sociales o políticas), y la escala en que opera la fuente de la presión principal. Es importante no limitar las entradas del cronograma exclusivamente al área de enfoque.

Resultados

- Cronograma organizado como una tabla de cuatro columnas, que identifica fecha y luego los cambios en la Presión, en el Estado, y en las Respuestas del sistema de gobernanza.
- Diferencias en las interpretaciones, percepciones y conflictos sobre los hechos y las fuentes de datos.

Ejercicio B.3 Identificación de los distintos períodos de desarrollo

Con base en el cronograma es posible proponer uno o más períodos de desarrollo en la historia de un lugar. Un período (a veces de una o varias décadas) es una etapa durante la cual fueron relativamente estables las normas y las interacciones entre los actores. Un sistema de gobernanza responde a los asuntos que la sociedad percibe como de su mayor interés en un momento dado.

Los asuntos son problemas y oportunidades que preocupan a una sociedad, pero no necesariamente hay percepciones comunes sobre ellos, por ejemplo: en el *Anthropoceno* el cambio global, la inequidad en la distribución de la riqueza, la proliferación de armas nucleares y los conflictos por el petróleo y el agua dulce son ejemplos de asuntos con alto rango de prioridad en la agenda formal planetaria del sistema de gobernanza, pero estos asuntos no tienen el mismo rango de prioridad en cada sociedad concreta.

Esta herramienta permite asignar un nombre a los períodos propuestos, sugerir la base económica (actividades o productos principales) del Período, identificar las leyes, políticas y estilo de gobierno que caracterizan el Período, y mencionar los factores que explicarían el fin del Período

Preguntas

- ¿Podemos distinguir algunos períodos en la trayectoria del cambio?
- Si lo podemos hacer, ¿hay una base económica clara en cada período?, hay un cuerpo de leyes, políticas o estilo de gobierno que caracterizan el Período?
- ¿Es posible identificar los factores que explicarían el fin del Período y la transición de una era a la siguiente?
- ¿Hay diferencias o particularidades importantes en el estilo de gobernanza en la escala nacional y en la escala del campo de acción?

Resultados

- Identificación de los períodos en la trayectoria del cambio y de su base económica.
- Identificación de las políticas dominantes.

- Identificación de los factores que promovieron los cambios de era.
- Comentarios sobre las diferencias o particularidades en el sistema de gobernanza en las escalas nacional y del campo de acción.

La base económica de cada período usualmente es muy útil para entender la razón económica los cambios en el sistema socioambiental y las respuestas –o la falta de respuestas- del sistema de gobernanza.

C. LA INICIATIVA DE MANEJO

Los ejercicios anteriores presentan los aspectos generales del ejercicio y la información sobre las tendencias ambientales y sociales del campo de acción. Ahora entramos a *la iniciativa* enfocándonos en los cambios que aporta a los sistemas socioambientales. Este grupo de ejercicios documenta los siguientes aspectos:

- Propósitos de la iniciativa.
- Avance en las Acciones Esenciales de cada paso del ciclo
- Actores claves, por pasos, en el ciclo actual
- Graficación de la trayectoria de cambio (ciclo) de la iniciativa
- Presentación de los Asuntos de Manejo en la generación actual
- Implicaciones de las tendencias deseadas

Ejercicio C.1: Propósitos de la iniciativa.

Propone una síntesis esencial de los propósitos (o finalidad) de la iniciativa y menciona las fuentes de información.

En algunos proyectos el propósito está explícito, mientras que en otros se presenta bajo la forma de una *visión*. La declaración de propósitos y la descripción de lo que se espera nos ayudan a tener una impresión sobre la coherencia del diseño del proyecto en sus componentes, asuntos de manejo y metas.

Preguntas

- ¿Cuál es el propósito o la finalidad de la iniciativa?
- ¿Hay (o es posible construir) una descripción clara de lo que se espera con la iniciativa, en términos de mejoras en la calidad de vida, en los ambientes biofísicos y en el sistema de *gobernanza*?
- ¿Son coherentes los componentes del proyecto y sus metas con los tiempos, los presupuestos y los actores que se espera incorporar a la implementación del proyecto?

Resultados

- Identificación de los propósitos de la iniciativa.
- Descripción de las contribuciones de la iniciativa a la calidad de la vida, del ambiente y del sistema de gobernanza.
- Mención de las fuentes.

Ejercicio C.2: Avance en las Acciones Esenciales de cada paso del ciclo

Registra en una tabla el estado de avance de la iniciativa de manejo. La tabla es consistente con el esquema del ciclo de proyectos que recomienda GESAMP para manejo costero. Los estados de avance propuestos para las acciones esenciales de los pasos son tres: a) sin acción, b) En marcha, y c) completado.

La representación del ciclo de vida de los proyectos sigue el patrón general del ciclo de aprendizaje, para destacar que el manejo de ecosistemas costeros (y de cualquier

actividad humana compleja) debe ser un esfuerzo continuo y consciente de mejora en el aprendizaje y en la acción. El patrón de cinco pasos que configuran el ciclo ha resultado aplicable a todos los proyectos o iniciativas de manejo y, sin importar cuál haya sido la metodología específica de su diseño e implementación, se ha mostrado muy útil como *mapa de ruta* para ir de la experiencia al conocimiento, del conocimiento al método, y del método hacia nuevas experiencias. Esta es la dinámica que está en la base de nuestra concepción del manejo como aprendizaje y acción.

El proceso de aprendizaje se caracteriza en la **Figura 1** y es aplicable a cualquier proceso de cambio inteligente (con capacidad de aprender de sí mismo).

Ciclo del aprendizaje basado en la experiencia

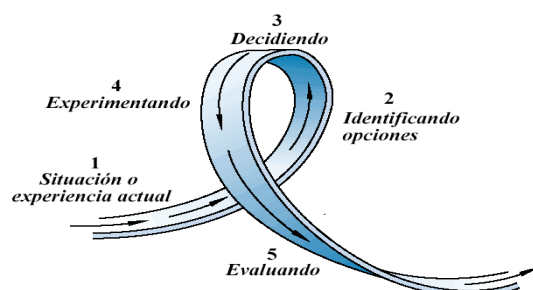


Figura 1. Ciclo del aprendizaje basado en la experiencia

Para el caso del manejo costero, el GESAMP⁵ adoptó los pasos del ciclo de manejo según la **Figura 2**. Si un individuo o un programa aprenden bien, entonces los ciclos de aprendizaje se interconectan en un proceso acumulativo y enriquecedor. En los proyectos de obras físicas la aspiración es que el diseño tenga los atributos que las distintas técnicas demandan y que la ejecución ocurra según el diseño. En los proyectos de cambio social el corazón del éxito está en mejorar consistentemente la capacidad de aprendizaje para el desarrollo de mejores prácticas en los distintos campos de interés.

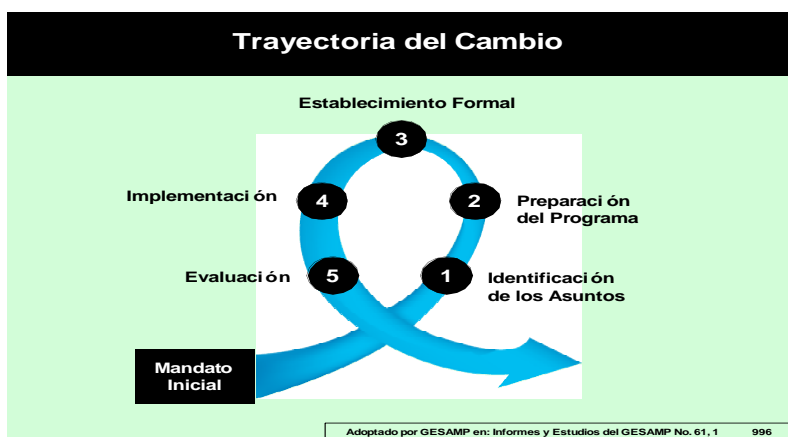


Figura 2. Ciclo de MCI

El ciclo de MCI está compuesto por pasos y acciones (ver **Tabla 2**) a través de los cuales actuamos y aprendemos como individuos e instituciones. Los pasos incluyen

⁵ GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection) Documento traducido al español por EcoCodstas y publicado por FAO. Ver en www.ecocostas.org (publicaciones)

28 acciones esenciales, las cuales se han mostrado como rasgos presentes en los proyectos exitosos.

Pasos	Acciones Esenciales
Paso 1 Identificación y Evaluación de Asuntos Claves	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar y evaluar los principales asuntos ambientales, sociales e institucionales y sus implicaciones. 2. Identificar los principales actores y sus intereses. 3. Verificar la factibilidad y el liderazgo gubernamental y no gubernamental sobre los asuntos seleccionados. 4. Seleccionar los asuntos sobre los cuales enfocará sus esfuerzos la iniciativa de manejo. 5. Definir los límites geográficos de la iniciativa 6. Definir las metas de la iniciativa.
Paso 2 Preparación del Programa	<ol style="list-style-type: none"> 7. Documentar las condiciones sociales y ambientales al inicio de la iniciativa 8. Realizar la investigación identificada como prioritaria 9. Preparar el plan de manejo y la estructura institucional bajo los cuales será implementado 10. Desarrollar de la capacidad técnica local. 11. Planificar el sostenimiento financiero. 12. Probar acciones de implementación a escala piloto 13. Realizar un programa de educación pública y concientización.
Paso 3: Adopción formal y presupuesto	<ol style="list-style-type: none"> 14. Obtener la aprobación gubernamental de la propuesta. 15. Implementar el marco institucional y obtener el respaldo gubernamental para los diversos arreglos institucionales. 16. Proveer los fondos requeridos para la implementación del programa.
Paso 4 Implementación	<ol style="list-style-type: none"> 17. Modificar las estrategias del programa conforme sea necesario. 18. Promover el cumplimiento de las políticas y estrategias del programa. 19. Fortalecer el marco institucional y el marco legal del programa. 20. Fortalecer el compromiso de la administración y del personal con la estrategia y los resultados. 21. Fortalecer la capacidad gerencial, técnica y de manejo financiero del programa. 22. Asegurar la construcción y mantenimiento de la infraestructura física. 23. Alimentar la participación abierta de quienes respaldan el programa. 24. Implementar los procedimientos de la resolución de conflictos. 25. Alimentar el apoyo político y la presencia del programa en la agenda de grandes temas nacionales. 26. Monitorear el desempeño del programa y las tendencias del ecosistema.
Paso 5: Evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 27. Adaptar el programa a su propia experiencia y a las nuevas y cambiantes condiciones ambientales, políticas y sociales. 28. Determinar los propósitos e impactos de la evaluación.

Tabla 2. Acciones esenciales de los pasos del ciclo de MCI

Pregunta

¿Cuál es el avance en el cumplimiento de esta acción?

Resultado

Registro de avance en el cumplimiento de las acciones esenciales por paso.

Ejercicio C.3: Actores claves, por pasos, en el ciclo actual

Registra la participación de los actores en los distintos pasos del ciclo del proyecto, incluyendo el mandato inicial. Permite referencias personales e institucionales y aporta información muy valiosa para entrevistas y búsqueda de impresiones y datos complementarios. Con frecuencia ayuda a rastrear intereses y a plantearse desafíos sobre cómo incluir a actores que no se han incorporado al proceso o cómo mantener o mejorar la participación.

Es verdad que no todos los actores tienen la misma importancia para el manejo de los distintos asuntos, ni el mismo rol en los distintos pasos y acciones esenciales del ciclo. Por ejemplo, el papel gubernamental en sus distintos niveles es insustituible en el mandato inicial y en la formalización de la iniciativa (paso 3) cuando la iniciativa implica políticas públicas; que la participación de expertos es clave en la preparación del programa (paso 2), en su implementación (paso 4) y en la evaluación (paso 5); y

que, finalmente, la participación de actores de la sociedad civil y del mercado es clave en el diseño de la iniciativa (paso 1), en los ensayos de manejo (paso 2), y en la implementación (paso 4).

A pesar de la diferencia de intereses y de sus distintos roles, la afirmación anterior no debería llevarnos a segmentar y a armar secuencias en la participación de los actores. Son distintos, pero su ausencia trae usualmente graves perjuicios en la credibilidad, en la continuidad del esfuerzo y en la integración de aprendizajes y en la acumulación de fuerzas. La construcción de un proyecto de manejo como un esfuerzo político y social (con actores de los sectores público, de mercado y de la sociedad civil) es imposible si la participación se segmenta. De hecho, nuestra hipótesis principal es que los sistemas de gobernanza que buscan sociedades sostenibles requieren de la participación transparente (con mecanismos de control y rendición de cuentas) y de sinergias entre los actores de los tres sectores.

La experiencia muestra que los proyectos de manejo de ecosistemas que se han iniciado por iniciativa de entidades de ciencia han avanzado con un grupo de actores (sus *stakeholders* de inicio) hasta un nivel en el cual han necesitado de nuevos actores para continuar en sus metas. Lo mismo ha ocurrido con proyectos de conservación o de entidades de gobierno o de actores de mercado. No hay evidencias de éxito (excepto en las experiencias de manejo basado en comunidades) en proyectos de manejo de sistemas socioambientales complejos donde un sector de actores pueda conseguir resultados de interés público y sostenerlos en ausencia de actores de los otros sectores.

Preguntas

¿Cuáles son los actores que han participado en las acciones esenciales?

¿Han participado a título personal o en representación de entidades u organizaciones?

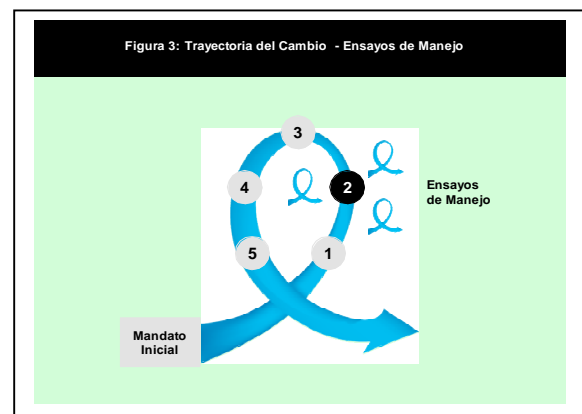
¿A qué sector pertenece cada actor? ¿En qué pasos han participado?

Resultados

Listado de actores claves con información de referencias institucionales, mencionando los pasos en los que ha participado

Ejercicio C.4: Graficación de la trayectoria de cambio (ciclo) de la iniciativa

Utiliza el gráfico del ciclo para registrar el estado de avance de la iniciativa de manejo mediante tres referencias visuales que señalan si el paso está completado, en ejecución o sin iniciarse. Con frecuencia una iniciativa de de manejo de gran escala incluye varios proyectos. Entonces es necesario diferenciar los ciclos que se van a graficar: si es el ciclo de la iniciativa general o si son los ciclos de los proyectos específicos. Recomendamos registrar en el paso 2, los proyectos específicos como ensayos de manejo o ciclos menores inscritos en ciclo general. **Figura 3**



Como se ve en el gráfico, antes de iniciar un ciclo es necesario obtener un mandato, gubernamental o no, dependiendo del alcance del proyecto. En iniciativas públicas, con bastante frecuencia la historia de los esfuerzos de manejo costero en la década pasada muestra poca continuidad: a menudo los proyectos no completan los pasos y asoman como esfuerzos parciales o discontinuos.

Las rupturas más frecuentes ocurren entre la fase de planificación (pasos 1, 2 y 3) y la de implementación (paso 4). Para los fines de este ejercicio, proponemos que un proyecto se grafique como ciclo completo cuando se han ejecutado (con atrasos o no) al menos los cuatro primeros pasos. Con esto no queremos mermar la importancia del quinto paso, ya que su no ejecución, (evaluación), además de afectar la calidad de la ejecución del ciclo que termina, afecta la calidad del nuevo ciclo al privarlo de los aprendizajes que resultan de los éxitos y fracasos del esfuerzo propio.

Para graficar un ciclo identificamos el mandato inicial y su fecha, luego ubicamos en el diagrama los períodos de cada paso (identificación de asuntos, planeación, formalización, implementación y evaluación). La graficación debe ser consistente con la información contenida en el Ejercicio C.2. El gráfico permite la visualización inmediata de la trayectoria de cambio, pero no sustituye la historia de los esfuerzos de gobernanza *de los cambios* en un determinado lugar.

Preguntas

- ¿Hay más de un ciclo de manejo?
- ¿Qué símbolo corresponde al estado de avance en cada paso? (completado, iniciado, no iniciado)
- ¿Cuáles son los años de inicio y completación de los pasos?
- ¿Hay ensayos de manejo? Cuáles son los años de inicio en sus pasos?

Resultados

- Gráfico que muestra para cada iniciativa la evolución de una o más generaciones.

Ejercicio C.5 Presentación de los Asuntos de Manejo en la generación actual

Registra los asuntos de manejo y las metas de la iniciativa. Usualmente cada iniciativa tiene varios asuntos de manejo, para este ejercicio escogemos dos asuntos, a manera de ejemplos.

Los asuntos de manejo determinan el enfoque del esfuerzo y sus características. Los asuntos de manejo están en el corazón del diseño de un esfuerzo de manejo: las metas, la identificación de los actores claves, la extensión del campo de acción, la delimitación del contexto, las características del sistema de gobernanza, etc. dependen de los asuntos de manejo. Las metas se fijan para los asuntos, determinan la carga de trabajo y guían la construcción de la capacidad institucional y social para lograr el éxito.

Los asuntos de manejo se definen como los problemas u oportunidades sobre las que se va a actuar y se visualizan mejor cuando es posible graficar los cambios esperados en una tendencia u oportunidad sobre la cual se quiere actuar.

Preguntas

- ¿Cuáles son los cambios en las tendencias ambientales o sociales que busca la iniciativa?, o las oportunidades que quiere aprovechar?
- ¿Tuvo la iniciativa otros asuntos de manejo en generaciones anteriores?

- ¿Cuáles son las prioridades identificadas para la mejor gobernanza en el sitio en esta generación?
- ¿Cuáles son las metas en cada asunto de manejo, en esta generación?

Resultados:

- Asuntos de manejo seleccionado
- Presentación de las metas, si es posible mediante dos gráficos para cada asunto, el uno mostrando cómo está la tendencia actual y el otro mostrando el cambio esperado.
- Comentarios sobre los asuntos de manejo en las generaciones anteriores y otros temas relacionados.

Ejercicio C.6: Implicaciones de los cambios deseados

Registra las implicaciones de las metas de la iniciativa en los actores afectados y en sus prácticas y usos, en los cambios previsible en la infraestructura (si es el caso), y en los aspectos legales e institucionales. Debajo de la tabla sugerimos escribir un par de comentarios sobre las implicaciones que el conjunto de las tendencias deseadas tendrían en la calidad de la vida y en la calidad del ambiente del Área de enfoque.

Una de las debilidades frecuentes en el diseño de las iniciativas está en la escasa visibilización de lo que las metas implican en términos de los diferentes órdenes de cambios esperados y de las escalas de los cambios. Las metas establecidas en términos de calidad de vida y de calidad de ambiente usualmente requieren cambios institucionales, o en los usos o en la infraestructura. Si estos cambios no son visualizados y dimensionados adecuadamente, va a fallar el diseño y la implementación va a estar llena de dificultades.

Preguntas

- ¿Cuales son los actores afectados por los cambios y qué implicaciones institucionales tienen los cambios?
- ¿Cuáles son las implicaciones en los usos y en las prácticas?
- ¿Cuáles son las implicaciones en la infraestructura?

Resultados:

- Identificación de los vínculos entre las metas, los actores y los cambios de orden uno y dos en una muestra de los asuntos de las iniciativas de manejo.

D CASOS DE ESTUDIO EN LOS PROCESOS DE GOBERNANZA

Un buen caso de estudio tiene alto potencial para aportar evidencias de cómo opera el sistema de gobernanza de los usos en los ecosistemas a lo largo a veces de décadas. Se trata de una historia de varios años, ojalá décadas, que permite ilustrar mejor la gobernanza de los usos. El caso puede mostrar la evolución de la explotación de un recurso natural (agricultura, extracción de madera, pesquerías) o el crecimiento de una actividad como el turismo, o el desarrollo de la capacidad para manejar un desastre (inundaciones, tormentas o enfermedades).

Dado que el sistema de gobernanza incluye actores de gobierno, mercado y sociedad civil, las historias de los casos deben mostrar el comportamiento y el papel de estos tres grupos de actores y los mecanismos que usan para asegurar sus intereses.

Un caso de estudio con larga trayectoria permitirá el análisis detallado de la secuencia completa de pasos en la trayectoria del cambio (cinco pasos del ciclo de la iniciativa), y particularmente de la transición entre los primeros tres pasos (análisis

de los asuntos, planificación y adopción formal) y el paso de implementación. También puede ser muy relevante examinar casos en los que el sistema de gobernanza fue incapaz de alcanzar consenso y compromiso en alguno de los pasos.

Nuestro propósito no está en juzgar cómo los esfuerzos pasados y presentes encararon los asuntos de manejo, sino en documentar cómo han trabajado los procesos de gobernanza en cada caso. En particular nos interesa enfocarnos en cómo se vincularon los cinco pasos fases (selección de los asuntos de manejo, preparación del programa, adopción formal, implementación y evaluación) en el ciclo de proyecto.

Nuestro análisis de gobernanza considerara tres fuentes (mercado, gobierno y sociedad civil) y no se limita a las respuesta de los gobiernos (leyes, políticas, proyectos o programas aprobados), sino que muestra cómo los negocios y las organizaciones no gubernamentales han respondido a los problemas y oportunidades de manejo.

El caso puede ser parte de una iniciativa madura de manejo y estar en el “área de enfoque” de dicha iniciativa, otras veces la iniciativa en su conjunto puede operar como caso de estudio y, otras veces, el caso puede ser parte del contexto en el que se inscribe la iniciativa (cuando la iniciativa es joven).

Para documentar los casos, registramos el nombre de la iniciativa y mencionamos si el caso corresponde al Área de enfoque o a su contexto. Finalmente mencionamos los nombres de los casos que vamos a documentar. No se espera que el nivel de detalle de la información sea igual para todos los casos.

Preguntas

- ¿Cuáles son las fuentes y la distribución general de financiamiento?
- ¿Cuál es el área de enfoque del caso?
- ¿Cuáles fueron los asuntos de manejo? ¿Existieron conexiones entre una generación de gobernanza y la anterior (o subsiguiente) para el mismo asunto de manejo?
- ¿Cuál fue la meta o el resultado esperado?
- ¿Qué estrategias fueron seleccionadas para alcanzar la meta?
- ¿Se completó el ciclo? ¿Hubo evaluación? Si fue hecha, ¿quién la hizo?, ¿tuvo impactos en la forma de gestionar/manejar la iniciativa? ¿Fue la iniciativa capaz de adaptarse a nuevos asuntos, a cambios en el contexto y a su propia experiencia?
- ¿Qué grupo de actores tuvo el rol dominante en el sistema de gobernanza? Hubo mecanismos de control y rendición de cuentas?
- ¿Cuáles fueron las contribuciones del caso a la calidad de vida y de ambiente en el campo de acción del caso o del país?

Ejercicios

Ejercicio D.1: Información del caso

Ejercicio D.2: Ubicación

Ejercicio D.3: Asuntos de manejo

Ejercicio D.4: Metas

Ejercicio D.5: Estrategias Principales (y comentarios sobre cómo funcionó la relación entre metas y estrategias)

Ejercicio D. 6: Gráfico de Avances en los Procesos de Gobernanza

Ejercicio D.7: Comentarios sobre los roles de los actores de Mercado, Gobierno y Sociedad Civil

Ejercicio D.8 Resumen de Resultados

Cómo hacer el resumen de Resultados con enfoque en Gobernanza

Entendemos los resultados como cambios logrados en los asuntos de manejo en dirección de las metas. La **Figura 3** muestra un marco operativo que nos sirve para identificar los resultados en una secuencia de órdenes de logros y escalas espaciales. Diferenciamos claramente los resultados de los productos. Si usáramos la clásica cadena de producción de cambios veríamos la siguiente secuencia: insumos-procesos-productos-resultados-impactos.

Órdenes y Escalas de Cambio			
PRIMER ORDEN Construcción de las Precondiciones	SEGUNDO ORDEN Cambios de Comportamiento	TERCER ORDEN Cambios en Calidad de Vida y Ambiente	CUARTO ORDEN Contribuciones para Sociedades sostenibles
Decisiones que establecen los asuntos de manejo, las metas y los planes.	Buenas prácticas en la toma e implementación de decisiones.	Cambios en la calidad de vida.	Usos sostenibles .
Decisiones que alistan a los jugadores, arman las estrategias, acuerdos, alianzas y formas de participación.	Buenas prácticas en los usos (incluye áreas protegidas y no protegidas).	Cambios en la calidad ambiental.	Mantenimiento de las funciones básicas de los ecosistemas.
Decisiones que aprueban el programa, establecen la autoridad y los fondos.	Buenas prácticas en la infraestructura y los servicios públicos.	Recuperación-Desarrollo de valores culturales y estéticos.	Estado de derecho y Construcción de bienes y servicios públicos de calidad creciente.
Decisiones que aman los arreglos administrativos, la capacidad técnica de ejecución y la logística para las metas.	Fortalecimiento de la identidad y participación local en las oportunidades del desarrollo.	Desarrollo -Integración de la sociedad local en ámbitos más amplios. (Aportes a cambios de escala).	Desarrollo de valores para sostener los cambios y alimentar la esperanza en un futuro viable.

Figura 3. Órdenes y escalas de cambio

Las escalas espaciales se refieren a los diferentes ámbitos desde lo local hasta lo regional, nacional o internacional.

El Primer Orden de resultados corresponde a las precondiciones institucionales que se han negociado para que el sistema de gobernanza trabaje con éxito los cambios previstos en los asuntos de manejo. Cuando los procesos de gobernanza son exitosos, los resultados de primer orden son el fruto de la realización de los pasos 1, 2 y 3 del ciclo de GESAMP.

El segundo orden se refiere a los cambios de prácticas durante la implementación, son cambios que ocurren en el comportamiento de las instituciones y grupos de usuarios, en la tecnología y en la generación de fondos para la sostenibilidad a largo plazo. El Tercer Orden se refiere a las metas de calidad de vida y de calidad ambiental conseguidas en el programa, y el Cuarto Orden corresponde a cambios expresados en sociedades sostenibles. (Olsen, 2003, UNEP/GPA, 2006).

A continuación se examina cada Orden en detalle.

El Primer Orden: cambios institucionales

Corresponde a las precondiciones institucionales para el éxito en la gobernanza. Tales precondiciones son:

1. *Metas claras* que definen la calidad ambiental y social que se propone el programa en los asuntos de manejo que ha seleccionado (insistimos en que las metas se formulen como resultados de tercer orden). Las metas son cuantitativas, tienen un límite en el tiempo y reflejan lo que es valioso para la sociedad. Deben basarse en el entendimiento profundo de cómo funcionan los ecosistemas, las instituciones y los actores que participarán en el esfuerzo de manejo.
2. *Alianzas y actores* cuya participación es clave para un soporte activo de las metas del programa. Es esencial construir alianzas al nivel local entre los grupos más cercanos o más vinculados con la implementación. Sin el apoyo de grupos claves, los objetivos y actividades del programa podrían ser vistos como impuestos y la implementación de las nuevas políticas y los mecanismos de decisión no podrá avanzar en una sociedad poco informada o en desacuerdo con el programa. Las alianzas incluyen a los distintos niveles del gobierno, del mercado y de la sociedad civil.

Es imposible conseguir un acuerdo total entre los actores implicados, y el éxito de la iniciativa dependerá de la capacidad para construir acuerdos, para balancear los incentivos y las penas, y para aplicar las normas acordadas.

3. *Voluntad política del gobierno*. Esta voluntad se expresa en una serie de mandatos para establecer la iniciativa de manejo, aprobar las políticas y planes de acción, y dotar formalmente a la institución responsable con la autoridad y recursos suficientes para implementar el programa. Los mandatos pueden tener forma de ley, decreto u otra norma de alto nivel. Otra expresión de voluntad es la creación de comisiones, grupos de trabajo, organizaciones de usuarios u organizaciones no gubernamentales para implementar y avanzar la agenda. La designación de áreas protegidas y la asignación de presupuestos pueden requerir de acción legislativa.
4. *Capacidad técnica y logística*. Una regla de oro es equilibrar constantemente la complejidad de la agenda con la capacidad de las instituciones a cargo del programa. A menudo la escala y el alcance de las iniciativas sobrepasa la capacidad interna de implementar y sostener el programa y las entidades necesitan mecanismos y autoridad para tener acceso a la capacidad externa instalada en la sociedad. La ausencia de estos mecanismos y autoridad resulta en pérdidas de tiempo y con frecuencia crean frustración y cinismo.

El Segundo Orden: Cambios de conducta

El segundo orden de resultados incluye evidencias de colaboración entre las instituciones de gobierno, los grupos de usuarios, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado. Incluye también cambios en la infraestructura y en las líneas de inversión.

1. *Cambios de comportamiento de las instituciones de gobierno*. Debido al sistema sectorial con que se organizan los gobiernos, uno de los mayores retos es armonizar las formas de planificación e implementación. La reorganización de instituciones, la redistribución de poder y recursos, la creación de comisiones y equipos de trabajo (que son logros de Primer Orden) deberían estar seguidos de los cambios de comportamiento (resultados de Segundo Orden) sin los cuales es imposible el éxito en la implementación. Cuando el cambio de comportamiento es insuficiente, los resultados de Primer Orden pierden sentido. Para el cumplimiento de las normas es clave lograr el cambio de comportamiento en los órganos del poder público, además de ver evidencias de colaboración entre los sectores de

negocios, asociaciones pesqueras, grupos de la sociedad civil, etc. En los últimos años se ha prestado mucha atención a incentivar asociaciones público-privadas para alcanzar metas de conservación y desarrollo.

2. *Cambios en la conducta de las personas, los grupos y las empresas* que hacen uso directo de los bienes y servicios de los ecosistemas costeros, y que a menudo son el punto focal de la implementación. Un ejemplo obvio es la prohibición absoluta de prácticas destructivas (como la pesca con dinamita o la descarga de aguas no tratadas al medioambiente), o el cumplimiento de las *líneas de retiro* en las construcciones costeras, lo cual puede ser clave frente a desastres naturales o frente a la erosión, o simplemente para conservar los valores estéticos de la costa.
3. *Inversiones para reforzar la capacidad técnica y operativa de las instituciones*, para mejorar la infraestructura, y para dar continuidad a las políticas y planes de gestión costera. Ejemplos de este cambio de conducta son las inversiones en mejores métodos para aplicar las leyes, para tratamiento de aguas residuales, para infraestructura que proteja el frente costero, para mantener operativo el programa, etc. (en varias naciones en desarrollo, conseguir este tipo de financiación a largo plazo es un desafío muy complejo).

Las inversiones en infraestructura son fáciles de cuantificar y de justificar en un presupuesto. Si se ha aprobado el presupuesto para una planta de tratamiento o una potabilizadora y existen varias firmas que pueden construirlas, las buenas prácticas para la administración de esos proyectos son ampliamente conocidas. Sin embargo esta aparente simplicidad puede no ser verdad: una capacidad institucional de fiscalización insuficiente, o la falta de atención al uso adecuado o al mantenimiento pueden llevar en pocos años a un puerto pesquero que quedó vacío, a una planta de tratamiento que no funcione o a un sistema de agua potable que no trabaje con las normas de diseño.

El Tercer Orden: La cosecha

El Tercer Orden de Resultados es la recompensa tras logros constantes en el cambio adecuado de conductas: la calidad del agua y las pesquerías aumentan, los ingresos mejoran y todo aporta a la calidad de la vida y del ambiente de una comunidad, cuyo futuro tiende a verse con esperanza.

Los cambios de Tercer Orden resultan de acciones y fuerzas múltiples, y sólo ocasionalmente un programa específico puede pretender la responsabilidad por un cambio en el ambiente o en el bienestar de una sociedad. Hay varias razones que dificultan la atribución lineal del éxito: una es que mientras más complejo es un programa más difícil es establecer relaciones causa-efecto; otra es que cuando la escala del trabajo es grande o el problema es muy complejo los beneficios de Tercer Orden requieren de plazos que avanzan más allá de la vida de un proyecto o de una inversión específica; otra es que es muy difícil cuantificar los resultados positivos de inversiones que se hacen para evitar formas inapropiadas de desarrollo o para prevenir efectos que habrían sido negativos para el sistema.

Los más importantes resultados de una gobernanza efectiva en la costa se expresan en la mayor equidad y bienestar social. Una adecuada gobernanza refuerza el sistema de participación social democrático y aporta señales del valor del orden, la transparencia y la rendición de cuentas. Al promover una democracia participativa, los programas efectivos de gobernanza aportan una sensación de esperanza, de mayor seguridad y de fe en que el sistema puede responder a las necesidades sociales.

Ejemplos de cambios de Tercer Orden son:

Mejora en la calidad de parámetros químicos, físicos y biológicos.

Mejoras en el reclutamiento de especies pesqueras.

Reducción medible de contaminantes persistentes en la cadena trófica

Cambios en el nivel de ingresos y en las condiciones sociales como resultado de mejoras en las condiciones ambientales.

Reducción en la eutrofización.

El Cuarto Orden: Comunidades sostenibles

La diferencia entre Tercer y Cuarto Orden es que el cuarto requiere de un balance sostenible entre los aspectos sociales y ambientales.

El cuarto orden no se alcanza si, por ejemplo, la condición de los arrecifes de coral en un lugar se mantiene constante o mejora pero la gente local asociada a ese ecosistema continúa viviendo en pobreza porque está excluida de las oportunidades del desarrollo. De forma similar, tampoco se alcanza si algunos indicadores socioeconómicos son altos pero se erosiona la base de recursos o se explota a otros grupos sociales. El balance es muy complicado porque requiere considerar la equidad entre generaciones y manejar las tendencias sociales y ambientales.

Es importante reconocer que algunos resultados de Primero, Segundo y Tercer Orden se acumularán en un mismo periodo, y que pueden existir relaciones causales entre los tres órdenes, pero no hay que esperar que los resultados se den necesariamente de una sola forma y en cualquier escala. Por ejemplo, si un asunto de manejo se implementa como un ensayo local antes de probar una escala mayor, el Primer Orden puede ser alcanzado a escala nacional cuando los cambios de órdenes segundo y tercero han acumulado experiencia y éxitos en uno o más sitios de escala local.

Resultados

Se espera que el resumen de resultados en cada caso de manejo agrupe los cambios siguiendo la estructura de la tabla de la **Figura 3**.

E. SÍNTESIS DE LECCIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA

Este es el momento de mirar el conjunto y de reflexionar sobre la trayectoria del cambio (ciclo de manejo) a largo plazo en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa, sobre los órdenes y escalas de los resultados, sobre las sinergias y sistemas de alianzas con que ha funcionado el sistema de gobernanza en el sitio de enfoque y en su contexto mayor. Es el momento de los aprendizajes y las conclusiones.

Preguntas

- ¿Cuáles son las conclusiones y lecciones a propósito de la trayectoria de cambio en la iniciativa y los casos? ¿Cómo operan y cambian las condiciones externas al programa?
- ¿Cuáles son las conclusiones y lecciones sobre los órdenes y escalas de los resultados en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa? ¿Cuál es la profundidad de los cambios de conducta? ¿Cuan efectivo ha sido el actual sistema de gobernanza en función de las metas de las iniciativas de manejo?

- ¿Cuáles son las conclusiones y lecciones sobre las sinergias y sistemas de alianzas con que ha funcionado el sistema de gobernanza en el sitio de enfoque y en su contexto mayor.
- ¿Qué prioridades se identifican a partir de la línea de base de gobernanza para manejar los asuntos actuales?
- ¿Qué cambios específicos en la conducta de los grupos, negocios e instituciones claves deberían estar en el foco de un futuro plan de acción?
- ¿En qué grado están ahora presentes las precondiciones de orden uno para que los actores claves del sistema de gobernanza (mercado, gobierno y sociedad civil) negocien mejor sus intereses en los usos claves en los ecosistemas? ¿Que barreras existen?
- ¿Cuáles son las contribuciones más destacables del sistema de gobernanza en términos de buenos usos, de conservar los bienes y servicios de los ecosistemas, de contribuir al Estado de derecho, y del desarrollo de valores para sostener los cambios y alimentar la esperanza en un futuro viable?

Ejercicios

- Ejercicio E.1: Conclusiones y lecciones sobre los avances en la trayectoria de cambio a largo plazo (el ciclo de proyecto) en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa
- Ejercicio E.2: Conclusiones y lecciones sobre los órdenes y escalas de los resultados en los sistemas socioambientales sobre los que actúa la iniciativa
- Ejercicio E.3: Conclusiones y lecciones sobre las sinergias y sistemas de alianzas con que ha funcionado el sistema de gobernanza en el sitio de enfoque y en su contexto mayor.
- Ejercicio E.4: Comentarios sobre la capacidad del sistema de gobernanza vigente para manejar los desafíos e impactos en el sistema socioambiental en el largo plazo.

Resultados

Se espera un conjunto de reflexiones por cada ejercicio.

Las conclusiones se determinarán en gran medida de acuerdo con el propósito que llevó a preparar la línea de base.

- Si la línea de gobernanza fue trabajada como una evaluación interna, las conclusiones deberían ser usadas para seleccionar prioridades para la próxima etapa de trabajo y para ajustar las estrategias vinculadas con las metas.
- Si se trata de una evaluación externa o de una secuencia diseñada para identificar necesidades en la construcción de capacidad y nuevas inversiones, será importante identificar y evaluar cómo ha madurado el programa y cuánta efectividad ha ganado desde la última evaluación.