

Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica en la República Bolivariana de Venezuela.

Un caso de construcción colectiva de políticas públicas.

Jesús Manzanilla Puppó
Instituto de Zoología Agrícola
Facultad de Agronomía. Universidad Central
de Venezuela.
Maracay, Venezuela
manzanillapjesus@gmail.com

Violeta Gómez Serrano
Dirección General de Diversidad Biológica,
Ministerio del Poder Popular para el
Ecosocialismo y Aguas
Caracas, Venezuela.
violetakumba@gmail.com

Despacho del Viceministro de Ecosocialismo
Ambiental
Ministerio del Poder Popular para el
Ecosocialismo y Aguas.
Caracas, Venezuela.
manzanillapjesus@gmail.com

Recibido: 01 de julio de 2015; Aceptado: 24 de noviembre de 2015

Pág: 103 - 122

RESUMEN- La “Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción Nacional”, en la República Bolivariana de Venezuela fueron instrumentos elaborados en un proceso de “construcción colectiva”. El proceso partió de la identificación y la revaloración de la importancia de la diversidad biológica como patrimonio natural de la nación y de la necesidad de revisar las políticas globales y nacionales, debido a la creciente pérdida de este patrimonio. El método de construcción fue diseñado en un marco de Investigación Acción Participativa (IAP), utilizando elementos metodológicos del Enfoque de Marco Lógico. Participaron más de 5.000 personas de 472 instituciones, en un ejercicio de carácter participativo, ético, dialéctico, transformador, reflexivo, concientizador, dialógico, educativo, crítico, colectivo, estratégico y político. El diagnóstico condujo a la raíz de los problemas y

la identificación estructurada de sus causas, lo cual permitió formular acciones y plantear soluciones concretas. Se identificaron las causas estructurales, directas e indirectas de la pérdida de la diversidad biológica, mediante la construcción de “árboles de problemas”. El análisis de los objetivos permitió definir los principios rectores de la Estrategia, sus líneas estratégicas y ejes transversales, con sus correspondientes objetivos y acciones generales. Estas últimas conformaron la base para la formulación del nivel operativo, con sus indicadores, metas, y actores. Esta experiencia constituye una propuesta de construcción colectiva y soberana de instrumentos de políticas públicas y una alternativa ante los enfoques y esquemas clásicos, responsables en gran medida del fracaso global en lograr una “reducción significativa del ritmo de pérdida de la biodiversidad a nivel mundial, regional y nacional”. Su ejercicio permitió a la República Bolivariana de Venezuela lograr con cinco años de antelación una meta del Convenio de Diversidad Biológica de la Organización de la Naciones Unidas y ser el primer país del mundo en alcanzar de manera soberana la meta 17 de Aichi del Plan Estratégico de Acción “Aichi Nagoya, 2010”.

Palabras Clave: Planificación estratégica, biodiversidad, gestión, plan de la patria, IAP.

Introducción

En el marco del Convenio de Diversidad Biológica (CDB, 1992) las estrategias nacionales de conservación de la diversidad biológica se definen como instrumentos marco, en los cuales los países establecen sus metas y circunscriben sus acciones en un periodo de tiempo determinado, a los fines de alcanzar la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Así, en el ámbito de las políticas de conservación ambiental, los países miembros del CDB, han adquirido el compromiso de elaborar y poner en práctica estrategias y planes de acción nacionales para garantizar el abordaje de los objetivos del Convenio a todos los niveles y en todos los sectores de cada país.

De acuerdo con el CDB, las estrategias nacionales en materia de diversidad biológica, deben reflejar la visión de cada país y las medidas políticas e institucionales generales que se tomarán para cumplir con los objetivos del Convenio, mientras que los planes de acción contienen aquellas medidas concretas propuestas para alcanzar las metas de las estrategias nacionales.

En el 2001 la República Bolivariana de Venezuela elaboró su primera Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica: ENCDB-2001 (MARN, 2001). Esta estrategia logró compilar y analizar información basada en un diagnóstico nacional y representó un paso importante en la construcción de herramientas para la gestión nacional de la Diversidad Biológica.

Durante 2008, los avances políticos y sociales en el Proceso Bolivariano, impulsados por las directrices del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, crearon las condiciones para iniciar la construcción de un nuevo marco estratégico, como respuesta al desacierto en las políticas globales de conservación de la diversidad biológica, que tempranamente evidenciaron los pocos alcances de su implementación durante la década 2000-2010 (Manzanilla et al, 2014). El lamentable fracaso global fue expresado

de manera explícita por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon en los albores de la 10ª Conferencia de las Partes (COP 10) en Nagoya: «Este año no es sólo el Año Internacional de la Biodiversidad, es la fecha tope que la comunidad internacional se trazó para reducir sustancialmente el ritmo de pérdida de biodiversidad. No alcanzaremos ese objetivo en 2010», (<http://www.un.org/es/ga/65/meetings/radiobiodiversity.shtml>).

En la COP 10, fue acordado el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi, como marco de acción de diez años para todos los países y las partes pertinentes, para salvar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas. El Objetivo Estratégico E de este plan plantea mejorar la aplicación del Plan a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidades, y establece textualmente en su Meta 17: “Para 2015, cada Parte habrá elaborado, habrá adoptado como un instrumento de política y habrá comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados” (CDB, 2010).

Para el año 2010 ya Venezuela había asumido con dos años de antelación a la COP 10 el reto de construir de manera colectiva una estrategia nacional para la conservación de la diversidad biológica y su plan de acción nacional. Durante la COP 10 Venezuela presentó su Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (MPPA, 2010), anticipándose en cinco años a la meta 17 del Plan Estratégico global.

En el presente trabajo mostramos un análisis de los pasos, metodologías y experiencias que condujeron a la construcción colectiva de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción Nacional (MPPA, 2011), en la República Bolivariana de Venezuela, así como los alcances gerenciales de estos instrumentos.

Construcción de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción Nacional

A. Proceso intraministerial

Los primeros pasos de la construcción de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica (ENCDB) 2010-2020 de la República Bolivariana de Venezuela, se llevaron a cabo entre julio 2008 y julio 2009 en un proceso ocurrido a lo interno del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA), coordinado desde la Oficina Nacional de Diversidad Biológica (ONDB). Durante este proceso, se realizaron talleres con la participación de trabajadores y trabajadoras de la ONDB y otras oficinas del MPPA vinculadas a la gestión de la diversidad biológica. En estos talleres se trabajó con tormentas de ideas (Diehl y Stroebe, 1987) orientadas al análisis de la crisis global de la diversidad biológica. Se evaluaron los alcances de las políticas de conservación de diversidad biológica en el Marco del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (RBV, 2007). Como resultado, se construyó una visión compartida, representada en un planeta con sus elementos naturales en equilibrio y la especie humana formando parte de estos. Además se alcanzaron dos puntos de consenso:

- a) La diversidad biológica es importante para el país y su valor esta subestimado.

- b) Se requiere de una revisión profunda de las políticas de conservación en implementación en el ámbito global y nacional.

B. Construcción colectiva

El proceso de participación amplia a nivel nacional en la construcción colectiva de la ENCDB 2010-2020, se inició en julio de 2009 con base en los resultados del proceso intraministerial ya mencionado. Todo el proceso fue coordinado desde la ONDB, en su carácter de Autoridad Nacional y Punto Focal Nacional en conservación de la diversidad biológica ante el CDB, a través de la creación de un grupo de trabajo ad hoc, conformado en una Unidad de Planificación y Seguimiento de la ENCDB 2010-2020 (UPS).

El proceso de construcción colectiva (Fig. 1) partió de la identificación de la pérdida de la diversidad biológica como problema general, en las vísperas del 2010, año internacional de la diversidad biológica, decretado por las Naciones Unidas como un incentivo para alcanzar la meta global de disminuir la tasa de pérdida de la diversidad biológica a nivel mundial. El análisis del problema de la pérdida de diversidad biológica bajo la perspectiva del Proyecto Nacional Simón Bolívar, permitió identificar la importancia de la diversidad biológica en sus diversos ámbitos (ecológico, económico, político, social y cultural).

En este proceso los talleres públicos fueron concebidos como espacios para la construcción colectiva. Cada taller se inició con un debate sobre la importancia de la diversidad biológica y una inducción sobre el método de trabajo, seguido de la conformación de mesas de trabajo, de aproximadamente 15 personas. Cada mesa de trabajo contó con un coordinador (facilitador o moderador), un relator para relatoría abierta (registro en papelotes o proyector de imágenes) y un relator para relatoría cerrada (registro en computadora o a mano). Al final de cada taller, los resultados de cada mesa de trabajo fueron socializados y discutidos en una asamblea plenaria. Los talleres tuvieron una duración de uno a dos días cada uno.

La convocatoria a los talleres para la construcción colectiva fue amplia, impulsando, estimulando y apoyando la participación tanto de académicos y funcionarios como de aquellos actores históricamente excluidos en los métodos clásicos de elaboración de políticas sobre conservación de la diversidad biológica (movimientos sociales, comunidades locales y maestros pueblo).

En los talleres se impulsó el debate y el intercambio de saberes desde las múltiples visiones, para ello se evitó la conformación de talleres o mesas desde una óptica “sectorial” (eg, “sector académico”, “sector gobierno”, “sector empresarial”, “sociedad civil”).

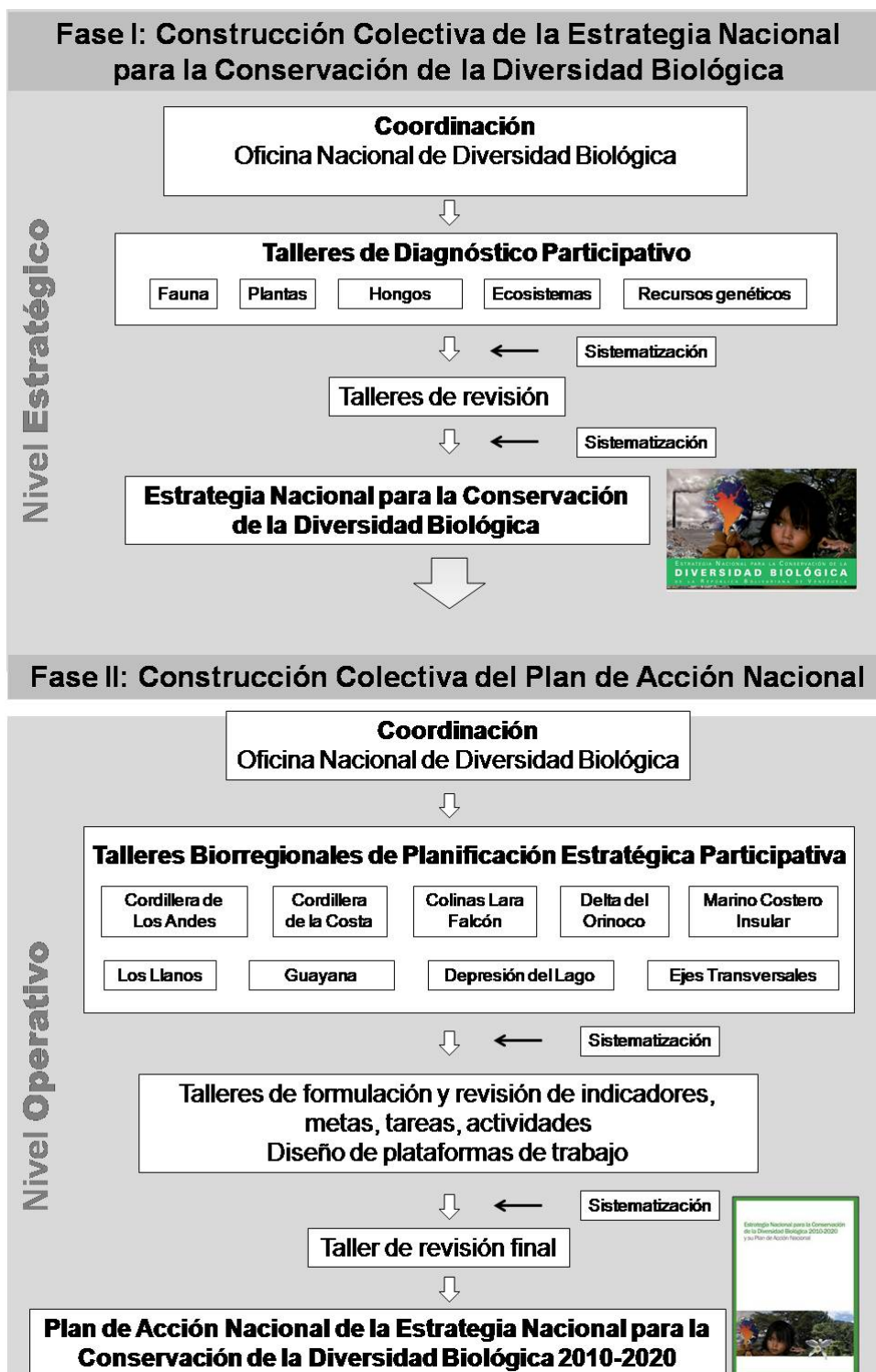


Figura 1: Diagrama síntesis de la Construcción Colectiva de la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción.

La construcción colectiva se desarrolló en dos fases correspondientes a dos niveles (Fig 1). La fase I, correspondiente al nivel estratégico condujo al logro del objetivo de construir de manera colectiva la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (MPPA, 2010). La fase II, correspondiente al nivel operativo, condujo al logro del objetivo de construir de manera colectiva el Plan de Acción Nacional de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (MPPA, 2011).

1) Construcción colectiva del nivel estratégico

La fase I, se inició con un diagnóstico participativo de los problemas asociados a la pérdida de diversidad biológica. Se realizaron un total de cinco talleres, los cuales contaron con la participación de más de 1.600 personas a nivel nacional. Los talleres se realizaron en función de las siguientes áreas temáticas: genes, fauna, plantas, hongos y ecosistemas.

El diagnóstico participativo fue conducido bajo un enfoque de marco lógico, a través de la construcción de “árboles de problemas” (Ortegón et al, 2005). Se formularon preguntas generadoras, para analizar el problema central de la pérdida de diversidad biológica, desde las distintas áreas temáticas desarrolladas en cada taller. En este sentido, las preguntas fueron estructuradas de la siguiente manera: “¿Cuáles son los problemas que amenazan la “diversidad biológica”?, sustituyendo la frase “diversidad biológica” por fauna, flora, ecosistemas o genes, según el área temática abordada en cada taller (eg. ¿Cuáles son los problemas que amenazan la fauna?). Dentro de cada taller, en las diferentes mesas se inició el debate con la misma pregunta generadora. Los participantes dispusieron de cinco minutos para escribir sus respuestas de manera concreta en trozos de papeles. Las respuestas fueron escritas en letras grandes para facilitar su lectura por todos los participantes de la mesa. Se permitió la formulación de más de una respuesta por participante, escritas en diferentes trozos de papel.

La lectura de las respuestas fue realizada por el moderador de la mesa. La interpretación de las respuestas por los participantes generó tantos árboles como problemas centrales fueron identificados. La ubicación de los “problemas” sobre el o los árboles se realizó según el criterio colectivo, asignándolas como causas (raíces) o consecuencias (ramas). Las causas más basales fueron colocadas debajo de las menos basales, al igual que las consecuencias más generales se ubicaron en las ramas más internas. Durante la asignación de las respuestas como causas o consecuencias del problema se fue generando un debate, para el cual se llevó el derecho de palabra con tiempos de intervención de cinco minutos. Como resultado del debate, cada mesa construyó un conjunto de árboles de problemas los cuales fueron finalmente expuestos por sus coordinadores o voceros, en una asamblea plenaria.

La información discutida y estructurada, producto de los resultados de los distintos talleres, fue sistematizada por la comisión *ad hoc*. Como resultado del diagnóstico se identificaron las principales causas de la pérdida de la diversidad biológica, estructuradas en tres escalas:

Causas próximas (aquellas que inciden directamente sobre la pérdida de la Diversidad Biológica).

Causas intermedias (aquellas que dan origen o coadyuvan a las causas próximas).

Causas estructurales (causas vinculadas al modelo de desarrollo, identificadas como el tipo de causa

más basal en todos los talleres)

El análisis de las causas de pérdida de la diversidad biológica bajo un enfoque de marco lógico, permitió generar una propuesta de elementos estratégicos para atacar de manera estructurada las diferentes causas de pérdida de diversidad biológica. Los tipos de elementos estratégicos son: las Líneas Estratégicas, los Ejes Transversales y los Principios (Tabla 1).

Las Líneas Estratégicas constituyen elementos surgidos de las causas próximas que permiten abordar la situación actual de pérdida de diversidad biológica. Por su parte, los Ejes Transversales surgen del análisis de las causas intermedias y son elementos de carácter político y social vinculados a todas las líneas estratégicas. Las Líneas estratégicas y los Ejes transversales son la base para la planificación operativa.

Por otra parte, los Principios son los elementos fundamentales para combatir las causas estructurales. Los Principios son de naturaleza transversal y no se traducen en acciones planificadas.

Cuadro 1: Causas de pérdida de Diversidad Biológica identificadas a través del diagnóstico participativo.

TIPO DE CAUSA	CAUSA	ELEMENTOS ESTRATÉGICOS	TIPO DE ELEMENTO ESTRATÉGICO
PROXIMAS	A.1. Destrucción, degradación y fragmentación de ecosistemas.	Áreas estratégicas para la conservación	Línea estratégica
	A.2. Introducción, establecimiento e invasión de especies exóticas.	Prevención, control y erradicación de especies exóticas	Línea estratégica
	A.3. Aprovechamiento no sustentable de la Diversidad Biológica	Aprovechamiento sustentable de la Diversidad Biológica	Línea estratégica
		Prevención y manejo del tráfico o comercio ilícito de especies	Línea estratégica
A.4. Introducción de organismos genéticamente modificados	Control y fiscalización de organismos genéticamente modificados	Línea estratégica	
INTERMEDIAS	B.1. Exclusión social y reparto desigual de los beneficios.	Inclusión y justicia social	Principio
	B.2. Desconocimiento de la importancia de la Diversidad Biológica	Educación para la conservación	Eje transversal
		Gestión de la información sobre Diversidad Biológica	Línea estratégica
	B.3. Debilidades en el marco legal sobre Diversidad Biológica	Legislación ambiental	Eje transversal
	B.4. Debilidades en la gestión para la conservación de la Diversidad Biológica	Gestión para la conservación	Eje transversal
Gestión y política internacional		Eje transversal	
ESTRUCTURALES	C. Causas estructurales	Ética ecosocialista	Principio
		Soberanía	Principio

De esta manera se construyeron siete líneas estratégicas, cuatro ejes transversales y tres principios:

Líneas Estratégicas

- L1. Gestión de la información
- L2. Conservación de especies amenazadas
- L3. Áreas estratégicas para la conservación
- L4. Aprovechamiento sustentable de la Diversidad Biológica
- L5. Prevención, control y erradicación de especies exóticas
- L6. Control y fiscalización de organismos genéticamente modificados
- L7. Prevención y manejo del tráfico o comercio ilícito de especies

Ejes Transversales

- E1. Educación para la conservación
- E2. Legislación ambiental
- E3. Gestión para la conservación
- E4. Gestión y política internacional

Principios

- P1. Ética ecosocialista
- P2. Soberanía
- P3. Inclusión y justicia social

En el caso de la causa “Aprovechamiento no sustentable de la diversidad biológica” (A.3)(Tabla 1), se desarrollaron dos líneas estratégicas, una destinada a fomentar y desarrollar acciones de aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica; la otra destinada a atacar el tráfico o comercio ilícito de especies, a objeto de controlar una situación crítica actual, más allá de controlar las causas que le dan origen.

La Gestión de la información sobre diversidad biológica (L1), generada a partir de la causa B2 (Tabla 1), se considera como Línea, a pesar de su carácter transversal, por su valor estratégico para el ejercicio de la Soberanía.

La línea estratégica Conservación de especies amenazadas (L2) surge para dar respuesta inmediata a la situación de algunas especies que han entrado en una fase decreciente de su dinámica poblacional que podría conducir las a la extinción, por lo que se requieren acciones específicas inmediatas dirigidas a la recuperación de sus poblaciones naturales, más allá de controlar las causas que las amenazan. Para

el caso de los ejes transversales, el componente gestión fue desglosado en el ámbito nacional (E3) e internacional (E4) debido a las particularidades de las políticas en cada uno de estos ámbitos.

A partir de análisis de las causas estructurales se construyeron dos principios: la ética ecosocialista (P1) y la soberanía (P2), a estos se adicionó el principio de inclusión y justicia social (P3), como respuesta a la exclusión social y el reparto desigual de los beneficios derivados del aprovechamiento de la diversidad biológica, identificada como una causa intermedia durante el diagnóstico.

La Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020, se estructuró con base en los Elementos estratégicos. Cada uno de estos elementos quedó constituido por un objetivo general y varios objetivos específicos. Para el caso de las Líneas y los Ejes, sus objetivos específicos están conformados por acciones generales, que constituyen el elemento de enlace para la construcción colectiva del Plan de Acción Nacional (Fase II) (Fig. 1).

Los resultados obtenidos, fueron plasmados en un documento de trabajo que fue discutido durante taller de revisión final de la construcción colectiva de la ENCDB 2010-2020 en el I Congreso Venezolano de Diversidad Biológica realizado en el año 2010. De esta manera se construyó colectivamente la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020, (MPPA, 2010) la cual constituye el instrumento estratégico fundamental para abordar la problemática de la pérdida de diversidad biológica en la República Bolivariana de Venezuela.

2) Construcción colectiva del Plan de Acción Nacional

La construcción colectiva del Plan de Acción Nacional de la ENCDB 2010-2020, correspondiente a la fase II (Fig. 1), se inició con la realización de talleres de planificación estratégica participativa a escala nacional y bioregional. Se realizaron once talleres de los cuales nueve fueron diseñados para incluir la visión de las distintas biorregiones del país, uno para discutir de manera específica los componentes operativos de los ejes Legislación Ambiental y Gestión y Política Internacional; y un taller final, en el marco del II Congreso Venezolano de Diversidad Biológica, con el objetivo de revisar las matrices de planificación para cada Línea Estratégica y Eje Transversal de la ENCDB 2010-2020 (Tabla 2).

La construcción colectiva del PAN partió de la ENCDB 2010-2020. Los puntos de encadenamiento entre el nivel estratégico (ENCDB 2010-2020) y el nivel operativo (PAN) fueron respectivamente las acciones generales y las acciones específicas, correspondientes a las líneas estratégicas y ejes transversales de la ENCDB 2010-2020.

En los talleres de planificación estratégica participativa se realizaron mesas de trabajo orientadas a la construcción de propuestas de soluciones específicas (acciones específicas) para su posterior organización en un formato matricial. El debate en cada mesa se inició a partir de preguntas generadoras, una por cada acción general de cada Línea Estratégica o Eje Transversal. Las preguntas se construyeron en todos los casos anteponiendo a cada acción general la frase “Cómo desde nuestra experiencia, podemos lograr” (Eg. Acción 1.2.1. de la ENCDB 2010-2020 ¿Cómo desde nuestra experiencia, podemos consolidar una plataforma nacional de información sobre diversidad biológica?). Una vez enunciada la pregunta generadora, el coordinador de la mesa invitó a los participantes a responder la pregunta y a debatir.

Cuadro 2: Resumen de los talleres biorregionales para la construcción colectiva de las acciones específicas del Plan de Acción Nacional

Taller	Lugar	Fecha
Biorregión Delta Amacuro	Tucupita, estado Delta Amacuro.	9 y 10 de septiembre de 2010
Biorregión Sistema de Colinas Lara-Falcón	Barquisimeto, estado Lara.	30 de septiembre y 1 de octubre de 2010
Bioregión Cordillera de Los Andes	Lagunillas, estado Mérida.	14 y 15 de octubre de 2010
Biorregiones Marina, Costera e Insular	Los Caracas, estado Vargas.	2 y 3 de noviembre de 2010
Biorregión Cordillera de la Costa	Los Caracas, estado Vargas.	4 y 5 de noviembre de 2010
Biorregión Los Llanos	El Tigre, estado Anzoátegui.	11 y 12 de noviembre de 2010
Biorregión Guayana (Bolívar)	Ciudad Bolívar, estado Bolívar.	17 y 18 de noviembre de 2010
Biorregión Guayana (Amazonas)	Puerto Ayacucho, estado Bolívar.	22 de noviembre de 2010
Biorregión Depresión del Lago	Maracaibo, estado Zulia.	25 y 26 de noviembre de 2010
Taller Nacional: Legislación, gestión y política internacional.	Caracas, Distrito Capital	15 de diciembre de 2010
Taller Nacional: revisión general del documento	Caracas, Distrito Capital	26 de mayo de 2011

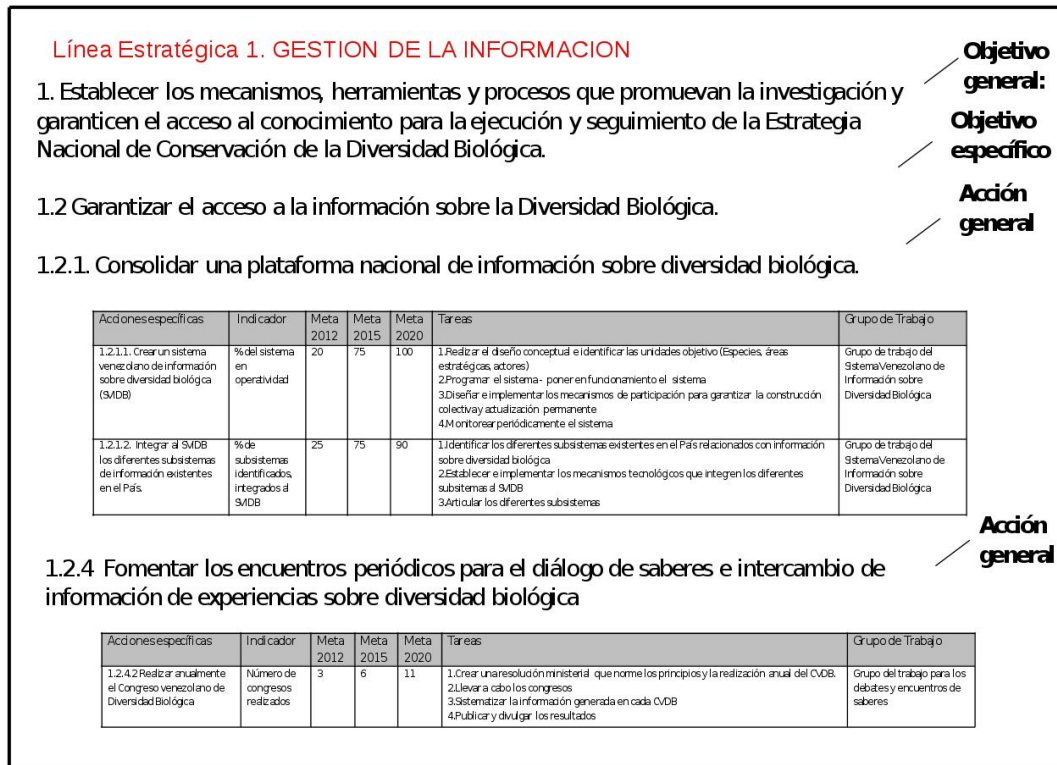


Figura 2: Ejemplo de la estructuración del Plan de Acción Nacional de la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (MPPA, 2011).

Toda la información recogida a través de las relatorías durante los talleres para la construcción colectiva del PAN fue organizada en una matriz, generando 4.189 filas de información. Desde la UPS se conformó un equipo editor para la revisión y síntesis de la matriz. Las acciones específicas generadas colectivamente fueron jerarquizadas y traducidas en indicadores y sus metas a corto, mediano y largo plazo (Fig 2). Con base en estas acciones, se estructuraron además, las tareas y los grupos de trabajo.

Finalmente, la propuesta de Plan de Acción Nacional, sistematizada a partir de los insumos de los diferentes talleres de planificación estratégica, fue debatida en un taller nacional en el marco del II Congreso Venezolano de Diversidad Biológica. En este taller se desarrollaron mesas de trabajo por cada Línea Estratégica y Eje Transversal, en las cuales se revisó de manera exhaustiva la matriz de planificación. El producto final de este taller fue enviado a diferentes órganos del Ejecutivo Nacional vinculados con cada componente estratégico para sus aportes finales (Eg. Cancillería, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros).

A continuación se definen los diferentes términos empleados:

Acciones específicas: expresan las acciones menores en las que se desglosan cada una de las acciones generales, diseñadas para alcanzar los diferentes objetivos específicos de la ENCD 2010-2020. Las acciones específicas responden a cómo lograr la operatividad de las acciones

generales y deben poder medirse con un indicador.

Indicadores: son la base para el seguimiento y evaluación de las acciones específicas. Constituyen la descripción de carácter cuantitativo o cualitativo, utilizada para medir el logro de las mismas.

Metas: constituyen el valor cuantitativo o la expresión cualitativa de lo que se espera lograr, para el indicador establecido en cada acción específica a corto, mediano y largo plazo. Tareas: constituyen el conjunto de pasos o actividades necesarias para lograr las metas planteadas en cada acción específica.

Grupos de trabajo: son los responsables de la coordinación y ejecución colectiva de las acciones necesarias para alcanzar las metas en cada acción específica de la ENCDB 2010-2020 y su PAN, a través de la ejecución de Proyectos Nacionales. Se conforman con base en el mapa de actores generados de la interpretación de las tareas en cada acción específica.

3) Operatividad del Plan de Acción Nacional

Para garantizar la operatividad del PAN se diseñó una plataforma operativa que articula los Grupos de trabajo para la implementación colectiva de la ENCDB 2010-2020. Esta plataforma está compuesta por 11 Programas Nacionales correspondientes a las líneas y ejes de la ENCDB 2010-2020. Cada programa nacional está constituido por Proyectos Nacionales, definidos por las acciones generales. Los Grupos de Trabajo son los responsables de diseñar los mecanismos para la implementación colectiva de cada Proyecto Nacional. La Coordinación de cada Programa debe garantizar el seguimiento del logro de los objetivos y metas en coordinación con los restantes programas.

4) Balance de participación

El balance de participación total en las dos fases de construcción colectiva de la ENCDB 2010-2020 y su PAN fue superior a 5.000 personas, procedentes de todos los estados de la República Bolivariana de Venezuela, más el Distrito Capital.

El registro incluye a participantes procedentes de 472 instituciones: 65 núcleos universitarios pertenecientes a 36 universidades. 10 institutos universitarios, 3 colegios universitarios. 36 escuelas y liceos. 109 direcciones y otras dependencias, pertenecientes a 25 ministerios públicos. 7 gobernaciones y 15 alcaldías. 5 comunas y 21 consejos comunales. 107 organizaciones ambientalistas. 24 empresas privadas. Además de 46 instituciones varias tales como bancos, radios, fondos editoriales, partidos políticos, entre otros.

5) Integración de la ENCDB 2010-2020 y su PAN a las Políticas Públicas

Los instrumentos construidos de manera colectiva durante este proceso, fueron validados por la máxima autoridad ambiental, como: Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 (MPPA, 2010) y Plan de Acción Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (MPPA, 2011) y remitidos a la secretaria del CDB.

En el año 2013 ambos instrumentos fueron incorporados como parte del Programa Nacional en materia ambiental, en la Ley del Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico

y Social de la Nación 2013-2019 (RBV, 2013).

C. Síntesis e integración de metodologías en un proceso de construcción colectiva.

1) La investigación acción participativa en la construcción de la ENCDB.

La ENCDB 2010-2020 y su PAN, fueron elaborados bajo un método que definimos en este trabajo como “construcción colectiva”, diseñado bajo el enfoque de investigación-acción participativa (IAP). Entendemos la IAP como un proceso caracterizado por un conjunto de principios, normas y procedimientos metodológicos basados en saberes, que nos permiten construir propuestas colectivas para transformar determinadas realidades sociales (De Miguel, 1993; Martí, 2006). El enfoque metodológico IAP combina la investigación social, el trabajo educativo y la acción transformadora.

Durante el proceso de construcción se realizaron los pasos correspondientes a la planificación con fines estratégicos, desde el diagnóstico de los problemas hasta las propuestas de soluciones a través de la planificación participativa; incluyendo la sistematización, análisis y estructuración de la información. Todas las fases del proceso, desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo, se realizaron bajo el enfoque de construcción colectiva.

Como proceso IAP, la construcción colectiva de la ENCDB:

- a.- Permitió el diálogo de saberes, integrando las visiones del saber popular y de diferentes áreas del conocimiento científico.

El proceso se desarrolló sin imposición de visiones y sin prejuicio de especialistas. Dentro de un enfoque metodológico participativo (Pérez, 1989) partimos del supuesto de que los participantes poseen una historia previa, una experiencia actual y un cuerpo de creencias (mitos, estereotipos y prejuicios), actitudes y prácticas que llevan consigo a los procesos de construcción de conocimiento en los que participan. Los participantes, independientemente de su procedencia, contribuyeron en forma activa al proceso de investigación. Como principio se reconoce el valor de la experiencia y los aportes de todos los participantes (Balcázar, 2003).

- b.- Los participantes fueron actores protagónicos del proceso de construcción del conocimiento, a través de la detección de los problemas y la elaboración de propuestas y soluciones. En este proceso se fomentó la participación real desde la conformación de las comisiones como proceso formativo participativo y de flexibilidad permanente en la acción. La reflexión - investigación continua fue abordada no sólo para conocer la realidad, sino para transformarla. Los participantes se involucraron de manera consciente y propositiva en las acciones, produciéndose transformaciones en sus actitudes y comportamientos, como aportes a una sociedad y proceso político que demandan cada vez mayor participación comunitaria en los procesos de planificación pública (Vila Planes, 2011).

Se fomentó el aprendizaje desde las experiencias propias y compartidas. Se determinó así el proceso de construcción del conocimiento a la par de haberse experimentado un proceso de formación colectiva (De Miguel, 1993).

Metodológicamente se incluyó dentro del marco investigativo, la educación y la acción, permitiendo a la comunidad, jugar un papel crítico en la transformación de su propia realidad social (Balcázar, 2003).

- c.- Permitió el acceso a la información y los resultados parciales y finales desde la participación protagónica. Se evitó así el vanguardismo y el monopolio de la información y el conocimiento.
- d.- Permitió y fomento la crítica y la autocrítica de las instituciones y la autoevaluación.

En este proceso, la Oficina Nacional de Diversidad Biológica del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, cumplió el papel de coordinador, permitiendo y garantizando la participación, estimulando y reconociendo el rol protagónico de los participantes, fomentando la profundización de la consciencia socio política colectiva y la crítica hacia la construcción de una nueva institucionalidad.

Por otra parte, el método de construcción colectiva aquí mostrado superó muchas limitaciones propias de los métodos globalizados de construcción de estrategias, que impiden la participación protagónica de las comunidades y en muchos casos vulneran la soberanía, así:

- Evitó el enfoque sectorial (Gobierno, academia, sociedad civil, sector económico), generando el debate con participación conjunta de todos los actores alrededor de ejes temáticos en mesas “multisectoriales”, con un enfoque integrador.
- Fomentó el debate desde los saberes y experiencias y no desde la óptica de los “especialistas”.
- Garantizó la participación amplia sin exclusión, estimulando y apoyando la participación de los sectores tradicionalmente excluidos.
- Coordinó el análisis colectivo de los problemas y las propuestas de resultados, así como, su estructuración y jerarquización.
- Fomentó las propuestas de soluciones desde las experiencias de los participantes, no desde gabinetes u oficinas.
- Evitó someter a consulta documentos ajenos a los participantes y en lenguajes incomprensibles para las comunidades.
- Promovió la construcción de indicadores de fácil comprensión, para facilitar la implementación y el seguimiento por parte del colectivo.

En el sentido de Brumartin *et al* (2001), en este proceso asumimos que la dialéctica social puede posibilitar el cambio si se aborda desde de un planteamiento complejo y dinámico de las relaciones sociales y la construcción colectiva de propuestas innovadoras. Como proceso colectivo, la participación introdujo las perspectivas de los diferentes actores sociales (mayoría silenciosa, sectores de base, minorías activas, sectores económicos e instituciones) en la planificación. Esto

permite gestionar de forma participativa aquellos procesos planificadores que han sido identificados claramente por el colectivo.

Partimos de que la perspectiva de una implementación exitosa de estrategias en el ámbito de las políticas públicas, requiere que el colectivo en su conjunto se apropie de las mismas. Uno de los principales obstáculos en la implementación se da cuando las estrategias no son el resultado de un proceso participativo y consciente (MMA, 2004).

2) Uso de técnicas y recursos metodológicos en un marco IAP

En el proceso de construcción colectiva de la ENCDB 2010-2020, se utilizaron elementos metodológicos del enfoque de marco lógico en cuanto a la identificación de cada problema y sus efectos, así como las causas del mismo, la definición de la situación deseada y los medios y acciones para su solución. Todo esto aplicando criterios de causa-efecto con base en una situación esperada al resolver el problema (Aldunate y Córdoba, 2008; Ortegón *et al*, 2005).

Para el diagnóstico participativo se empleó el Método de árboles de problemas (Ortegón *et al*, 2005). Interpretamos el tronco del árbol como el problema central, las raíces como las causas y las ramas como los efectos. Interpretamos así que cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de los que están encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos.

El análisis de los objetivos (Ortegon *et al*, 2005) se realizó transformando los estados negativos presentes en el árbol de problemas, en soluciones, expresadas en forma de estados positivos con estructuración jerárquica de los medios y de los fines. Esto nos permitió tener una visión global y clara de la situación deseada.

De manera específica se trabajó en la construcción de varios árboles de problemas por la complejidad y poca especificidad del problema central (pérdida de la diversidad biológica). En ese sentido no se seleccionó a priori un árbol de problemas.

Se construyeron los árboles de causas y se jerarquizaron los problemas. Estos se interpretaron en una matriz de problemas. No se elaboró un “árbol” de medios-fines (árbol de soluciones) en un sentido estricto, sino que se elaboró una matriz de objetivos. Aquí la propuesta se transformó en una propuesta de acción marco, es decir, para cada objetivo general, una acción marco: Línea estratégica o Eje transversal.

El uso de la metodología de árboles de problemas permitió, a la par de la construcción colectiva de los contenidos, la estructuración de los mismos. El enfoque estructurado permitió además el reconocimiento de los principios como elementos fundamentales, rectores de todas las políticas y acciones a ser ejecutadas a través de los ejes y las líneas estratégicas.

En un encadenamiento lógico con el diagnóstico participativo, la planificación participativa se construyó a partir de las acciones derivadas de los objetivos estratégicos. En lugar del binomio visión-misión de la gerencia corporativa, la visión compartida de los objetivos en este proceso quedó implícita en los objetivos construidos de manera colectiva. En consecuencia, la planificación, conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, se llevó a cabo bajo un concepto de Planificación Estratégica Participativa.

El proceso llevado a cabo presenta características propias de la Planificación Racional, caracterizado por ser consistente, coherente y deductivo (Vila Planes, 2012). En este sentido el método aplicado planteó metas a alcanzar, identificando el estado existente, definiendo los problemas, estableciendo los criterios de evaluación, confrontando los resultados de la evaluación con el estado deseado y el real, identificando y seleccionando las mejores políticas para alcanzar el estado deseable.

El enfoque racional nos permitió ir a la raíz de los problemas, identificar de manera holística y estructurada sus causas, formular las acciones y plantear soluciones concretas, evitando una visión fragmentada de los problemas y sus soluciones. Todo ello sin perder la visión para el cambio estructural de la sociedad venezolana (Mirt, 2012), hacia la construcción de una nueva sociedad con principios ecológicos y sociales, con políticas claras de carácter estructural en materia ambiental.

Al ser implementado mediante mecanismos participativos, el método permitió identificar de manera colectiva las causas de los problemas generando la base para el diseño de acciones inmediatas. El diseño adecuado de procesos de implementación colectiva, a partir de la definición de mapas de actores y el ejercicio de la democracia protagónica y participativa, permiten superar los potenciales efectos estáticos de los métodos racionales. Esto permite el empoderamiento temprano por parte del colectivo y no se requiere esperar el final de la construcción para iniciar la implementación, pues todo lo que se va realizando en el proceso es acción y a la vez va incidiendo en la realidad.

D. Conclusiones

- a. La Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción (MPPA, 2010, 2011) son instrumentos de gestión de políticas públicas a un alto nivel gerencial, contruidos de manera colectiva a través de la participación protagónica mediante métodos de investigación acción participación. Estos instrumentos, fueron diseñados en el marco del Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013 y actualmente forman parte del marco estratégico de conservación de la diversidad biológica en la República Bolivariana de Venezuela, al estar incluidos en la Ley del Plan de la Patria, como instrumentos rectores de las políticas nacionales en materia de conservación e la diversidad biológica.
- b. El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción (MPPA, 2010, 2011) permitió a la República Bolivariana de Venezuela ser el primer país del mundo en alcanzar de manera soberana la meta 17 de Aichi del plan estratégico de acción (Aichi Nagoya, 2010), planteada por las Naciones Unidas y lograr con cinco años de antelación una meta del convenio de diversidad biológica.
- c. El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción, se ha constituido en una propuesta original y soberana de construcción colectiva de instrumentos de políticas públicas y una alternativa ante los enfoques y esquemas clásicos que fueron responsables, en gran medida, del fracaso global de la meta de lograr una “reducción significativa del ritmo de pérdida de la biodiversidad, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la reducción de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra” establecido para el decenio 2000-2010.

- d. El método de construcción de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción en un marco IAP representa en sí mismo un caso de síntesis de metodologías y de ejercicio soberano de la gestión de los recursos estratégicos, sin imposición de recetas globalizadas. El proceso constituyó un ejercicio de carácter participativo, ético, dialéctico, transformador, reflexivo, concientizador, dialógico, educativo, crítico, colectivo, estratégico y político. Esto fue posible sobre la base de la consciencia, organización y participación del Poder Popular en la República Bolivariana de Venezuela.
- e. El proceso de construcción colectiva de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción ha permitido la apropiación por el colectivo nacional del concepto de Diversidad Biológica y la reivindicación de su carácter estratégico y valor como patrimonio natural de la nación, base del Buen Vivir y elemento fundamental para alcanzar la soberanía en todos los sentidos.
- f. Las acciones definidas en la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción, han conducido a la elaboración e implementación de distintos instrumentos de gestión de carácter nacional, regional y local que se han materializado en los diferentes sectores nacionales, como líneas definidas en materia de conservación y base para el desarrollo de políticas afines en los ámbitos de educación y legislación, además de convertirse en base para la nueva institucionalidad, la interconexión de estructuras burocráticas sectorizadas y la construcción de propuestas para la integración regional en esta materia.

Agradecimientos

Los autores de ese artículo, como coordinadores del proceso de construcción colectiva de la ENCDB 2010-2020 y su PAN bajo un enfoque investigación acción participación (IAP), reconocen los aportes de todos los participantes en el logro de los resultados los cuales son analizados aquí de manera crítica.

Deseamos agradecer de manera especial a Hugo Pérez, Guillermo Barreto, Irene Montaña, Esquisa Omaña, Claudia Giraldo, Horacio González, Olga Casañas y Pedro Borges, quienes hicieron aportes importantes en la conceptualización, desarrollo, contenido y en la lectura crítica del manuscrito.

Este estudio contó con el financiamiento directo del Ministerio de Poder Popular Para el Ambiente y del Ministerio de Poder Popular Para la Ciencia Tecnología e Innovación, a través del Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT). Además de los aportes hechos por numerosas personas e instituciones de manera indirecta, durante su participación en las distintas fases.

Bibliografía

- [1] ALDUNATE E Y J CÓRDOBA. 2008. *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile de, CEPAL, Serie Manuales N° 68: 119 p.
- [2] BALCÁZAR F. 2003. *Investigación acción participativa (IAP). Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. Fundamentos en humanidades*. Universidad de San Luis. Año IV I/II (7/8) 2003/ p 59-77.
- [3] BRUMARTIN P, M BASAGOITI Y C LORENZANA. 2001. *IAP de Bolsillo*. Acsur-Las Segovias, Madrid. España. 61p.
- [4] CDB, 1992. *Convenio sobre Diversidad Biológica*, Naciones Unidas. 32 p.
- [5] CDB, 2010. *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Viviendo en armonía con la naturaleza*”. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Montreal, Canadá. 4 p. www.cbd.int. “Convenio sobre Diversidad Biológica, Naciones Unidas. 4 p.
- [6] DE MIGUEL M. 1993. *La IAP un paradigma para el cambio social*, Documentación Social n° 92, Madrid. 36 p.
- [7] DIEHL M. Y W. STROEBE. 1987. *Productivity Loss in rainstorming Groups: Toward the Solution of a Riddle*. Journal of Personality and Social Psychology 53: 497–509.
- [8] MANZANILLA, P. V. GÓMEZ Y J VALERA. 2014. *Estrategias de protección de la diversidad biológica*. Revista del Ministerio Público. V Etapa. (16) p 15-32.
- [9] MARN. 2001. *Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica y su Plan de Acción*. MARN, Caracas, 135 p.
- [10] MARTÍ J. 2006. “*La investigación-Acción Participativa. Estructura y fases*” en Villasantes, T. (2006). “*La investigación social participativa*”. Madrid: Ed. El viejo topo.
- [11] MAM. 2004. *Estrategias nacionales de biodiversidad en América el sur. Perspectivas para la cooperación regional*. Ministerio del Medio Ambiente, Brasil. Biodiversidade 1. Brasilia, Brasil, 285 p.
- [12] MPPA. 2010. *Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020*. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Caracas. 52 p.
- [13] MPPA. 2011. *Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2020 y su Plan de Acción Nacional*. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Caracas. 128 p.
- [14] MIRT E. 2012. *El proceso analítico jerárquico como técnica para recorrer el modo comparar de escogencia estratégica, anexo 3*. En, Vilas, E. Métodos para planificar. Notas docentes, cuaderno 3. Escuela Venezolana de Planificación, p 141-154.
- [15] PÉREZ J. 1989 *El proceso de consultoría integral colaborativa de nuevo tipo*. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección. Universidad de la Habana, Cuba. Serie: Consultoría No. 003.

- [16] ORTEGÓN E, J F PACHECO Y A PRIETO. 2005. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Santiago de Chile. 122 p.
- [17] RBV. 2007. *Proyecto nacional Simón Bolívar. Primer plan nacional socialista 2007-2013*. República Bolivariana de Venezuela. 45 p.
- [18] RBV. 2013. *Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*. República Bolivariana de Venezuela.
- [19] *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 6.118. Extraordinario, 4 de diciembre de 2013*.
- [20] VILA PLANES E. 2011. *Planificar, Conceptos fundamentales. Escuela Venezolana de planificación. Cuaderno 1. 73 p.*
- [21] VILA PLANES E. 2012. *Métodos para planificar. Notas Docentes. Escuela Venezolana de planificación. Cuaderno 3. 165 p.*