



Sustento del uso justo
de **Materiales Protegidos**
derechos de autor para
fines educativos



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

UCI

Sustento del uso justo de materiales protegidos por Derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI - para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes en el curso “Integrando la visitación turística en la gestión de las áreas protegidas” perteneciente al programa académico de cursos libres.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S.Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además, y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado

editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.



Conservando la naturaleza.
Protegiendo la vida.



Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE MANEJO DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS EN COSTA RICA

INFORME FINAL DE CONSULTORÍA

**ELABORADO POR GABRIEL ROBLES, NELLY VÁSQUEZ, RÓGER MORALES,
JON KOHL, BERNAL HERRERA**

2007

Agradecimientos

Los autores agradecen profundamente al Programa de TNC en Costa Rica por el apoyo financiero para la realización de este estudio.

Al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), en especial a Ronald Vargas (Director General), Gerardo Artavia y Gustavo Induni (Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas), y en general al personal de las Áreas de Conservación y Áreas Protegidas involucradas en el presente estudio.

TNC agradece aquellas personas e instituciones costarricenses y que participaron y brindaron información necesaria para que este trabajo fuera posible. Sin ese apoyo, los esfuerzos tanto de esta organización como de otras con los mismos fines, se hubieran visto debilitados.

Esta publicación se desarrolla en el Marco de Cooperación entre The Nature Conservancy y el Centro Agronómico Tropical de investigación y Enseñanza –CATIE, y fue posible gracias al apoyo brindado por la Oficina para Costa Rica de TNC, conforme el Proyecto CRC-PGR / CATIE Barrera_Impl.Planes 0052S.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y personas entrevistadas, y no reflejan necesariamente las opiniones de The Nature Conservancy o las del CATIE.

Cita del documento:

Robles, G.; N. Vásquez; R. Morales; J. Kohl; B. Herrera. 2007. Barreras para la implementación de los planes de manejo de las áreas silvestres protegidas en Costa Rica. Informe Final de Consultoría. San José, Costa Rica. 93 p.

Resumen Ejecutivo

Algunos problemas para la implementación del Plan de Manejo de las Áreas Protegidas (AP), pueden relacionarse, además del modelo de planificación utilizado, con la gestión a diferentes niveles organizacionales en donde se crean barreras en el ámbito nacional, regional o de área de conservación; o específicamente a nivel de Área Protegida; estas dificultades pueden derivarse del ámbito político, institucional, técnico y administrativo.

En el caso de Costa Rica, no existe información en relación con el nivel de implementación de los Planes de Manejo (PM). Sin embargo es patente que se invierte una gran cantidad de recursos, tiempo y expectativas en planificación; pero, la condición de manejo de las AP y su biodiversidad continúan deteriorándose.

La población meta del presente estudio fueron cinco AP seleccionadas correspondientes a tres Áreas de Conservación, estas son : Parque Nacional Volcán Poás, Parque Nacional Volcán Irazú y Monumento Nacional Guayabo del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCV); Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo del Área de Conservación La Amistad caribe (ACLA); y el Parque Nacional Tortuguero (ACTO) del Área de Conservación Tortuguero que poseen un PM elaborado desde el establecimiento en el MINAE de la modalidad de Áreas de Conservación en 1989. Asimismo, se agregó como AP testigo, el Parque Nacional Tapantí del ACLA, el cual no cuenta con plan de manejo.

Los objetivos establecidos para este estudio fueron:

- Identificar los criterios técnicos y metodológicos para el diseño e implementación de los planes de manejo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica.
- Identificar las causas y problemas asociados a la no implementación de los planes de manejo.
- Identificar alternativas que permitan promover acciones que corrijan la falta de implementación de los planes de manejo.
- Identificar áreas de investigación complementarias futuras.

El enfoque metodológico del presente estudio fue un acercamiento cualitativo. La investigación cualitativa es especialmente apropiada cuando las variables no están claramente identificadas, cuando se necesita desarrollar las teorías, se necesita una detallada visión del tema y cuando el estudio requiere que los individuos sean estudiados en su ámbito natural.

Los componentes esenciales de la investigación cualitativa consensuada están basados en el uso de preguntas abiertas en las técnicas semi-estructuradas para la colecta de datos (típicamente en entrevistas), lo cual permite recopilar información consistente entre individuos, como también el análisis de las experiencias individuales.

Se presentan los conceptos y percepciones sobre los planes de manejo de las AP desde el punto de vista de los entrevistados, divididos en siete secciones:

1. Función de un plan de manejo
2. Calidad de un plan de manejo
3. Involucramiento del Estado en el proceso de planificación
4. Uso de la ciencia en los procesos de formulación del plan
5. Filosofía o metodología de planificación preferida por los entrevistados.
6. Definición e indicadores importantes de la implementación de planes de manejo
7. Barreras a la implementación de los planes de manejo

Las 147 barreras citadas por los diferentes entrevistados, categorizadas de acuerdo con el grupo informante, fueron agrupadas en 14 grandes temas de acuerdo con su similitud y éstas a su vez resumidas en 4 barreras genéricas, las cuales son presentadas en cuadros individuales. A estos cuadros se les adicionó una columna en la que se presentan las barreras específicas citadas por los entrevistados, así como una tercera columna con las posibles causas de dichas barreras, de acuerdo con la percepción de los autores. Estas barreras fueron comparadas con otras que aparecen en la literatura.

Algunas de las barreras mencionadas fueron: falta de interés y compromiso a la planificación, implementación y seguimiento de los planes de manejo, no se utiliza la información generada en las AP, limita la participación de actores interesados, no se brinda apoyo técnico, concentración y control del poder y financiero, la planificación tiene como fin la producción de un documento, definición de objetivos de manejo generales y poco claros, variación en la calidad de los planes, falta de divulgación del plan entre actores de interés incluyendo al personal del AC y del AP, planes no son congruentes con la capacidad instalada en el AP, plan no se usa o consulta, falta de apropiación del plan por el personal del AP, falta de recursos financieros, falta de personal, procesos de planificación deficientes, falta de capacitación adecuada, falta de compromiso por parte de los actores, el plan no es el producto de un proceso participativo.

Algunas de las recomendaciones generales derivadas del presente estudio son:

- Desarrollar un esquema nuevo para llevar a cabo procesos de planificación del manejo de las AP. Este esquema tendrá como propósito, redefinir la forma de planificar hasta ahora utilizada, con el fin de que los planes de manejo resultantes, faciliten y fomenten la implementación de los mismos.
- Considerar, en el esquema mencionado en el punto anterior, a las AP como sistemas socio-ecológicos complejos, donde implícitamente estarán incluidos para su manejo, conceptos modernos tales como resiliencia, panarquía, gobernanza, cambio climático, valoración económica total de los bienes y servicios derivados de las AP, etc.
- Los futuros procesos de planificación para elaborar PM de las AP estarán fundamentados en la inclusión del enfoque de Manejo Adaptativo, el involucramiento para la toma de decisiones desde el principio del proceso, de todos los actores clave directa e indirectamente relacionados con el AP. La cuestión de fondo va mucho más allá de los PM. Se trata de adoptar una

nueva forma de hacer las cosas en el SINAC, lo cual supone un reto formidable.

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Índice.....	6
I. Introducción.....	8
Situación del SINAC	¡Error! Marcador no definido.
Papel de la planificación en el manejo.....	11
Problema de la implementación.....	11
Estudio de la implementación	11
Planificación Racional Comprensiva.....	12
Planificación basada en otra visión del mundo	13
Objetivo general.....	9
Objetivos específicos	9
Hipótesis	9
II. Justificación.....	¡Error! Marcador no definido.
Origen del estudio.....	¡Error! Marcador no definido.
Apoyo de SINAC para mejorar la implementación de los planes de manejo	¡Error! Marcador no definido.
Falta de implementación de los planes de manejo	¡Error! Marcador no definido.
III. Metodología.....	17
Investigación cualitativa	17
Análisis cualitativo consensuado	17
Pasos principales.....	17
Recopilación de la información secundaria.....	18
Selección de áreas protegidas.....	19
Taller de expertos	21
Instrumentos	21
1. Revisión de los planes de manejo y documentos del SINAC.....	21
2. Entrevistas	21
3. Evaluación de la implementación	21
3.1. Calidad del Plan.	22
3.2. Tareas completadas.....	23
3.3. Logros planificados	23
3.4. Logros no planificados	23
3.5. Uso del plan.	23
3.6. Contribución a las prácticas de planificación	23
4. Evaluación de los planes de manejo en cuanto a modelo PRC	25
Análisis de los datos de las entrevistas	26
Taller de validación con expertos	27
Limitaciones del estudio	27
IV. Resultados	29
Evaluación de cinco planes de manejo en cuanto al modelo de Planificación Racional Comprensiva.....	29
Determinación del nivel de implementación de los planes de manejo.....	32
1. Análisis de los componentes de calidad de los planes de manejo.....	32
2. Contribución de otros parámetros al nivel de implementación de los planes de manejo	31
3. Nivel de implementación de los planes de manejo	31
Análisis de las entrevistas.....	33

1. Conceptos y percepciones sobre los planes de manejo de las AP desde el punto de vista de los entrevistados.....	33
1.1 Función de un plan de manejo.....	34
1.2. Calidad del plan de manejo.....	34
1.3. Involucramiento del Estado.....	34
1.4. Uso de la ciencia y conceptos teóricos.....	35
1.5. Metodología preferida de planificación.....	35
1.6. Definición e indicadores de la implementación de planes.....	35
2. Principales barreras para la implementación de los planes de manejo.....	35
Estructura organizativa y operativa.....	37
Falta de voluntad política.....	38
No existe un plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.....	38
No hay una cultura de planificación.....	38
Guía para la formulación y ejecución de planes de manejo.....	39
Contratación de diferentes compañías consultoras.....	40
Falta de una metodología base oficial para elaborar planes de manejo....	40
No se aplica o conoce el enfoque de Manejo Adaptativo.....	41
Falta de capacidades en el personal.....	41
Falta de estímulos e incentivos al personal.....	42
Participación débil o nula en los procesos de manejo y planificación.....	43
Falta de incentivos tangibles e intangibles.....	46
Falta de alianzas con actores para el manejo.....	46
Falta de políticas y directrices para la resolución de conflictos.....	46
Falta de validación del plan por parte de los actores.....	47
Aspectos relacionados con el manejo de áreas protegidas que carecen de plan de manejo.....	48
V. Discusión.....	50
Prueba de las hipótesis.....	¡Error! Marcador no definido.
Modelo de elaboración de planes en Costa Rica y su relación con las principales barreras temáticas.....	52
VI. Conclusiones.....	58
Manejo Adaptativo como respuesta a la PRC (Hipótesis I).....	58
Prácticas deficientes en los procesos de planificación (Hipótesis II).....	59
La ineficiencia burocrática también contribuye a las barreras para la implementación.....	60
En conclusión.....	¡Error! Marcador no definido.
VII. Recomendaciones.....	62
Generales.....	62
Con respecto a la elaboración del plan de manejo.....	62
Con respecto a la implementación del plan de manejo.....	63
Con respecto al SINAC.....	65
Con respecto a TNC.....	¡Error! Marcador no definido.
VIII. Literatura citada.....	67
IX. Anexos.....	71

1. Introducción

Costa Rica es famosa internacionalmente por sus innovaciones en materia de conservación de su biodiversidad. Desde la creación de su sistema de parques nacionales en los años 70, el país se colocó a la vanguardia en el desarrollo de un ecoturismo basado en la cobertura de sus áreas protegidas (AP). Actualmente cerca del 25% del territorio nacional se encuentra bajo protección estatal y adicionalmente una gran porción se encuentra bajo protección privada.

En 1998 se dio un nuevo gran avance con la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (INNOVA 2006). En lugar de continuar con un sistema de propiedades aisladas, el país se dividió en trece regiones que procuran integrar el desarrollo y la conservación. Este sistema de áreas de conservación también constituyó un esfuerzo para desconcentrar y descentralizar el poder estatal, de manera que actores locales pudieran desempeñar un papel más importante en la planificación y el manejo de las AP de Costa Rica.

Algunas evidencias prácticas sobre la falta de implementación de los planes de manejo de las AP de Costa Rica, han creado a nivel interno del SINAC y de organizaciones nacionales e internacionales involucradas en el fortalecimiento de las AP una preocupación sentida de cómo solucionar dicha limitante y fortalecer significativamente los procesos de planificación e implementación de los PM resultantes.

Un estudio elaborado por Bermúdez (2006) sobre la evaluación de la efectividad de manejo de 25 AP de Costa Rica, concluyó que solamente siete de ellas tienen un PM actualizado, pero con implementación parcial. En 17 de ellas existen planes anuales de trabajo (PAT) (anteriormente denominados planes operativos o POA) que no contemplan la implementación de muchas de las actividades programadas en el PM. O sea la implementación deficiente es un problema a nivel de plan de manejo pero también de los PAT, donde se asume que éstos últimos se utilizan como instrumento práctico para implementar los PM.

Una preocupación adicional está relacionada con la inversión y los costos involucrados en la elaboración de dichos PM, donde la eficacia de inversión está cuestionada por la pobre o no implementación de los mismos. De acuerdo con la información suministrada por especialistas en planificación cada proceso de éstos tiene un costo mínimo aproximado de US\$30.000 (Bernal Herrera 2006, comunicación personal), aunque en algunos casos particulares, con base en experiencias anteriores pueden subir hasta los US\$150.000. (Róger Morales 2007, comunicación personal).

Un principio básico y convencional para el manejo de las AP es la necesidad de contar con un PM como instrumento rector que especifica los objetivos y metas que guían su manejo. Estas metas y objetivos permiten determinar las acciones que tomar, cuándo tomarlas y el presupuesto y personal necesario para aplicarlas. El PM es además una herramienta para identificar necesidades de manejo, establecer prioridades y organizar las acciones futuras del AP, actividades que pueden sufrir modificaciones conforme se va obteniendo más información, particu-

laramente la relativa al cumplimiento de los planes operativos anuales (MacKinnon *et al.* 1990).

En consecuencia, la pobre o no implementación de los PM elaborados, implica el incumplimiento de los objetivos y metas de manejo y desde luego no existe retroalimentación (aprendizaje) para enfrentar los cambios y nuevas opciones de manejo del AP. Tomamos por dado que para que la planificación sea efectiva debe ser como un proceso indivisible entre su preparación y su implementación. Tradicionalmente se entiende por implementación la ejecución de las acciones contempladas en el PM, dirigidas al cumplimiento de los objetivos del AP.

Algunos de los problemas para que este proceso de implementación se lleve a cabo eficientemente pueden relacionarse con la gestión a diferentes niveles organizacionales en donde se crean barreras en el ámbito nacional, regional o de área de conservación; o específicamente a nivel de AP. Estas dificultades pueden derivarse del ámbito político, institucional, técnico y administrativo.

En el caso de Costa Rica, no existe información en relación con el nivel de implementación de los PM, aunque existe cierta preocupación por parte de algunos donantes o socios interesados en el bienestar y permanencia de las AP, dado que mientras se invierten una gran cantidad de recursos, tiempo y expectativas en planificación, la condición de las AP y su biodiversidad continúan deteriorándose.

Objetivo general

Analizar la experiencia en Costa Rica sobre la implementación de los planes de manejo de las áreas silvestres protegidas, con el fin de generar recomendaciones para el diseño de políticas públicas dirigidas a mejorar el impacto y eficiencia de estos instrumentos de planificación.

Objetivos específicos

1. Identificar los criterios técnicos y metodológicos para el diseño e implementación de los planes de manejo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica.
2. Identificar las causas y problemas asociados a la no implementación de los planes de manejo.
3. Identificar alternativas que permitan promover acciones que corrijan la falta de implementación de los planes de manejo.
4. Identificar áreas de investigación complementarias futuras.

Hipótesis

1. Muchas barreras a la implementación de los planes de manejo afloran directamente de la forma como se realiza la Planificación Racional Compre-

siva basada sobre supuestos racionalistas, materialistas y reduccionistas con respecto a como funciona el mundo.

2. Otras barreras en lugar de relacionarse con esta teoría de planificación radican en prácticas de planificación de baja calidad.

2. Marco Conceptual

2.1 Papel de la planificación en el manejo

El sistema jerárquico propuesto por SINAC para la gestión de la biodiversidad (i.e. área protegida, área de conservación y el sistema nacional de áreas de conservación) implica que la planificación tiene que ocurrir simultáneamente en todos los diferentes niveles para que el sistema aún mantenga su integridad. La planificación en Costa Rica, al igual que otros países del mundo que tienen sistemas de AP, se considera un factor crítico en el buen manejo de dichas áreas (Thomas y Middleton 2003). La buena planificación estratégica debería ayudar a los administradores de AP a definir sus problemas y sus estrategias para mitigar dichos problemas, así como a distribuir los recursos de manera más eficiente y equitativa.

2.2 Problema de la implementación de los Planes de Manejo

Sin embargo, puede ser peligroso creer que tener un plan implique que su implementación es un hecho y este es un supuesto que hay que examinar con mayor detenimiento. En el ámbito de las AP, hay muy pocos estudios que han tratado el tema de la implementación de planes¹. Sin embargo, a pesar de la falta de estudios, existe abundante evidencia empírica sobre planes que tras inversiones millonarias, quedan archivados en las oficinas. La experiencia de los autores es que las personas involucradas en el manejo de AP de Costa Rica están de acuerdo con la gravedad del problema de la no implementación.

Algunos autores que han estudiado la implementación de planes en AP incluyen Lane (2003) quien estudió barreras para la implementación de planes en Honduras, Lachapelle *et al.* (2003) calificaron barreras para diferentes escenarios de planificación en AP de Montana, EEUU. Así mismo, Clarke (2000) en un ensayo sobre buenas prácticas en la planificación con fines de evitar barreras típicas, ofrece varias maneras para mejorar los planes en AP. Kohl (2002, 2005, 2006, 2007) ha aplicado la teoría de sistemas, en particular un examen de modelos mentales para explicar el problema de la no implementación y ofrecer maneras de evitar las barreras convencionales de la planificación.

2.3 Estudio de la implementación

Fuera del campo de AP, hay varios académicos que han estudiado la implementación de planes, en algunos casos, planes que rigen el uso territorial de recursos naturales (por ejemplo, Burby 2003, Alexander y Faludi 1989, Brody *et al.* 2006, Dalton & Burby 1994, Talen 1997, Colt 1994, Berke *et al.* 2006). Varios de estos autores se dedican a definir qué es la implementación. En muchos campos, inclusive el de AP, la medida tradicional para evaluar la implementación es el grado de cumplimiento de las tareas programadas en un plan. A este criterio le llaman “conformance” o correspondencia entre lo planificado y lo cumplido (Laurian *et al.* 2004).

¹ En este contexto, cuando se menciona “plan”, se refiere a todo tipo de plan estratégico que se pueda dar tal como planes de manejo generales, financieros, de protección, de uso público y otros.

Pero varios autores consideran que esta medida es insuficiente o incluso imposible de usar como criterio porque el mundo está caracterizado por la incertidumbre. Por ello, no es realista esperar que todo lo prescrito en un plan se pueda realizar. Las condiciones cambian y los supuestos bajo los cuales se elabora un plan muchas veces se desactualizan a corto plazo. Es así como Mastop y Faludi (1997) introdujeron el concepto de “performance” o desempeño, para acompañar al concepto de cumplimiento. El desempeño agrupa todos los beneficios que salen de una planificación que no eran específicamente prescritos y previstos en el plan, bajo el supuesto de que existe incertidumbre y con la implicación de que es imposible prever el futuro. Ya que se deben considerar otros elementos positivos en la definición de un plan exitoso, el desempeño se manifiesta como impactos positivos no planeados (por ejemplo el establecimiento de una nueva organización a raíz de las interacciones de los participantes durante una planificación), la influencia del plan en discusiones subsecuentes sobre el manejo del AP y hasta el efecto positivo que el plan tuvo en el campo de planificación (adopción de nuevas técnicas de planificación, modificaciones en la teoría de planificación, etc.). Otros estudios (Dalton y Burby 1994, Burby 2003, Lundquist et al. 2002, McCool y Guthrie 2001) resaltan la importancia de la participación para la implementación de los planes.

Baer (1997) y Talen (1996) examinan las diferentes formas para evaluar planes que incluyen la evaluación de la calidad del plan, experimentos entre formas alternativas de planes, evaluación comparativa de planes y evaluaciones *post hoc* de los resultados. Alexander y Faludi (1989) ofrecen un método que combina varios criterios y métodos en un sólo índice. El presente estudio se basa en esta idea y se discutirá luego en la metodología.

Planificación Racional Comprensiva

Baer (1997) también describe varios modelos de planificación, uno de los cuales influye mucho en la teoría que fundamenta este estudio. Este es el modelo de la Planificación Racional Comprensiva (PRC) (Colt 1994, Hudson 1979), que es probablemente el paradigma dominante de la planificación en el mundo, por lo menos para entidades relacionadas con planificación de AP. La PRC básicamente pretende aplicar la ciencia para determinar la mejor alternativa futura para manejar un AP. Presta mucha importancia al uso de la racionalidad (por eso “racional”) y el estudio sistemático de todas las posibles opciones (por eso “comprensiva”) para poder seleccionar la opción óptima.

Como en los estudios científicos, los planificadores dentro de este esquema de pensamiento aplican el mejor conocimiento técnico disponible, aprovechando los datos y evitando la subjetividad al máximo para poder controlar las variables. Algunas palabras que muchas veces caracterizan esta forma de planificación son: metódica, apolítica, objetiva, exacta, controlada y técnica. Algunos críticos de la teoría como Hoch (2002) agregarían reduccionista, asocial y no contextual (es decir, ignora la riqueza de información del contexto). Este modelo nació en los años 70 cuando sus creadores quisieron emular el modelo utilizado en la ingeniería. Los ingenieros para construir un puente estudian el sitio y mediante fórmulas y relaciones definidas matemáticamente, hacen un plano cuya implementación exacta generaría el puente previsto. Esta forma de planificación asume que ya

existe un consenso sobre un objetivo particular (por ejemplo, construir el puente), que toda la información necesaria para apoyar la decisión está disponible (para construir un puente, los ingenieros toman toda la información de campo necesaria) y hay muchos recursos para planificar. Con base en esta visión, la planificación en AP y otros campos estalló en popularidad, dando a luz los planes maestros y planes generales de manejo (PM), los “planes” de las AP.

Planificación basada en otra visión del mundo

Sin embargo, existen cada vez más críticas para este modelo, bajo la observación de que la ingeniería típicamente trabaja con un sistema cerrado donde se conocen todas las variables relevantes y sus interacciones. Estas variables físicas están sujetas a fórmulas que describen los niveles de estrés, fuerzas, debilidades, etc. A diferencia de ello, en las AP, existen sobretodo sistemas sociales donde no se conocen todas las variables, donde las relaciones siempre están cambiando, y donde hay muchos actores con objetivos distintos. Kohl y McCool (libro en preparación) señalan que la PRC se fundamenta sobre algunos supuestos erróneos acerca de cómo funciona el mundo. Los autores ofrecen un descriptor simple: los supuestos necesarios para la PRC caracterizan el “Mundo PLUS”. Por sus siglas en inglés, el “Mundo PLUS” es predecible, lineal, entendible y estático. En realidad la PRC compone una familia de metodologías las cuales dependen de una visión del “Mundo PLUS”. En este mundo, se puede aplicar la ciencia como la única fuente válida para determinar cómo manejar el futuro de un AP. Kohl y McCool también describen la visión contraria del mundo que ellos llaman el “Mundo DICE” (dinámico, imposible de entender completamente, complejo y siempre cambiante).

Muchos otros autores de la planificación y otros campos (Wildavsky 1973, Friedmann 1993, Alexander y Faludi 1989, Hoch 2002) proponen un mundo donde las condiciones siempre están cambiando y que está marcado por la complejidad. Ejemplos de ello son la Teoría de la Relatividad (Alberto Einstein), Mecánica Cuántica (Niels Bohr), Teorías del Caos (Henri Poincaré) y Complejidad (Stuart Kauffman), Manejo de Ecosistemas (Herbert Bormann y Gene Likens), Sistemas Dinámicos (Jay Forrester), Teoría de la Evolución de Especies (Carlos Darwin), Dinámica Espiral (Don Beck), Espiritualidad Evolutiva (Pierre Teilhard de Chardin), Aprendizaje Organizativo (Chris Argyris, Donald A. Schön, Peter Senge) y muchos más.

Regresando al mundo de la conservación, el Manejo Adaptativo nació de la necesidad de trabajar menos en el “Mundo PLUS” y más en el “Mundo DICE”. Según la teoría, dadas las condiciones cambiantes y complejidad, los administradores de AP siempre tienen que estar experimentando y probando diferentes aplicaciones para el manejo de sus áreas. Por eso, el Manejo Adaptativo requiere que los administradores aprendan constantemente (Salafsky et al. 2001, Stankey et al. 1999). Stankey reporta, que a pesar del abundante interés por el Manejo Adaptativo, existen pocos ejemplos exitosos. Su estudio habla de un experimento en el Servicio Forestal de los Estados Unidos, el cual intentó implementar el Manejo Adaptativo, pero encontró una serie de barreras que redujeron la efectividad del experimento. Por ejemplo, la institución no consideró el aprendizaje como parte de su operación (no permitió la experimentación o los riesgos asociados con la

misma), imposibilitando el éxito y desenvolvimiento del Manejo Adaptativo y su planificación correspondiente.

La noción de que una visión pueda obstaculizar la implementación de un plan va mucho más allá del análisis de Stankey. La PRC se remonta a la época de DesCartes, Newton y Bacon, cuyas raíces filosóficas contribuyen a obstaculizar la implementación de los planes de hoy. Por eso, una respuesta al modelo tendría que tratar los supuestos – el paradigma – que fundamentan la PRC. Para ello Kohl elaboró un modelo basado en los supuestos del “Mundo DICE” combinando las críticas de la PRC con una perspectiva de la teoría de sistemas. Dicho modelo sirve de base para este estudio.

Kim (1993), un analista de sistemas, planteó la teoría de niveles de razonamiento. La teoría dice que para efectuar un cambio profundo en un sistema, es necesario apuntar a elementos más profundos. Los supuestos del sistema (“modelos mentales”) dan cuerpo a las estructuras sistémicas (relaciones entre actores) que resultan en patrones o tendencias, tales como los tipos de planes producidos, o los resultados y barreras para la implementación de planes. La visión del sistema, por otro lado, da razón a los modelos mentales (Figura 1).



Figura 1. Esquema que ejemplifica los modelos mentales de acuerdo con los niveles de razonamiento

En caso de la planificación y los planes, la visión de cómo funciona el mundo y su propósito precipitan modelos mentales en las mentes de los practicantes sobre cómo funciona la planificación. En otras palabras, la visión de un mundo reduccionista, materialista, racionalista da fundamento a la PRC. Esta concepción de planificación produce estructuras para aplicar este modelo mental. Por ejemplo, si uno tiene la creencia en su modelo mental que un plan no es nada más que un requisito para recaudar fondos, entonces las estructuras enfatizarán nada más que lo mínimo necesario para lograr la aprobación del plan y que sea atractivo a donantes; por consiguiente, la implementación, participación y calidad serían mucho menos importantes. Una vez aplicadas estas estructuras, se desarrollan patrones los cuales están compuestos de una serie de eventos similares. A medida que el nivel de razonamiento aumenta y pasa de los eventos a la visión, aumenta la complejidad y la fuerza para lograr un cambio en el sistema.

De esta manera el modelo de Kohl puede explicar una serie de barreras que los planificadores encuentran comúnmente durante el proceso de implementación². Así mismo, Kohl admite que existen otras barreras relacionadas con prácticas ineficientes de la planificación pero no con la visión y modelos mentales de la PRC (Figura 2). Estos dos tipos de barreras funcionan como base para las dos hipótesis del presente estudio.

² Se encuentran enumeradas en Kohl 2007.

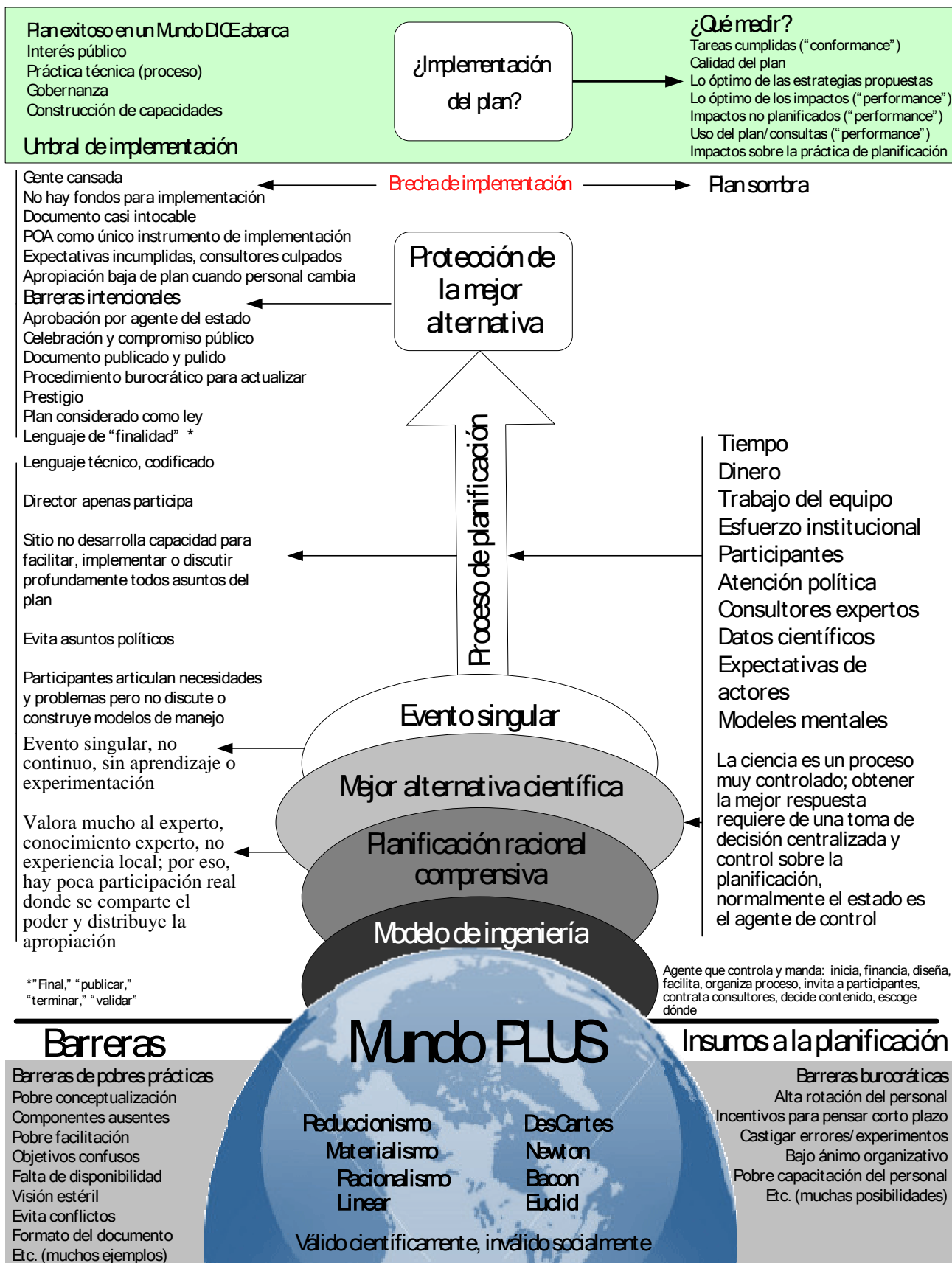


Figura 2: Visión del Mundo PLUS basado en el modelo de Planificación Racional Comprensiva (PRC) (Kohl, no publicado)

3. Metodología

3.1 Investigación cualitativa

El presente estudio depende altamente del contexto de la planificación, por lo que se utilizó un acercamiento cualitativo. De acuerdo con Creswell (1998), la investigación cualitativa es especialmente apropiada cuando las variables no están claramente identificadas, cuando se necesita desarrollar las teorías se necesita una detallada visión del tema y cuando el estudio requiere que los individuos sean estudiados en su ámbito natural.

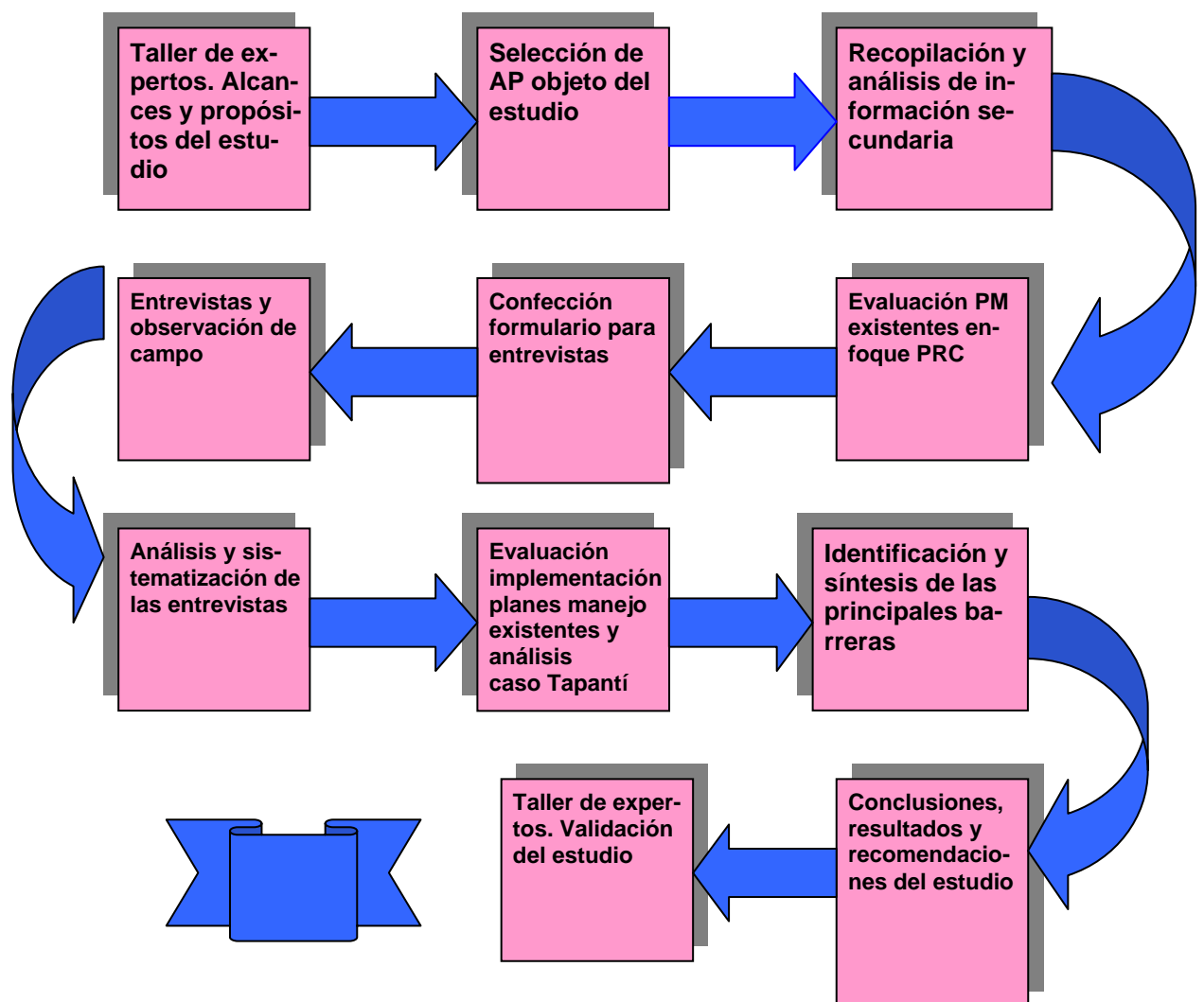
3.2 Análisis cualitativo consensuado

Los componentes esenciales de la investigación cualitativa consensuada (ICC) están basados en el uso de preguntas abiertas en las técnicas semiestructuradas para la colecta de datos (típicamente en entrevistas), lo cual permite recopilar información consistente entre individuos, como también el análisis de las experiencias individuales. Asimismo, se considera la participación de varios jueces a través del proceso de análisis de los datos para promover perspectivas múltiples y obtener consenso para arribar a juicios sobre el significado de los datos. También es necesario por lo menos un auditor para revisar el trabajo del equipo y así minimizar los efectos del pensamiento grupal en el equipo principal. Para finalizar, se requiere la creación de ámbitos, ideas centrales y análisis cruzado en el análisis de los datos (Hill, C. E. *et al.* 2005).

3.3 Pasos principales

1. Transcripción de respuestas de las entrevistas
2. Combinación de todas las transcripciones en un documento de texto
3. Creación de una hoja de cálculo con las transcripciones
4. Creación de una hoja de cálculo con las siguientes columnas: US (unidad de significado), coordenadas de ubicación en la hoja de cálculo inicial, código numérico, categoría de unidades de significancia, agrupación de categorías en temas, número de pregunta y categoría de informante
5. Identificar las unidades de significancia relevantes para todas las respuestas, cualquier idea completa, concepto, o creencia
6. Creación de una hoja de cálculo por categoría de informante y pregunta
7. Agrupación y síntesis de las preguntas en siete temas priorizados y asignación de un nombre temático
8. Reordenamiento de categorías
9. Identificación de las frecuencias de las diferentes respuestas de cada categoría de informante para cada una de las barreras mencionadas
10. Resumen de las diferentes respuestas de cada categoría de informante para cada una de las barreras
11. Análisis e interpretación de los temas priorizados
12. Relacionamiento y priorización de los temas de acuerdo con su relevancia para la validación de las hipótesis.
13. Análisis e interpretación de datos:

- Determinación del nivel de implementación por revisión de planes y respuestas de entrevistas
- Comparación del nivel de implementación con las barreras identificadas
- Comparación de los resultados de las entrevistas con la teoría de las barreras.
- Comparación de las barreras percibidas y las barreras citadas en la literatura.
- Comparación de barreras e implementación entre categorías de informantes.
- Descripción del modo de planificación y acción de Tapantí



3.4 Recopilación de la información secundaria

El proceso se inició con la búsqueda y análisis de información primaria y secundaria en el SINAC referente a los PM de las AP de Costa Rica, que permitiera identificar la base conceptual de las metodologías utilizadas y conocimiento de los procesos, requerimientos administrativos y legales, así como la situación existente con referencia a la utilización de los planes de manejo de las AP.

Al mismo tiempo se analizó la información referente a las AP que poseen PM (incluyendo el PM mismo), que permitiera desarrollar un análisis de la calidad y contenidos de los planes, del proceso llevado para su preparación, así como los factores que contribuyen a su implementación (características generales de las áreas, actividades actuales y potenciales contempladas dependiendo de la categoría, importancia del área y de sus objetivos de manejo, relación con el entorno, aspectos que inciden en el manejo: facilidades, técnicos, financieros).

3.5 Selección de áreas protegidas

La población meta del estudio fueron aquellas AP de Costa Rica que poseen un PM elaborado desde el establecimiento en el MINAE de la modalidad de Áreas de Conservación en 1989. Se asume que los procesos de planificación realizados anteriormente a esa fecha pueden haber incluido ideas y métodos que no se aplican hoy día, de esa manera sesgando el estudio de la realidad actual.

La selección de las áreas de conservación y las AP corresponde a una priorización considerando varios factores como son las distintas categorías de manejo, diferentes áreas de conservación, confiabilidad y representatividad de la información sobre cada AP que poseen sus PM, así como del tiempo disponible para recopilar la información de campo.

Como resultado de ello las entrevistas se enfocaron en tres áreas de conservación específicas: Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC), Área de Conservación la Amistad Caribe (ACLAC), y el Área de Conservación Tortuguero (ACTO). Las AP seleccionadas correspondientes a dichas áreas de Conservación son las siguientes: Parque Nacional Volcán Poás, Parque Nacional Volcán Irazú y Monumento Nacional Guayabo del ACCVC; Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo del ACLAC; y el Parque Nacional Tortuguero del ACTO.

Con el propósito de analizar si la forma en que se planifica y se maneja el AP varía significativamente de aquellas que poseen plan de manejo, se añade como testigo a la lista de AP seleccionadas, el Parque Nacional Tapantí, el cual no posee plan de manejo.

Cuadro 1 Características de las áreas protegidas seleccionadas para la evaluación de implementación de los planes de manejo.

<i>Área protegida</i>	<i>AC</i>	<i>Categoría de AP</i>	<i>Fecha aprobación del Plan</i>	<i>Estado del PM al 2007</i>	<i>Área (ha)</i>
Irazú	Cordillera Volcánica Central	Parque Nacional	2003	Vigente	2.000
Poás		Parque Nacional		En revisión	6.506
Guayabo		Monumento Natural	2002	Vigente	232
Tortuguero	Tortuguero	Parque Nacional	2005	Vigente	26.604 (terrestres) 45.755 (marinas)
Gandoca-Manzanillo	Amistad Caribe	Refugio de Vida Silvestre	1996	en revisión	9.449 ha (4.436 ha marinas y 5.013 ha terrestres)
Tapantí	Amistad Pacífico	Parque Nacional	N/a	N/a	58.322

La metodología de investigación permitió triangular información a través de las entrevistas de diferentes grupos de actores en cada sitio, como son un consultor principal, personal técnico de la oficina central del SINAC, el administrador de cada AP, personal técnico del AP, y un oficial de cada área de conservación con experiencia o responsabilidad en los procesos de planificación. También se entrevistaron otros actores tales como especialistas en la planificación, y personas de las comunidades adyacentes al AP.

El número de entrevistados fue de 38 personas, para un total de 76 horas de entrevista.

Para la obtención de la información base, se preguntó a los entrevistados sobre su papel durante el proceso de elaboración de los PM, la percepción de cada persona sobre las barreras a la implementación de los PM, situaciones sobre el proceso de planificación, así como sus recomendaciones para mejorar este proceso.

Como parte del proceso también se elaboró una encuesta dirigida al personal de las otras áreas de conservación que no iban a ser muestreadas por medio de la entrevista. Dicha encuesta se hizo llegar a los funcionarios a través de la Gerencia de Áreas Protegidas del SINAC, y debido a que solamente uno de ellos respondió, este instrumento no fue considerado para el análisis de los resultados finales.

3.6 Taller de expertos

Previo a la realización del estudio se llevó a cabo un taller con la participación de especialistas en el tema de AP que tuvieran experiencia y conocimiento en planificación, con el objetivo de discutir, analizar y mejorar la propuesta metodológica inicial y con los insumos de dicho taller desarrollar una propuesta que permitiera cumplir con los objetivos del estudio.

3.7 Instrumentos

Para recopilación y análisis de la información se utilizaron diferentes instrumentos y documentos que se enlistan a continuación y se describen más abajo.

1. Revisión de los planes de manejo y documentos del SINAC

Manual de puestos: Para obtener la descripción de los puestos utilizados en el SINAC y más específicamente los relacionados a las AP, se utilizó el *Manual Institucional de Clases* (MINAE 2005) que identifica los distintos puestos del MINAE y su manual descriptivo.

Programa de capacitación: Para analizar el cumplimiento de las necesidades de capacitación a nivel de las AP se utilizó el “Plan institucional de capacitación “para el periodo 2007 del SINAC (MINAE 2007).

Guía de planificación e implementación: Con el fin de identificar las directrices oficiales relacionadas con la elaboración e implementación de los PM de las AP se analizó la “Guía para la formulación y ejecución de planes de manejo de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC” (Artavia 2004).

Planes de manejo de las AP seleccionadas: Se analizaron los cinco planes de manejo para conocer las características específicas de cada uno de ellos y poder compararlos entre sí utilizando los criterios del Cuadro # 4.

Estrategia de monitoreo: Con el fin de conocer el nivel de importancia que se asigna al PM y su implementación con base en los indicadores utilizados se analizó el manual *Hacia la administración eficiente de las áreas protegidas: Políticas e indicadores para su monitoreo* (Mena y Artavia, sin fecha).

2. Entrevistas

El análisis de las entrevistas permitió caracterizar cada uno de los grupos, las respuestas dadas, y el número de veces en que los temas principales de las respuestas fueron citados.

3. Evaluación de la implementación

Como una primera parte del estudio se realizó un análisis tendiente a medir el grado de implementación de los planes de manejo para posteriormente tratar de

identificar las principales barreras para dicho grado de implementación. Para ello se utilizó el método propuesto por Alexander y Faludi (1989) el cual combina varios criterios y métodos en un sólo índice. En este índice se combinan seis criterios con los que se generó una tabla de puntaje que debe permitir comparar las relaciones entre los sitios del estudio, a saber:

3.1. Calidad del Plan.

La calidad del plan evaluada desde su contenido, se puede correlacionar con el potencial de implementación: en teoría mientras más alta la calidad del plan (independientemente de otras variables) mayor el grado que permite de implementación. En este sentido se seleccionaron los doce componentes utilizados por Lane (2003) y se añadieron otros cuatro para ampliar el contexto base de análisis (Cuadro 2) que deben permitir calificar mejor el nivel de implementación. Esta es una escala relativa y no es validada estadísticamente con una muestra grande de planes. Lane probó la presencia de los siguientes componentes:

1. Objetivos, misión, y visión
2. Priorización de tareas en el corto y largo plazo
3. Descripción detallada de las estrategias
4. Análisis de experiencias anteriores
5. Análisis de fortalezas y debilidades institucionales
6. Participación de actores
7. Calendario específico
8. Plan de monitoreo
9. Plan financiero
10. Regulaciones y guías
11. Protocolo para modificación del plan
12. Calendario para la evaluación de la implementación

Y las que se agregaron para este estudio fueron:

13. Asignación de la categoría de manejo
14. Zonificación y Zonas de Amortiguamiento
15. Límites de AP
16. Personal e infraestructura

Estos últimos cuatro componentes fueron seleccionados por los siguientes motivos:

- Para efectuar un adecuado manejo es indispensable la asignación de la categoría de manejo por las implicaciones y características de cada una de ellas.
- Si el PM no tiene adecuadamente identificada la zonificación, incluyendo la ZA, el manejo resultante del AP va a ser deficiente dado que el manejo adecuado de una AP necesariamente debe integrar a las comunidades y áreas vecinas.

- Para facilitar el manejo del AP, el plan debe definir claramente los límites reales, además de la ubicación legal establecida.
- Es importante que todo PM defina claramente las necesidades de personal e infraestructura necesarios para poder ser implementado.

3.2. Tareas completadas.

Este es el indicador tradicional para medir el desempeño de la implementación, porque se asume un mundo PLUS y eso combinado con lo práctico, es lo que se usa frecuentemente. De acuerdo con este mundo PLUS los gestores deben poder implementar sus tareas planificadas. No obstante en el Mundo DICE, la implementación se ve afectada por otras variables no tradicionales.

Con ayuda del administrador o de la persona identificada como subadministrador(a) del AP y basándose en el PAT, se determinó cuáles tareas procedían directamente del PM y qué porcentaje representaron del total de las tareas del PAT. También se calculó el porcentaje de ellas que fueron cumplidas.

3.3. Logros planificados.

Es una escala superior a la contemplada en el punto 2. Mide de manera anticipada los impactos positivos (logros), resultado de la planificación. Por tanto con apoyo del responsable del AP se determinó de acuerdo con la escala planteada más abajo los logros totales planificados en el PAT, derivados del PM. No se mide solamente el potencial cumplimiento de tareas, sino de forma anticipada los impactos positivos como resultado de la planificación. Estos logros deben verificarse más allá del reporte por parte del personal.

3.4. Logros no planificados.

Algunas veces los procesos de planificación generan logros positivos que nunca se plantean o anticipan, pero que deben su existencia al proceso de planificación y PM. En un Mundo DICE se vuelve más común que haya logros que no se habían planificado y consecuentemente más importantes. De manera similar a los parámetros anteriores, ésta fue una información suministrada directamente por el responsable del AP

3.5. Uso del plan.

Si una decisión importante puede seguirse hasta una idea original en el plan y puede ser externamente verificada, el AP puede recibir crédito por ello. La decisión no proviene directamente de una tarea programada en el PAT.

3.6. Contribución a las prácticas de planificación.

Otra muestra del éxito del plan es su influencia sobre subsecuentes eventos de planificación, usualmente a través de la contribución de una innovación sobre las otras AP al ser un producto de mejora digna y a través de su propio acercamiento. Este tipo de innovación debe aparecer en al menos dos eventos subsecuentes de planificación y debe ser externamente verificado. Si la innovación aparece únicamente en uno, asumimos que no hay evidencia de una difusión exitosa y probable mente es solo un intento de repetir un éxito percibido pero no necesariamente con provecho.

En vista de que no se pudo tener acceso a los PAT toda esta información tuvo que ser analizada utilizando los propios criterios del administrador o encargado del AP sin poder ser verificada.

Cuadro 2. Criterios y valores para el cálculo del Índice de Implementación. *Según Alexander y Faludi modificado

Criterio	Descripción	Valor de puntos
Calidad del plan (potencial para la implementación)	Presencia de los 16 componentes como indicador del potencial de implementación *. Este criterio se midió al estudiar los planes	15-16: 7 13-14 : 6 10-12: 5 8-10: 4 6-7: 3 4-5: 2 2-3: 1 0-1: 0
Porcentaje de tareas completadas	Valoración hecha por administrador o subadministrador	81-100: 5 61-80: 4 41-60: 3 21-40: 2 0-20: 1
Logros planificados	Logros significativos puestos en el plan, más que las simples tareas completadas. Información suministrada por el administrador o subadministrador.	# logros 3+: 7 2: 5 1: 3 0: 0
Logros no planificados	Logros inesperados y que no están en el plan, pero de cualquier forma bienvenidos. Información suministrada por el administrador o subadministrador	# logros 3+: 5 2: 3 1: 2 0: 0
Uso/consulta	Decisiones cuya idea de base se puede seguir directamente al PM a través de consulta o usando el plan. La decisión no es una tarea del PAT. Información suministrada por el administrador o subadministrador.	# decisiones 3+: 5 2: 3 1: 2 0: 0
Prácticas de planificación	Innovación práctica que se transmite al menos a otros dos eventos de planificación. Información suministrada por el administrador o subadministrador	2+ usos 3 0-1 usos 0
	Puntaje máximo	32 puntos

4. Evaluación de los planes de manejo en cuanto a modelo PRC

La PRC tal y como se mencionó en la introducción, es probablemente el paradigma dominante de la planificación en el mundo, por lo menos para entidades relacionadas con planificación de AP. Considerando que presta mucha importancia al uso de la racionalidad y al estudio sistemático de todas las posibles opciones para poder seleccionar la opción óptima, se evaluaron los PM en cuanto a dicho modelo. Sin embargo, es muy difícil medir directamente la presencia del paradigma y

sus supuestos componentes. Muchas veces los supuestos quedan ocultos en las mentes de sus practicantes, no articulados y no reconocidos. Entonces en vez de preguntar directamente los supuestos en que la gente cree, hay que inferir su presencia mediante las acciones y calidades del plan, los cuales pueden indicar la influencia de estos supuestos. Por eso este estudio revisó y analizó los PM para responder las siguientes preguntas, elaboradas para detectar indirectamente la presencia de los supuestos de PRC. Hay que referirse a Figura 2 para ubicar el significado de cada pregunta en el contexto de la PRC.

1. ¿Cuántos planes son impulsados por expertos?
2. ¿Cuántas planificaciones fueron un evento singular?
3. ¿Cuántos de los planes fueron impulsados o controlados por el estado?
4. ¿Cuántas planificaciones no involucraron a las comunidades?
5. ¿Cuántos planes fueron escritos por consultores o un grupo especializado?
6. ¿Cuántos de los planes no son actualizables, o no incluyeron instrumento para actualizarlos?
7. ¿Cuántos de los planes tenían un horizonte de por lo menos 5 años?
8. ¿Cuántos de los planes requieren de un financiamiento especial?
9. ¿Cuántos de los planes ofrecieron solamente un escenario ideal (la mejor solución) sin considerar diferentes escenarios o contingencias?
10. ¿Cuántas planificaciones integraron alguna capacitación sobre planificación, cómo implementar u otras de las herramientas (como parte del proceso)?
11. ¿Cuántos planes incluyeron experimentación como parte del manejo (como parte del manejo adaptativo)?
12. ¿Cuántos planes propusieron el uso del manejo adaptativo?
13. ¿Cuántos planes propusieron modelos de manejo (compartir el poder en el manejo)?
14. ¿Cuántos planes aspiran a ser aprobados o utilizan lenguaje de finalidad (que indica que el proceso está terminado)?
15. ¿Cuántos planes involucraron un protocolo para actualizar?
16. ¿Cuántos planes fueron pulidos y publicados?
17. ¿Cuántos de los planes se consideran ley en CR?

3.8 Análisis de los datos de las entrevistas

El análisis de las entrevistas se realizó a través del procesamiento de la información en una hoja de cálculo que permitió el manejo de los datos así como la agrupación de las principales respuestas en categorías y temas.

Para la evaluación de las respuestas a las preguntas de implementación de planes y principales barreras a la implementación, se hizo además un resumen de las respuestas en que se mencionaban temas comunes, permitiendo con ello definir categorías más amplias.

En este sentido, se presentan los conceptos y percepciones sobre los planes de manejo de las AP desde el punto de vista de los entrevistados, divididos en siete secciones:

- Función de un plan de manejo

- Calidad de un plan de manejo
- Involucramiento del Estado en el proceso de planificación
- Uso de la ciencia en los procesos de formulación del plan
- Filosofía o metodología de planificación preferida por los entrevistados.
- Definición e indicadores importantes de la implementación de planes de manejo
- Barreras a la implementación de los planes de manejo.

Para el análisis de las principales barreras a la implementación, el listado total de 147 barreras citadas por los diferentes entrevistados, fue agrupada en 14 grandes temas de acuerdo con su similitud y ésta a su vez resumidas en las 4 principales categorías de barreras, las cuales son presentadas en cuadros individuales. A estos cuadros se les adicionó una columna en la que se presentan las barreras específicas citadas por los entrevistados, así como una tercera columna con las posibles causas de dichas barreras, de acuerdo con la percepción de los autores. Estas barreras fueron comparadas con otras que aparecen en la literatura, además de que fueron categorizadas de acuerdo con el grupo informante.

Asimismo, se presentan los resultados de la entrevista del personal de Tapantí (sin PM), donde se describe su modo de planificación no convencional.

3.9 Taller de validación con expertos

Una vez procesada la información y elaborado un documento borrador, los resultados fueron expuestos ante especialistas sobre la temática a nivel nacional lo que permitió discutirlos y recibir las recomendaciones sugeridas. Además, se envió un borrador del documento producido a varios especialistas seleccionados, de los cuales se recibieron aportes muy valiosos.

3.10 Limitaciones del estudio

Las siguientes limitaciones metodológicas para llevar a cabo el presente estudio influenciaron en alguna medida las expectativas creadas al inicio entre los investigadores, con respecto al detalle de algunos de los elementos tratados durante el proceso de la recopilación de campo y de escritorio de la información requerida.

- Los investigadores del CATIE, poseían únicamente experiencia en planificación por medio de la PRC, la cual creó al inicio de este estudio una “resistencia mental” para internalizar personalmente el nuevo paradigma DICE de planificación.
- Inicialmente la metodología consideraba la grabación de todas las entrevistas a realizar, sin embargo en lugar de la grabación se transcribió en notas directas lo expresado por los entrevistados debido a que muchos de ellos prefirieron no ser grabados durante las conversaciones de las entrevistas.
- Los administradores de las AP recomendaron miembros de las comunidades aledañas a las AP para ser entrevistados. Sin embargo tras entrevistarlos, se volvió claro que no eran apropiados para las entrevistas ya que mu-

chos no conocían el PM o no habían participado en el proceso de planificación.

- No todo el personal de cada AP planeado a ser entrevistado, se encontraba en el área al momento de la visita, a pesar de haber realizado citas previas con fechas definidas y acordadas. Se hicieron, sin éxito, esfuerzos adicionales para realizar las entrevistas por medio telefónico. Fue común el argumento de que ese personal se encontraba fuera del AP en eventos de capacitación o reuniones urgentes. Esto obligó a entrevistar otro tipo de personal que probablemente tenía otra percepción de lo que pasaba dentro del AP, y tomando en cuenta que la muestra entrevistada fue de solo 38 personas, esto pudo influir en los resultados.
- Por medio de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas del SINAC se envió por correo electrónico una encuesta para ser llenada por el personal de todas las AP no incluidas en el presente estudio. Sólo se recibió un formulario completado.
- Como parte del proceso de análisis de información se trató de analizar la guía para la preparación de los PAT con el objetivo de determinar la relación específica establecida para la implementación de los planes de manejo a través de los PAT. Asimismo se pretendió analizar los PAT de cada una de las AP bajo estudio, con el fin de determinar la inclusión de acciones derivadas de los PM y el grado de cumplimiento de ejecución de las mismas. Sin embargo no fue posible acceder a dichos documentos ni hacer los análisis consecuentes.
- La mayoría del personal entrevistado en cada AP tenía poca o ninguna experiencia en planificación de AP. Esto implica que participó solo parcialmente o no participó del todo durante el proceso de elaboración del PM de su propia AP. Algunos de ellos no conocían o no habían utilizado el PM y sus respuestas en ocasiones no estuvieron bien fundamentadas.

4. Resultados

4.1 Evaluación de cinco planes de manejo en cuanto al modelo de Planificación Racional Comprensiva

El análisis de los cinco PM en relación con algunos criterios de evaluación permitió deducir en forma subjetiva si los mismos fueron hechos utilizando la Planificación Racional Comprensiva. Hablamos de interpretación subjetiva ya que no todos los criterios estaban explícitamente mencionados en el texto y hubo que deducirlos.

Cuadro 3 Resultados de la evaluación de cinco planes de manejo en cuanto al modelo de Planificación Racional Comprensiva

Pregunta	Respuesta	Congruente o no congruente con PRC
1. ¿Cuántos planes fueron impulsados por expertos?	Cuatro	Congruente con PRC ya que la participación de expertos presupone un mayor uso de bases científicas y no considera la experiencia local.
2. ¿Cuántas planificaciones fueron un evento singular?	Cuatro. El quinto plan todavía está como borrador.	Cuatro de los planes no contemplan etapas de seguimiento ni facilitan el aprendizaje o la experimentación, lo cual es congruente con PRC.
3. ¿Cuántos de los planes fueron controlados por el Estado?	Tomando en consideración que el que controla además participa, financia, invita, contrata consultores, decide, etc., solamente uno de los PM fue controlado por el estado.	Aunque el Estado tiene el control, en 4 de los planes, lo delegó en el grupo consultor. Al no haber control del estado, no es congruente con PRC.
4. ¿Cuántas planificaciones involucraron a las comunidades?	Ninguna. Sobresale el caso de Gandoca – Manzanillo donde hay población humana y actividades socioeconómicas dentro del AP, pero que el plan no hace mención a un tratamiento especial, durante el proceso de planificación, a las comunidades humanas internas ni externas.	Aunque hubo una ligera participación, los PM no involucraron adecuadamente las comunidades en la toma de decisiones o apropiación del proceso, lo cual es congruente con PRC.
5. ¿Cuántos planes fueron escritos por consultores o	Cuatro. Solo un plan está siendo elaborado (todavía	Congruente con PRC ya que hubo muy poca parti-

un grupo especializado?	como borrador) por el personal del AP.	cipación de actores y se utiliza un lenguaje más científico y formal.
6. ¿Cuántos de los planes incluyeron directrices o instrumento para actualizarlos?	Ninguno. Dos planes mencionaron los PAT como instrumento de evaluación y actualización.	Los planes no mencionan aspectos de actualización sino que se ven como eventos finalizados, lo cual es congruente con PRC.
7. ¿Cuántos de los planes tenían un horizonte de por lo menos 5 años?	Todos los planes tenían un horizonte de 5 o más años de ejecución.	A pesar de que mencionan actividades para ser desarrolladas en un lapso de al menos 5 años, ninguno de ellos hace referencia a la actualización de los PM, lo cual es congruente con PRC.
8. ¿Cuántos de los planes requirieron de un financiamiento especial (externo)?	Solamente un PM fue elaborado con recursos financieros y humanos disponibles del AP, los otros requirieron un donante. Para la implementación tres planes no definían la necesidad de un financiamiento (presupuesto) especial. Dos planes sí incluían un presupuesto.	Congruente con el PRC. Se asume que si es un evento singular y especial, requiere de un presupuesto especial en lugar de planificar siempre como parte de la operación cotidiana, en tal caso no ocuparía un presupuesto especial.
9. ¿Cuántos de los planes ofrecieron solamente un escenario ideal (la mejor solución) sin considerar diferentes escenarios o contingencias?	Los cinco planes	Todos los PM ofrecieron un escenario ideal, lo cual es congruente con PRC.
10. ¿Cuántas planificaciones integraron alguna capacitación sobre planificación, cómo implementar u otras de las herramientas (como parte del proceso).	Ninguno. Lo anterior no quiere decir que en alguno de ellos o en todos se haya dado motivación o inducción como parte del proceso.	Congruente con PRC ya que no consideraron el desarrollo de capacidades para facilitar, implementar, o revisar lo contemplado en el plan.
11. ¿Cuántos planes incluyeron experimentación como parte del manejo (como parte del Manejo Adaptativo)?	Ninguno de los planes mencionó este criterio.	Congruente con PRC ya que son considerados eventos singulares y no incluyeron experimentación.
12. ¿Cuántos planes propusieron el uso del Manejo	Ninguno de los planes menciona o desarrolla	Congruente con PRC ya que bajo el Manejo Adap-

jo Adaptativo?	directrices o acciones que reflejen al Manejo Adaptativo o aprendizaje como enfoque de manejo de las AP.	tativo se requiere que los administradores de AP estén siempre experimentando y probando diferentes aplicaciones para el manejo de sus áreas, cosa que no fue contemplada en ninguno de los PM del estudio.
13. ¿Cuántos planes propusieron modelos de comanejo (compartir el poder en el manejo)?	Ninguno. Dos de ellos concesionan servicios al público. El RVS Gandoca – Manzanillo por ser mixto (propiedad Estatal y privada) implícitamente tiene al comanejo como objetivo, sin embargo, en el plan no está claramente tratado.	Congruente con PRC ya que se sigue el modelo donde el poder está centralizado en un solo grupo.
14. ¿Cuántos planes aspiran a ser aprobados o utilizan lenguaje de finalidad (que indica que el proceso está terminado)?	Los cuatro planes elaborados por consultores utilizan lenguaje de trabajo acabado.	En el enfoque PRC se utiliza un lenguaje de finalidad como un paso previo a la aprobación e implica que termina el proceso sin mayor aprendizaje, por tanto los cuatro PM son congruentes con PRC.
15. ¿Cuántos planes involucraron un protocolo para actualizar?	Ninguno de los planes define o establecen protocolos para la actualización del plan.	Congruente ya que en el enfoque PRC los PM se ven como documentos que no facilitan la modificación.
16. ¿Cuántos planes fueron pulidos y publicados?	Los cuatro planes elaborados por consultores fueron pulidos para ser entregados. Cada uno de ellos cuenta con impresiones que permiten su difusión. El quinto plan es un borrador que está en proceso de revisión.	Congruente con PRC si los documentos impresos que se han circulado pueden ser considerados como una publicación. En este estado, son difícilmente actualizados.
17. ¿Cuántos de los planes se consideran ley en CR?	Ninguno. En CR no es necesario legalizar los planes de manejo.	De acuerdo con PRC, el hecho de que un plan sea considerado ley fortalece este concepto de planificación, por tanto, ninguno de los PM evaluados son congruentes para PRC.

Como puede constatarse quince de los diecisiete criterios indican que los PM fueron elaborados bajo el enfoque de una Planificación Racional Comprensiva, lo cual aporta valores verificables a la validación de la primera hipótesis del presente trabajo y además el último criterio realmente no aplica a Costa Rica. O sea una implicación fuerte de este análisis es que muchas de las barreras a la implementación de dichos planes podrían tener un origen o causa en el modelo utilizado para realizar los procesos de planificación.

4.2 Determinación del nivel de implementación de los planes de manejo

Siguiendo la metodología propuesta por Alexander y Faludi (1989) modificada, se presentan a continuación los resultados de los diferentes elementos que permitieron determinar el nivel de implementación de los PM.

1. Análisis de los componentes de calidad de los planes de manejo

Como un criterio para la determinación del índice de implementación, la lectura y análisis de los PM de las cinco AP seleccionadas permitió encontrar las debilidades y fortalezas de cada uno de ellos, en los aspectos que se mencionan en el Cuadro 4. Asimismo, se presentan los resultados de la contribución de otros criterios y valores utilizados para el cálculo del Índice de Implementación, elaborados de acuerdo a las respuestas proporcionadas por los administradores del AP según la escala planteada en la metodología (Cuadro 5). Los valores finales para el cálculo del Índice de Implementación se muestran en el Cuadro 6.

Cuadro 4: Evaluación de la calidad de los planes de manejo de las cinco AP seleccionadas

	Poás	Gandoca Manzanillo	Tortuguero	Guayabo	Irazú
Componentes					
1. Objetivos, misión y visión	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Cuenta con 1 objetivo general y 4 específicos	Contiene objetivos generales, específicos y metas. No tiene misión ni visión	Establece objetivos primarios y secundarios para el manejo. Sin misión ni visión	Se identifican los objetivos primarios y secundarios. Sin visión ni misión	Considera objetivos primarios, secundarios y terciarios de manejo. Sin misión ni visión
2. Priorización de tareas a corto y largo plazo	0.	0	0	0	0
	No está explícito	No está explícito	No está explícito	No está explícito	No está explícito
3. Descripción detallada de estrategias	0.5	0.5	1.0	0.5	0.5
	Componentes con sus respectivos objetivos y actividades	Tres objetivos generales con sus respectivos objetivos específicos y actividades	Claramente definidas	Se desarrollan programas de manejo con sus respectivos objetivos y actividades	Cada programa de manejo con objetivos y acciones estratégicas
4. Análisis de experiencias pasadas	0	0	0	0	0
	No está considerada	No está considerado.	No hay indicadores de análisis.	No se desarrolla.	No se considera
5. Análisis de las fortalezas y debilidades de la organi-	1.0	1.0	0	0.5	0.5

zación	FODA del AP	FODA del AP y del AC.	No hay indicadores de análisis	Se hace una evaluación de la Efectividad de Manejo del AP	Se realizó una evaluación de la eficiencia de manejo para fundamentar parte de las acciones de manejo propuestas en el plan
6. Participación de actores	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5
	El programa de administración considera la participación de todos los actores.	El programa de administración considera la participación de todos los actores.	Considera adecuadamente la participación de actores locales y regionales.	Considera adecuadamente la participación de actores locales y regionales.	Considera en forma general la participación de actores locales y regionales.
7. Calendario específico	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	Calendario anual durante 5 años	Cronograma anual de metas	Tres etapas de ejecución	Tres etapas bi-anuales.	Tres etapas de ejecución
8. Plan de monitoreo	0.5	0.5	0.5	0	0
	El programa de administración considera el monitoreo y evaluación del plan pero sin acciones específicas.	Se recomienda establecer un programa de monitoreo.	Dice que hay que desarrollar un plan de monitoreo pero no lo define.	No lo considera.	No lo considera
9. Plan financiero	0.5	0	0.5	0.5	0.5

	Considera un presupuesto	No está considerado	Dice que hay que desarrollar un plan financiero, pero no lo define.	Tiene un presupuesto estimado para cinco años. Evaluación del punto de equilibrio financiero	Análisis financiero. Punto de equilibrio económico
10. Reglamentación y directrices	1.0	0.5	1.0	1.0	1.0
	Todos los programas de manejo cuentan con normas	Difuso en todo el documento	Las zonas y los programas cuentan con normas específicas	Las zonas y los programas cuentan con normas específicas	Las zonas de manejo y los programas tienen normas
11. Protocolo para modificar el plan	0	0	0	0	0
	No está considerado	No está considerado	No lo considera	No lo considera	No lo considera
12. Calendario para evaluar la implementación	0	0	0	0	0
	No está considerado	No está considerado	No lo considera	No lo considera	No lo considera
13. Asignación de la categoría de manejo	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0
	No se revisó la categoría de manejo asignada por planes anteriores	Se acepta la categoría <i>a priori</i> .	Se justifica la categoría	Se revisa la categoría	Revisada adecuadamente
14. Zonificación y zona de amortiguamiento	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0
	Tiene zonificación interna, pero no ZAM	En otro documento/volumen del plan, no disponible.	Adecuadamente desarrollada	Consideradas adecuadamente	Desarrollada adecuadamente

15. Límites	0.5	0.5	0.5	1.0	1.0
	Menciona límites pero en forma muy general (ubicación del AP)	Ubicación, pero sin análisis de los límites	Definidos en mapas pero no descritos	Revisados adecuadamente	Revisados adecuadamente
16. Personal e infraestructura	0.5	0	1.0	1.0	1.0
	Analiza la infraestructura actual y futura. No menciona personal actual y futuro.	No consideradas las necesidades en el plan	Se define los recursos humanos necesarios y de infraestructura	Considerado adecuadamente	Desarrollado adecuadamente
Puntaje final	7.5	6.0	8.5	8.5	8.0

Los cinco planes revisados tienen un puntaje final que va de 6.0 a 8.5 de un total de 16 definidos en la metodología, lo que implica que los mismos no cumplen completamente con una buena calidad. Llama la atención el plan elaborado para Gandoca – Manzanillo, el cual al aplicarle los mismos parámetros queda como un plan con una calidad inferior (6 pts), a pesar de que como se verá en la siguiente sección, es uno de los planes con mayor grado de implementación luego de Tortuguero (Cuadro 6). Esto se debe posiblemente a que en la elaboración de dicho plan hubo una mayor participación del personal del AP, además que de acuerdo con la información que ellos suministran, el administrador de dicha AP logró apropiarse del plan y ponerlo en práctica con el resto de los funcionarios. Tal y como ellos mismos lo manifiestan, la implementación del plan les ha permitido un mejor trabajo con las comunidades vecinas. Actualmente este PM se encuentra en revisión y va a ser objeto de modificaciones basadas en la experiencia de manejo.

A pesar de que este parámetro ha sido evaluado de manera separada a los otros cinco que se mencionan en el párrafo siguiente, esto se debió a la cantidad de información que hubo que analizar más que al peso mismo en el análisis de la implementación de los PM.

2. Contribución de otros parámetros al nivel de implementación de los planes de manejo

Como un complemento a la contribución necesaria para medir el nivel de implementación de los planes de manejo, se presentan las respuestas proporcionadas por los administradores de cada AP, en relación con cinco preguntas específicas relacionadas con otros parámetros de implementación (Cuadro 5).

Cuadro 5: Contribución de otros parámetros en el nivel de implementación de los planes de manejo

	Poás *	Irazú	Guayabo	Gandoca-Man	Tortuguero
Tareas del PAT extraídas del PM y que fueron completadas	15%	30%	70%	100%	70%
Logros planificados en el PM	Más de 3	Más de 3	Más de 3	Más de 3	Más de 3
Logros no planificados	2	0	0	0	0
Nivel consulta del Plan	2	2	Más de 3	Más de 3	Más de 3
Contribución a procesos de planificación	Entre 1 y 0	Entre 1 y 0	2 o más	Entre 1 y 0	2 o más

*Información suministrada por el sub-administrador.

3. Nivel de implementación de los planes de manejo

El Cuadro 6 muestra el Índice total resultado de la combinación de los Cuadros 4 y 5.

Cuadro 6: Índice de implementación de los planes de manejo

AP	Criterios						Índice de Implementación
	Calidad del PM	Tareas del PAT obtenidas del PM	Tareas planificada con el PM	Tareas no planificadas en PM	Uso	Prácticas	
Irazú	4	2	7	0	3	0	16
Poás	3	1	7	3	3	0	17
Guayabo	4	2	7	0	5	0	18
Tortuguero	4	4	7	0	5	3	23
Gandoca-Manzanillo	3	5	7	0	5	0	20

En este último se muestran el puntaje final de acuerdo a la escala de valores definida en metodología (Cuadro 2). La suma de estos valores permitió el cálculo del Índice de Implementación de los PM para cada una de las AP en el estudio.

Si tomamos en consideración que el puntaje máximo a alcanzar definido en la metodología es de 32 puntos, tenemos que los planes que más se han implementado son el de Tortuguero y el Gandoca Manzanillo, seguido por Guayabo, Poás e Irazú, cuya diferencia de implementación en estos tres últimos es muy pequeña.

Este resultado difiere en algunos casos con los porcentajes de implementación definidos por los mismos administradores de AP en la pregunta hecha para ese fin y que no contempló ninguno de los criterios anteriores (Cuadro 7).

Cuadro 7. Comparación de los porcentajes de implementación de los planes de manejo

Fuente	Irazú	Poás	Guaya- bo	Tortugue- ro	Gandoca- Manzanillo
Índice	50%	53%	56%	72%	62%
Administra- dor	60%	20%*	30%	50%	60%

* Información suministrada por el sub-administrador

Es importante resaltar el hecho de que este nivel de implementación suministrado *a priori* por los administradores del AP, en algunos de los casos no coincide con la suministrada por el personal de dicha AP, quienes con excepción del personal de Gandoca-Manzanillo o Tortuguero, manifestaron niveles de implementación mucho menores, mencionando incluso que el PM no se utiliza o se utiliza muy poco para la elaboración de los PAT. La información por tanto al ser tan subjetiva no permite la determinación real del nivel de implementación de los PM. Bajo condiciones ideales, se calcularía las cifras basadas en datos empíricos.

4.3 Barreras para la implementación

4.3.1. Conceptos y percepciones sobre los planes de manejo de las AP desde el punto de vista de los entrevistados.

Las respuestas proporcionadas por los diferentes grupos de entrevistados muestran que de una u otra forma existe un común denominador o concepto en el grupo, donde se pone de manifiesto que “el plan de manejo es una guía para orientar el manejo del AP”. La suma de los conceptos expresados permite globalizar qué es lo que la gente cree, en relación con qué es y para que sirve un plan PM.

Otros aportes interesantes a la definición de este concepto son:

- “es un mecanismo de aprendizaje”
- “es la herramienta base para organizar la parte social y ambiental de un determinado sitio”
- “es un ordenamiento de un territorio dado y plantea un espacio de manejo a mediano y largo plazo”
- “debe ser un proceso de doble vía que permita verificar si las decisiones tomadas ayudan para cumplir con los objetivos del AP”
- “distribuir responsabilidades entre el AP, el gobierno, las comunidades, etc.”

El concepto expresado por ellos en relación con lo que es un PM está fuertemente influenciado por la experiencia que el entrevistado tenga en la elaboración o utilización de dichos planes.

De la misma manera, los siguientes conceptos reflejan las respuestas de los entrevistados. Mientras no se especifique lo contrario, estas definiciones no se pueden asociar a un grupo en particular, dado que en general las respuestas proporcionadas por las diferentes categorías de entrevistados muestran aspectos comunes (anexos).

1.1 Función de un plan de manejo

La mayoría de los entrevistados coincide en que el PM funciona como una guía que orienta las acciones necesarias para manejar en forma eficiente el AP. En términos generales se desprende que existe un concepto similar y aceptable entre los diferentes entrevistados (a excepción de las personas entrevistadas de las comunidades) con respecto a la función que debe cumplir un PM, lo que significa que todos comparten a cabalidad qué es un PM y qué función tiene, a pesar de que algunos de ellos no lo han utilizado.

Llama la atención que la opinión de muchos de ellos va orientada hacia que la elaboración de dicho plan, debe ser realizada no solo por técnicos de alto nivel, sino también por autoridades y actores locales que logren una concertación de cómo alcanzar los objetivos de manejo del AP en cuestión.

1.2. Calidad del plan de manejo

De acuerdo con muchos de los entrevistados la calidad del PM radica en el proceso de planificación, bajo el cual se elaboró dicho plan. En consecuencia el documento a producir o producido no debe ser un fin en sí mismo y ser el producto concertado de un esfuerzo interdisciplinario, con amplia participación de la sociedad civil (“amigos y enemigos”) y bajo la supervisión y acompañamiento de un buen facilitador. La gente (personal del AP y del ente rector, y los actores interesados) debe compartir el plan y ser motivados por éste a participar en el manejo del AP. De acuerdo con algunos de ellos, también debe establecer los enlaces orgánicos entre la parte gerencial (área de conservación), la parte estratégica (SINAC) y la parte operativa (administración del área protegida). Debe ser “técnicamente sólido e identificar a partir de los objetivos establecidos para el manejo, el contexto y la dinámica del AP, cuáles son las prioridades que realmente se deben atender”. Debe además “ser creíble e implementable, aceptado por todas las partes involucradas, y ser susceptible a modificaciones”.

Es importante destacar que a pesar de que ellos expresan las condiciones ideales que debería tener un buen PM, esto no implica que en la práctica dichos PM deban contemplar todas esas condiciones para poder ser implementados, ya que tal y como se desprende de sus mismas apreciaciones, la implementación del PM básicamente lo que requiere principalmente es un equipo de gente a nivel del AP convencida de querer implementar las acciones que en él se han preescrito. En este sentido, no necesariamente los mejores planes por sí mismos aseguran su implementación.

1.3. Involucramiento del Estado

A pesar de que todos los grupos entrevistados consideran que al Estado le corresponde por ley y mandato velar por que las AP tengan su PM, hay divergencia de opiniones en cuanto al nivel de involucramiento que el mismo debe tener en el proceso. En este sentido los especialistas, directores de AP, técnicos del área de conservación y consultores consideran que el estado debe participar activamente sin dominar el proceso, mientras que los técnicos consideran que el Estado debe tener un papel más dominante.

1.4. Uso de la ciencia y conceptos teóricos

Las opiniones expresadas en relación con el uso de la ciencia para la elaboración de planes de manejo no mostraron mayores diferencias entre los grupos encuestados debido básicamente a que de manera general se considera que para este proceso son igualmente importantes los conocimientos científicos y empíricos. Con el primero de ellos puede generarse información base para la toma adecuada de decisiones, mientras que a través de los conocimientos empíricos se llenan los vacíos de información científica y se aprovecha la experiencia y conocimientos de los diferentes actores.

1.5. Metodología preferida de planificación

Entre las principales metodologías que los entrevistados prefieren para hacer planificación se citan la del SINAC, TNC, UICN y Kenton Miller. No obstante la mayoría de ellos no tiene una metodología preferida y otros inclusive desconocen sobre metodologías de planificación.

1.6. Definición e indicadores de la implementación de planes

La importancia de la definición del concepto de implementación por parte de los entrevistados fue mostrar que para la mayoría de ellos los planes de manejo no terminan con la elaboración del documento, sino que necesariamente están ligados a la puesta en marcha de las actividades que en él se incluyen. A pesar de que no hay claridad ni homogeneidad en las definiciones, se puede rescatar que la implementación está ligada a la capacidad de elaborar los PAT con base al PM. Por ello algunos de los indicadores mencionados están relacionados con el cumplimiento de las actividades incluidas en los PAT, el nivel de aprendizaje derivado de la ejecución de las actividades y retroalimentación del proceso, y el monitoreo que se realice de cada una de las actividades.

4.3.2. Principales obstáculos identificados

De los diferentes grupos entre los 38 participantes entrevistados se desprende una gran lista de barreras que por afinidad entre ellas se resumieron en 15 principales tal y como se muestra en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Frecuencia de barreras a la implementación de acuerdo con los diferentes grupos de entrevistados

Tipo de fuente consultada	Código (ver abajo)														total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Informante Clave (especialista en AP)	8	5	4	7	3	2	5	2	2	1	1	3	1	1	45
Directores del AP (administradores)	10	2	5	2	0	6	0	0	0	1	0	0	0	0	26
Consultor Principal	4	0	1	6	2	0	2	3	0	0	0	1	0	1	20
Personas clave (comunidad)	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Oficial del AC	1	1	0	0	1	3	1	1	0	1	1	1	0	0	11
Técnico de AP (resto del personal del AP)	2	3	5	10	0	4	3	2	0	2	0	0	0	0	31
Total	25	11	15	25	6	16	11	9	2	5	2	5	1	2	135

Descripción de los códigos:	
1. SINAC (Se refiere principalmente a la Secretaria Ejecutiva) 2. Problemas del documento 3. Falta de personal 4. Falta de capacitación 5. Falta de apropiación del plan por parte del personal del AP 6. Barreras económicas 7. Problemas de planificación	8. Involucramiento de actores 9. Falta de Voluntad política 10. Falta de Apoderamiento del Administrador del AP 11. Barreras mentales 12. Planes sin oficializar 13. Intereses donantes 14. Falta priorizar AP

Es importante destacar que tal y como se aprecia en el cuadro, algunas de las respuestas fueron más frecuentes dentro de algunos de los grupos, dependiendo básicamente de su relación con el AP, situación que se detalla más adelante. Para facilitar su análisis, estas respuestas se agruparon de acuerdo con su similitud e importancia de resaltar, dando al final un total de cuatro grupos genéricos de barreras, a saber,

- Factores institucionales del SINAC
- El plan de manejo elaborado
- La administración del AP
- El involucramiento de los actores interesados.

Estos cuatro grupos genéricos de barreras, junto con sus barreras específicas, las cuales fueron mencionadas en su totalidad por los entrevistados, así como algunas de las posibles causas de estas barreras, las cuales fueron una derivación de los investigadores a través de la interpretación de la información suministrada, son cita-

das una por una bajo el formato de cuadros y sus posibles causas analizadas aparte de manera individual.

Cuadro 9. Barreras genéricas relacionadas a factores institucionales del SINAC

Barrera genérica	Barreras específicas	Posibles causas
1. Factores institucionales del SINAC / AC	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de interés y compromiso a la planificación, implementación y seguimiento de los planes de manejo. -Desorden e ineficiencia -No se utiliza la información generada en las AP. -Limita la participación de actores interesados. -No se brinda apoyo técnico. -Concentración y control del poder y financiero. -La planificación tiene como fin la producción de un documento. -No se cumplen las directrices de la Guía para la formulación y ejecución de Planes de Manejo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Estructura organizativa y operativa, ambiente y cultura organizacional -Falta de voluntad política. -No existe un plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas. -No hay una cultura de planificación

1. Estructura organizativa y operativa

De acuerdo con los entrevistados la implementación de PM no se lleva a cabo porque la estructura organizativa y operativa del SINAC no responde a las necesidades de las AP. Aquí es importante comentar que el SINAC tal y como manifestamos con anterioridad tiene una estructura organizativa desde hace 12 años, la cual es compleja y del dominio únicamente de los mandos superiores, y aún no ha logrado implementar efectivamente sus ejes. No obstante ha presentado ante MIDEPLAN desde el año 2006, una nueva estructura organizativa que aún no ha sido aprobada formalmente, pero que desde el año 2002 se ha venido ajustando e implementando de acuerdo con los requerimientos de cada AC, sin una instrucción formal por parte de la Dirección General. El problema de esto es que al no utilizar las mismas herramientas, se dificulta la comunicación entre los distintos niveles del SINAC (Oficina Central, AC, ASP), lo que a su vez provoca un “ambiente de trabajo confuso, y dificultad de aplicación de mecanismos de control interno” (Bermúdez 2006). Esto podría causar un efecto sobre el apropiamiento real y efectivo de la planificación estratégica institucional.

Se mencionó que hay una estructura muy centralizada. Sumado a esto, los cambios de ministro, de director y puestos clave cada vez que hay cambio de gobierno, “afectan el mantenimiento de una línea homogénea del proceso de cambio” (INNOVA 2006).

2 Falta de voluntad política

De las entrevistas se desprende que no se cuenta con el apoyo necesario de parte del SINAC, para la puesta en marcha de los PM. Se menciona el hecho de que la implementación de los planes no es una prioridad del SINAC, que la Secretaría Ejecutiva del SINAC ni las AC dan seguimiento a la implementación, y que el monitoreo de las AP por parte de ellos no retroalimenta ni técnica ni financieramente. Consecuentemente las AP no ocupan un lugar importante dentro de las agendas políticas del país, razón por la cual no se les suministran los recursos necesarios para su operación.

3 No existe un plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas

Existe una confusión muy generalizada en el SINAC y otras instancias sobre la creencia de que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el supuesto Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINAP) son lo mismo, ocultando la necesidad de contar con un plan estratégico del SINAP que es diferente y complementario al plan estratégico del SINAC. Una repercusión directa es que a pesar de que el tema de planificación a nivel del SINAC es importante y está incluido en su estructura (Gerencia de Planificación) el mismo modelo y estructura parece no responder a las necesidades de planificación de las AP y más específicamente a lo que se refiere a la elaboración e implementación de los planes de manejo. La definición del SINAP y su correspondiente plan estratégico son pasos necesarios que podrían ayudar a resolver esta situación.

4 No hay una cultura de planificación

Una barrera citada también por los diferentes grupos de actores se refiere a deficiencias en los procesos de planificación debido a modelos inadecuados y a que la planificación no es realista ni aplicable. Se menciona con frecuencia que aunque el SINAC central cuenta con una oficina de planificación, no empuja ningún modelo de planificación y además ha trasladado esa responsabilidad a las AC y a consultores técnicos. No obstante considerando el hecho de la mala comunicación entre los distintos niveles del SINAC, es de esperar que los procesos de planificación no proporcionen los resultados esperados. Una de las recomendaciones que los entrevistados dan para mejorar este proceso es que los administradores del AP estén metidos de lleno en la actividad de planificación.

Este mismo sentimiento de una planificación ineficiente quedó de manifiesto en el trabajo realizado por INNOVA (2006), donde el personal que fue objeto del estudio manifestó que hay un vacío en la planificación dentro del SINAC. De acuerdo con

ellos, "la debilidad existente en la planificación estratégica se refleja también en la planificación de otra índole que desarrolla la Institución. En ese sentido, los planes anuales de trabajo (PAT) no están vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo del SINAC y con los respectivos Planes Regionales de Desarrollo, debido a que se completan con lo que se hace dentro de la programación de las áreas de conservación y no con lo que se debe hacer".

Es importante destacar que estos elementos de estructura y organización institucional del SINAC son los más citados por los entrevistados (anexos) y no apoyan ninguna de las dos hipótesis planteadas en nuestro estudio (ver Discusión). De igual manera, son limitantes claramente identificados en algunos de los documentos revisados (INNOVA 2006, Bermúdez 2006, Induni 2005).

Cuadro 10. Barreras genéricas relacionadas al plan factores institucionales del SINAC

Barrera genérica	Barreras específicas	Posibles causas
El plan de manejo elaborado	<ul style="list-style-type: none"> -Definición de objetivos de manejo generales y poco claros. - Variación en la calidad de los planes. - Diagnósticos muy buenos pero planes poco propositivos, prácticos y aplicables. - Planes con formato y lenguaje difícil de entender. - Falta de divulgación del plan entre actores de interés incluyendo al personal del AC y del AP. - Planes no son congruentes con la capacidad instalada en el AP. - Procesos de planificación deficientes. - Planes muy ambiciosos creando muchas expectativas 	<ul style="list-style-type: none"> -Guía para la formulación y ejecución de planes de manejo no se aplica adecuadamente. -Contratación de diferentes compañías consultoras con diferentes metodologías para llevar a acabo el proceso. -Falta de una metodología base oficial para elaborar planes de manejo con principios y directrices dirigidos al manejo adaptativo.

Dentro de las posibles causas para esta barrera podemos derivar:

5. Guía para la formulación y ejecución de planes de manejo

A pesar de que SINAC cuenta con una guía para la elaboración e implementación de los PM, publicada en el 2004, ésta es muy general en cuanto a las directrices recomendadas y no se considera de carácter obligatorio para la elaboración de los mis-

mos. Y aunque es de acatamiento obligatorio, no hay mecanismos efectivos para asegurar el cumplimiento de los procedimientos oficiales (G. Induni com. personal).

Puede considerarse entonces que antes de contar con dicha guía, los PM realizados fueron hechos de acuerdo con las preferencias del personal de las AP y los consultores, lo que ha provocado PM de distinta calidad y alcance.

6. Contratación de diferentes compañías consultoras

La falta de personal técnico o su disponibilidad tanto en las AC y las AP, para asumir la responsabilidad que les corresponde en la elaboración de los PM, ha inducido a la contratación de compañías consultoras que han asumido los procesos de planificación con diferentes ópticas y metodologías, con la consecuente diferencia de niveles de calidad y enfoque de los planes producidos. Además, en muchos casos la participación parcial o casi nula del personal de las AP en la elaboración de los planes, redundando en una falta de apropiación e interés para la implementación de los mismos. A pesar de que la contratación de compañías consultoras es deseable cuando sea necesario, sus términos de referencia deben dejar claro que su función principal es la coordinación del proceso y acompañamiento técnico a un equipo planificador compuesto por actores interesados y personal de la misma AP.

7. Falta de una metodología base oficial para elaborar planes de manejo

Tal y como manifestaron algunos de los entrevistados, a pesar de que existe una guía para la elaboración de los PM, ésta no define ni recomienda una metodología base de planificación quedando ésta a criterio de los consultores. Esta falta de una metodología clara ha dado como resultado diferentes calidades, como se puede constatar en los documentos analizados.

Esta barrera apoya la Hipótesis 2 ya que hace referencia a pobres prácticas de planificación, donde un elemento importante es la misma calidad del documento.

Cuadro 11. Barreras genéricas relacionadas a la administración del área protegida

Barrera genérica	Barreras específicas	Posibles causas
Administración del AP	<ul style="list-style-type: none"> -El plan no se usa o consulta. -Falta de apropiación del plan por el personal del AP. -Los planes no son fiscalizados, evaluados y revisados. -Gestión deficiente del manejo. -Falta de equipamiento. -Falta de recursos financieros. -Falta de personal -Falta de motivación del personal -Falta de capacitación adecuada 	<p>No se aplica o conoce el enfoque de Manejo Adaptativo.</p> <p>Falta de capacidades en el personal.</p> <p>Falta de estímulos e incentivos al personal.</p>

No se aplica o conoce

ce el enfoque de Manejo Adaptativo

Consideramos que esta causa, si bien es muy importante, tiene un efecto transversal a todas las barreras mencionadas, no obstante se refleja principalmente en la administración del AP ya que el proceso de implementación de los PM está influenciado fuertemente por la no adopción de este enfoque. Esto lleva entre otras cosas a la existencia de planes que no incluyen un sistema de evaluación y monitoreo permanente de la implementación de las acciones consideradas y el logro de los objetivos de manejo del AP. Además no se toman decisiones basadas en la mejor información disponible, ni en la formulación de hipótesis explícitas de manejo.

8. Falta de capacidades en el personal

Las AP objeto de este estudio se caracterizaron por tener poco personal, el cual además en muchos casos carece de estudios formales suficientes para el manejo adecuado de una AP y además no ha sido capacitado para la planificación y puesta en marcha de los PM. En este sentido cabe hacer notar que el plan de capacitación del MINAE (2005) vigente al 2007 (Anexos) contempla muy pocas actividades tendientes a mejorar la calidad del trabajo del personal de las AP y está dirigido a personal de oficinas mayoritariamente.

En el trabajo realizado por Bermúdez (2006), se hace referencia “a que las personas que están a cargo de personal en general (administradores, jefes de programas de manejo, gerentes, directores de AC, etc.), no tienen la capacidad o bien no están capacitados en este tema; existe mucha improvisación y asignación de personas no preparadas; se premia la mediocridad, no existe un buen instrumento de evaluación del desempeño y no se ha despolitizado la asignación de personas nuevas”. Se premia la no implementación.

9. Falta de estímulos e incentivos al personal

Queda claro entre los entrevistados que el personal de las AP trabaja con mucha mística y por “amor al arte”. La mayoría de ellos tienen salarios bajos y pocos incentivos, de acuerdo con su juicio. El manual de puestos es confuso y se presta para que los funcionarios con mayor grado de estudio estén ocupando puestos en oficinas y no en las APs. La posibilidad de crecimiento profesional es limitada, lo mismo que el acceso a cursos de formación o capacitación, tal y como se mencionó con anterioridad. Sienten poco apoyo de sus AC, así como de las oficinas centrales del SINAC.

Por otro lado, la poca participación del personal de las AP en la elaboración de su PM hace que éste sea visto únicamente como un documento opcional de ser utilizado. La baja o inconstante participación en dicho proceso no ha logrado crear entre ellos un sentimiento de apropiación por dicho plan, como para sentirse motivados a implementarlo.

Existe además la molestia entre un sector de los entrevistados de que algunas de esas áreas generan mucho dinero al año por medio de la visitación, pero que sin embargo ese dinero no se puede reinvertir en el área para equipo e infraestructura u otras necesidades urgentes y básicas, ya que debe cubrir el funcionamiento de áreas menos visitadas.

En este sentido es importante destacar que *“el presupuesto que sostiene el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica, corresponde a un porcentaje del presupuesto total del SINAC. Incluye distintos tipos de fondos, tales como el presupuesto fiscal básico (Presupuesto Ordinario de la República), tres fondos creados por leyes especiales (Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal y Fondo de Vida Silvestre), los fondos provenientes de proyectos temporales financiados por la cooperación internacional (principalmente de tipo bilateral), los fondos provenientes de empréstitos con fines específicos (por ejemplo, la iniciativa Ecomercados para el pago de servicios ambientales en algunos corredores biológicos locales) y otros tipos de financiamiento potencial como las donaciones y los fondos de canje de deuda por naturaleza. De todas estas fuentes, dos son las que sostienen el accionar operativo de las áreas silvestres protegidas, en su mayor parte: el Presupuesto Ordinario (destinado casi exclusivamente al pago de la mayor parte de la planilla) y el Fondo de Parques Nacionales, con el que se costean los rubros de materiales y suministros, equipo, viáticos, combustible y, además, parte de la planilla no cubierta por el Presupuesto Ordinario. Como se señaló previamente, casi dos tercios (60%) de los ingresos que percibe el Fondo de Parques Nacionales por concepto de las tarifas de admisión que se cobran a los visitantes, provienen de solamente tres parques nacionales. Esto da una idea del grado de dependencia que tiene actualmente el SINAC con relación a lo que ocurra en dichas áreas silvestres”* (Induni 2005).

A pesar de ello, no podemos obviar que en algunos casos, podría haber una deficiente planificación del uso de recursos, o bien, existir impedimentos legales para la ejecución de dicho presupuesto.

En este sentido, en el estudio llevado a cabo por CEDARENA (2006), *la Contraloría General de la República recomendó al MINAE y al SINAC que “fortalezcan el proceso de planificación en el marco de la estructura orgánica establecida por Ley; que mejoren la formulación presupuestaria, la metodología de estimación de los ingresos, la gestión de cobro y los controles internos que aseguren razonablemente la eficacia y eficiencia de la gestión de los ingresos, y se apliquen dichos recursos en las necesidades apremiantes de las Áreas de Conservación para lograr sostenibilidad en el Sistema, resultados satisfactorios y un mejoramiento continuo de los servicios que prestan las Áreas Silvestres Protegidas”.*

Esta barrera apoya la Hipótesis 1 donde se mencionan elementos de PRC, sin embargo no podemos obviar que también lleva otro tipo de implicaciones que se ajustan más a barreras institucionales.

Cuadro 12. Barreras genéricas relacionadas al involucramiento de los actores interesados

Barrera genérica	Barreras específicas	Posibles causas
Involucramiento de los actores interesados	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de compromiso por parte de los actores. -Conflicto de intereses por lo recomendado en el plan. -Falta de beneficios económicos para las comunidades vecinas. -El plan no es el producto de un proceso participativo 	<ul style="list-style-type: none"> Participación débil o nula en los procesos de manejo y planificación. Falta de incentivos tangibles e intangibles Falta de alianzas estratégicas con actores para el manejo. Falta de políticas y directrices para la resolución de conflictos Falta de validación del plan por parte de los actores

Las principales causas identificadas para esta barrera son:

10. Participación débil o nula en los procesos de manejo y planificación

El tema de la participación ha probado ser muy importante para el estudio. Surgió como barrera entre las respuestas de los entrevistados y parece tener origen tanto

en la PRC como en las malas prácticas. Por su importancia y el aparente hecho de que hay muchos conceptos sobre qué es la participación, se emplea como base el concepto adoptado por la UICN (Thomas & Middleton 2003) el cual es muy parecido al concepto de Wight (2002). Esos autores visualizan la participación como una re-partición/ distribución gradual del poder entre los que organizan y auspician la planificación y los que participan en el proceso. Al menor nivel, los organizadores solamente informan a la gente qué está pasando y en un máximo nivel, los organizadores son los participantes, donde todos los actores involucrados están tomando las decisiones y llevándolas a cabo.

Niveles de participación (Thomas y Middleton 2003).

- Informar. Éste es el nivel más bajo de la participación. Los grupos y los individuos reciben la información sobre acciones propuestas pero no tienen ninguna oportunidad de cambiarla. El propósito de la información es generalmente persuadir a otros hacia el punto de vista del líder de proyecto. La comunicación es unidireccional y representa un enfoque vertical (arriba hacia abajo) en la toma de decisiones.
- Consulta. Ésta es un paso más que solamente informar. Las comunidades locales y otros actores clave reciben la información sobre un proyecto o plan, y sus opiniones se toman en cuenta. Los puntos de vista de los consultados generalmente se toman en cuenta, pero no necesariamente se reflejan en el documento final.
- Toma de decisiones conjuntas. Esto ocurre cuando se invita a aquellas personas que se ven afectadas por un tema para que aprendan del mismo, discutan y participen en la toma de decisiones. Sin embargo los coordinadores son los que marcan el límite de su participación y su influencia en la toma de decisiones.
- El actuar conjuntamente es cuando se dan dos situaciones: compartir la toma de decisiones y la responsabilidad para la ejecución de las mismas.
- Apoyo a los intereses independientes de la comunidad. Es el más alto nivel de participación. Las comunidades se hacen responsables de fijar sus propias agendas y de poner en ejecución las decisiones que toman. El papel de expertos y otros agentes o inversionistas es apoyar a la comunidad con la información y conocimiento y quizás los recursos. Ayudarlos a tomar decisiones informadas.

Cuadro 13: Esquema del involucramiento de los actores, sus enfoques y principales técnicas

Enfoque	Descripción	Técnicas seleccionadas	Mensaje al público
Información pública y educación	“Conocimiento acerca de las decisiones”	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda • Noticias en 	Ud. quiere que conozcan y entiendan acerca

		<ul style="list-style-type: none"> • Periódico • Pósters 	del tema.
Retroalimentación en la información	“Ser escuchado antes de la decisión”	<ul style="list-style-type: none"> • Resúmenes • Grupos focales 	Ud. quiere que entiendan y apoyen su programa.
Consulta	“Ser escuchado e incluido en las discusiones”	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con la comunidad • Conferencias • Talleres 	Ud. quiere entenderlos y valorizar su punto de vista y aportes.
Involucramiento continuo	“Influir en la toma de decisiones”	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos asesores • Grupos de trabajo 	Ud. espera poder implementar la mayoría de las recomendaciones.
Planificación conjunta	“Acuerdos en las decisiones”	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta • Mediación • Negociación 	Ud está completamente comprometido a usar los resultados en todos los casos, excepto en algunas circunstancias excepcionales

Thomas y Middleton 2003

Las entrevistas realizadas a personas asociadas a las diferentes AP visitadas, permitió conocer que la participación de las comunidades en general, ha sido desde los eventos iniciales de elaboración del plan de manejo en algunos casos. No obstante, lo común es que la participación suele ser hacia los niveles inferiores, no sólo en número de participantes, sino también en ideas o en la toma de decisiones conjuntas. Y una vez finalizado el proceso de elaboración del plan, es claro que el proceso no ha alcanzado niveles superiores y por ende hay poco compromiso por parte de los actores para implementarlo.

A pesar de que la mayoría de los entrevistados hace referencia a la necesidad que los procesos sean participativos, no hay un entendimiento generalizado del tipo de actor que debe participar en los procesos, y en muchas de las respuestas la lista de actores claves no llega ni a 10, por lo que en ocasiones las reuniones de planeamiento con actores locales se transforma de acuerdo con uno de los informantes clave, más en una “reunión de amigos”.

Es interesante mencionar que un estudio llevado a cabo por el SINAC-MINAE (2005) definió una lista inicial de 187 actores que han tenido relación con las AP en los últimos cinco años, lista que fue reducida a 28 actores claves.

Otra gran preocupación relacionada con esta pobre participación de actores locales es que de acuerdo con INNOVA (2006), de los tres ejes filosóficos que enfocan el accionar del SINAC; la democratización, es en el que más se ha logrado avanzar, mientras que los otros dos ejes han tenido que enfrentar limitaciones de tipo legal y de cambios de estilo de liderazgo, que han afectado su implementación. Esto nos puede dar una idea del nivel de implementación de los tres ejes y de por qué la estructura organizativa y operativa del SINAC no responde a las necesidades de las AP.

Esta barrera fuertemente apoya la Hipótesis 1 donde los planificadores tienen que controlar la participación en un alto grado para poder realizar el experimento científico como es la PRC.

11. Falta de incentivos tangibles e intangibles

Otra posible causa de la poca participación de diferentes actores es que las políticas existentes en el manejo de las AP no contemplan opciones para fomentar e incentivar su participación real.

Además en muchas ocasiones los actores cercanos a las AP ven en éstas una amenaza a sus intereses, razón por la cual hace falta una mayor concientización y conocimiento de los beneficios y limitaciones de las AP hacia las comunidades vecinas.

12. Falta de alianzas con actores para el manejo

Es importante considerar que para promover una participación más activa de actores en la elaboración e implementación de los PM es necesario establecer alianzas que se vayan fortaleciendo con el tiempo. Algunas de ellas pueden estar relacionadas con actividades turísticas o productivas que constituyan un estímulo real que puede desembocar en acciones de comanejo de una AP con diferentes actores de la comunidad.

13. Falta de políticas y directrices para la resolución de conflictos

La falta de involucramiento de los actores en el manejo y repartición/ distribución de beneficios de las AP, aunado a las posiciones rígidas de los grupos, así como de la administración de las AP, han favorecido la no resolución de los conflictos, los cuales no han sido manejados a través de procesos formalizados, debido básicamente a la dificultad de encontrar mediadores efectivos, así como a que el enfoque preservacionista de las AP limita la participación de los grupos de interés.

Aunque la orientación de las políticas sobre las AP ha evolucionado hasta llegar a considerar a las poblaciones humanas como parte del ecosistema que se pretende proteger, en la práctica se continúa aplicando un modelo bastante excluyente que elimina o reduce la participación y el acceso de las poblaciones locales, condiciones que estimulan ese estado de conflicto.

14. Falta de validación del plan por parte de los actores

A través del proceso de planificación se da una pobre participación por parte de los actores tal y como se mencionó anteriormente. De igual manera existen pocos mecanismos que permitan la discusión y toma de decisiones compartidas con los actores interesados, de las actividades de manejo prescritas en el plan, con el fin de adecuarlas a la realidad para que las comunidades aledañas y otros actores involucrados puedan percibir algún beneficio. Asimismo se requiere identificar y modificar en forma consensuada, temas o propuestas potencialmente conflictivas a los intereses de los actores, así como abrir opciones y oportunidades para que ellos participen directa o indirectamente en el manejo del AP.

Otras barreras citadas ocasionalmente por algunos de los entrevistados:

- Necesidad de priorizar APs
- Barrera mental (creer que no se puede)
- Intromisión de donantes u otros participantes

Al comparar estas tres barreras citadas ocasionalmente, con otras que aparecen mencionadas en la literatura encontramos que en algunos casos, son prácticamente las mismas en lo que se refiere a la metodología PRC (Lane 2003). No obstante, aparecen otras barreras más relacionadas al contexto de cada país. Aquí cabe destacar la reiterada mención que hacen los entrevistados del presente trabajo a limitaciones para la implementación de los PM derivadas de la estructura organizativa de la institución encargada de las AP. Una barrera similar es citada por Lachapelle *et al.* 2003 quienes hacen referencia a barreras que se presentan por el mismo diseño institucional.

El análisis de las respuestas individuales de los entrevistados permite mostrar claramente que esta última barrera es citada básicamente por el grupo de especialistas, consultores y los administradores de las AP, probablemente relacionada con el hecho de que son quienes más directamente sienten o han sufrido los efectos de una estructura organizacional y políticas poco claras y falta de acompañamiento, que les brinden las herramientas para un mejor desempeño de sus funciones.

Es importante destacar también la barrera que hace referencia a necesidades de capacitación para el personal de las AP ya que ésta fue una respuesta compartida tanto por los especialistas como por los consultores, pero fuertemente sentida y puesta de manifiesto por el mismo personal técnico de las AP quienes mencionan la necesidad de ser capacitados para poder realizar su trabajo de una manera más eficiente. Lla-

ma la atención que tal y como ellos lo mencionan esa capacitación no se proporciona oportunamente en el proceso de elaboración del plan ni para la implementación del mismo. Esto contrasta con la opinión proporcionada por los oficiales de las áreas de conservación quienes no mencionaron la falta de capacitación como una barrera a la implementación de los PM. Esto puede estar relacionado con el hecho de que su trabajo no les permita conocer a fondo las necesidades de capacitación de las AP. Debemos recordar que una de las críticas que se hizo fue precisamente que hay poca comunicación entre los diferentes niveles jerárquicos del SINAC. Por otro lado el plan de capacitación del MINAE/SINAC no manifiesta muchas actividades que permitan la capacitación del personal de las AP ya que solo se menciona un taller de “planificación estratégica” sin identificar el grupo meta. Aún así, este estudio nos permitió conocer que a nivel de las AC hay actividades de capacitación en diferentes temáticas, solo que no están dirigidas al personal de las AP.

Otro hecho relevante es que este mismo grupo de oficiales de las AC, a diferencia del de directores de AP o personal de las AP, no considera la falta de personal como una limitante. El sentir de estos otros dos grupos es que mucho del personal capacitado o titulado de las AP solicita traslado a otras oficinas del SINAC fuera de las AP, y que los puestos no son reemplazados, dejando dichas AP con un gran vacío de personal.

Algunas de las barreras individuales identificadas por diferentes grupos de entrevistados exceptuando los directores de AP, son aquellas que se refieren a la falta de apropiación del documento por parte del personal de las AP, problema de involucramiento de otros actores, problemas de planificación o de falta de voluntad política, y que al no ser señaladas por los directores de AP dan la impresión de que todos esos procesos se desarrollan adecuadamente, cuando la realidad parece ser otra. Para este grupo de entrevistados las principales barreras las constituyen los problemas de estructura y organización del SINAC, la falta de presupuesto y la falta de personal (Anexos).

15. Aspectos relacionados con el manejo de áreas protegidas que carecen de plan de manejo

Tapantí-Macizo de la Muerte corresponde a un parque nacional que por carecer de PM, ha venido funcionando con los PAT, los cuales programan trimestralmente entre el director del AP y el personal bajo su responsabilidad. Estos PAT son posteriormente entregados al AC para su aprobación y asignación de fondos. Se parte de lo que hay, se hacen muchas actividades no programadas tomando en cuenta las demandas de las comunidades. No obstante debido a que los fondos que anualmente reciben no son suficientes para el desarrollo de nuevas actividades, buscan apoyo entre empresas o personas de la comunidad, quienes aportan cooperación en especie.

A pesar de las limitaciones existentes han logrado crecer en infraestructura, aunque sin embargo no han logrado llenar sus necesidades básicas para una atención adecuada a sus visitantes. Esto incluye la carencia de personal necesario para este fin.

De acuerdo con ellos, de momento no han sentido la necesidad de tener un PM, ya que están concientes del costo de su elaboración y de la poca capacidad y apoyo de las oficinas centrales y AC para su implementación.

Un resultado muy importante de anotar es que de las entrevistas realizadas a funcionarios de Tapantí, parece mostrarse que en la mayoría de los casos, no hay diferencias en la manera como se manejan las AP de nuestro país que cuentan con un plan de manejo y aquellas que carecen de dicho plan.

Por otro lado, la estrategia de monitoreo y evaluación que emplea el SINAC, así como los PAT, no diferencian entre las distintas categorías de manejo, dando la impresión de que todas son iguales.

En el caso de Tapantí, incluso se perciben los PM como “la herramienta para la justificación de esa AP en las políticas regionales de desarrollo” y se citan las mismas barreras anteriores a la implementación de los PM.

Otro caso interesante es el de Gandoca Manzanillo, donde hay un 90% de territorio privado y solo un 10% del Estado, lo que ha obligado a involucrar muy de lleno a las comunidades. De todas las AP visitadas, esta fue la única donde la comunidad participa activamente junto con el personal del AC para buscar las mejores opciones para el manejo del AP. Debe llamarse la atención al hecho de que Gandoca es un refugio de vida silvestre mixto que implica la presencia de habitantes y dueños de fincas dentro de su territorio, situación que favorece la participación de un mayor número de actores en la implementación de su PM.

Incluso manifestaron su creencia de que para un mejor manejo de las AP, debería promoverse la apertura del Estado hacia las comunidades interesadas permitiendo un co-manejo de las AP.

5. Discusión

5.1 ¿Se asocian las barreras con la forma en que se realiza la Planificación Racional Comprensivas y/o radica en practicas de planificación de baja calidad?

Tal y como se manifiesta en los resultados, el análisis de los cinco planes de manejo en cuanto al modelo de Planificación Racional Comprensiva permitió establecer evidencias que apoyan la Hipótesis 1, en el sentido de que muchos de estos planes han sido elaborados de acuerdo con los lineamientos que se establecen para ese modelo de planificación. Asimismo, muchas de las barreras específicas que se citan para cada barrera genérica, a la implementación evidencian de manera similar una tendencia a trabajar bajo dicho modelo.

En este sentido se puede hacer referencia a las respuestas dadas por los entrevistados, donde con frecuencia se mencionan aspectos relacionados con el documento tales como: escasa definición de los objetivos, variación en la calidad de los planes, planes poco propositivos, prácticos y aplicables, planes con formato y lenguaje difícil de entender, falta de divulgación del plan entre actores de interés, planes muy ambiciosos que crean muchas expectativas, todas ellas congruentes con el modelo de PRC y que limitan la implementación de los PM.

Otra evidencia que pone de manifiesto el modelo PRC es que muchas de esas respuestas dejan claro que poco, si alguno, del personal del AC, conoce a fondo el contenido del plan y las responsabilidades implicadas para ellos en acompañar y apoyar la implementación de éste. Los actores de interés que supuestamente deberían estar relacionados directa o indirectamente con el manejo del AP y la implementación del plan, en algunos pocos casos conocen la existencia del plan, pero no las opciones y oportunidades contempladas que tienen ellos para participar en la implementación del mismo.

Contrario al modelo PRC se citan deficiencias en cantidad de personal, destrezas y conocimientos del mismo, así como deficiencias de recursos materiales e infraestructura, que son necesarios para facilitar su implementación.

Con relación a la Administración de las AP fue mencionado por el personal de las AP entrevistado que “el plan no se usa o consulta”. Una posible implicación de esta barrera específica, es que algunos de los administradores no tienen confianza en lo prescrito por el plan, en consecuencia no socializan el plan con su personal, de tal manera que éste no es consultado, y peor aún, implementado.

Esa “falta de apropiación del plan por el personal del AP” responde a la nula o parcial participación del personal de AP (incluyendo en algunos casos al administrador) en los procesos de planificación para elaborar los PM. En consecuencia tienen una resistencia a ejecutar acciones impuestas por “extraños”.

Es importante considerar que algunas de las evidencias mencionadas para la Hipótesis 1 pueden estar también relacionadas a la Hipótesis 2.

Las evidencias que sustentan la Hipótesis 2 relacionadas con pobres prácticas de planificación fue difícil identificarlas directamente del análisis de los cinco PM. De los aportes de los entrevistados afloró como una barrera importante "la falta de involucramiento de los actores interesados" lo cual se considera como evidencia de las pobres prácticas de planificación.

Es así como se observa un conflicto de intereses por parte de los actores, particularmente de las comunidades aledañas, relacionadas a algunas acciones recomendadas en el plan, las cuales no reciben durante el proceso de planificación el tratamiento adecuado para identificar conflictos potenciales y las opciones para solucionarlos, y como corolario de lo anterior se manifiesta la débil o no participación de los actores en dicho proceso.

La "falta de beneficios económicos para las comunidades vecinas" es un "barrera específica" a la ausencia de actividades y directrices para fomentar y establecer alianzas estratégicas con los actores para el manejo e implementación del plan. Se asume que esas alianzas podrían promover y facilitar en algunos casos beneficios económicos para las comunidades aledañas, en algunos casos a través del manejo.

Cabe resaltar un tercer grupo de barreras a la implementación, que no corresponden específicamente a ninguna de las dos hipótesis planteadas, que son las de carácter institucional y que son las más citadas por los entrevistados.

Con mucha frecuencia algunos grupos de entrevistados identificaron al SINAC/AC (se refiere principalmente a las oficinas centrales de la Secretaría Ejecutiva y de las Áreas de Conservación) como una barrera muy importante, que limita la implementación de los planes de manejo.

Aunque la institución de SINAC sí promueve muchos de los supuestos que sustentan la PRC, también existen, según los entrevistados, barreras fuera del esquema de PRC, por ejemplo, falta de interés y compromiso hacia la planificación, implementación y seguimiento de los planes de manejo, así como un "desorden e ineficiencia" a nivel administrativo y jerárquico en el SINAC/AC que limita fuertemente la implementación de los planes.

Trabajos realizados por diferentes autores (Bermúdez 2006, Induni 2005, INNOVA 2006) concuerdan con la existencia de problemas organizacionales a nivel del SINAC que afectan fuertemente el manejo de las AP y la implementación de los PM.

Uno de los más graves es la falta de planificación estratégica a nivel de las AP particulares, "a pesar del volumen de estrategias y políticas nacionales con que cuenta el SINAC", además de que tampoco se dispone de un plan director nacional para todo el sistema, tal y como manifiesta Induni (2005).

Otra fuerte limitación del SINAC es que no existe una clara definición de su estructura organizacional, lo que genera un desorden jerárquico, mala comunicación, e incide de forma negativa en la toma correcta de decisiones (Innova Solutions Group 2006).

Por otro lado existen problemas financieros que afectan la gestión eficiente de las AP. El SINAC *“de acuerdo con la Ley de Biodiversidad N° 7788, debe diseñar mecanismos de financiamiento que le permitan ejercer sus mandatos con agilidad y eficiencia. Para eso puede utilizar transferencias de los presupuestos de la República, o de cualquier persona física o jurídica, así como los fondos propios que generen las AP, incluyendo las tarifas de ingreso, el pago de servicios ambientales, los canjes de deuda, los cánones establecidos por ley, el pago por las actividades realizadas dentro de las AP y las donaciones (Artículo 35°). Esta misma ley (Artículo 36°) estableció un instrumento para la administración de los recursos financieros: el Fideicomiso de AP. Dicho fideicomiso resulta de la transformación del Fondo de Parques Nacionales que había establecido la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, en 1977. Además del Fondo de Parques Nacionales, el SINAC dispone de otros dos fondos especiales: el Fondo Forestal (establecido por la Ley Forestal) y el Fondo de Vida Silvestre (creado por la Ley de Conservación de la Vida Silvestre). Los recursos fiscales del Presupuesto Ordinario de la República y aquellos procedentes de la cooperación internacional y otras fuentes externas, completan la gama de fuentes financieras del Sistema”* (Induni 2005).

Esto da la impresión de que el SINAC cuenta con diferentes fuentes de financiamiento, no obstante la asignación y ejecución real de dichos recursos no cumple las necesidades y expectativas de las AP, por razones de diversa índole.

5.2 Modelo de elaboración de planes en Costa Rica y su relación con las principales barreras temáticas

Como un complemento a la búsqueda de evidencias que validen el modelo de Planificación Racional Comprensiva se presenta una visión generalizada del modelo de elaboración de planes de manejo en Costa Rica que a su vez pone de manifiesto algunas de las barreras a la implementación de los PM (R. Morales, 2006, comunicación personal). Este modelo pareciera repetirse en otros países.

De los cinco planes de manejo de las AP objeto de este estudio, solamente uno de ellos no fue financiado por un donante externo al SINAC. Generalmente el ente donador trata la elaboración del PM como un proyecto de su organización y propone (asigna) un monto de dinero específico y un periodo de tiempo fijo para dicho proyecto. Hecho el plan y su correspondiente aprobación y entrega del documento, significa el final de ese proyecto para la organización. La implementación completa del plan (todos sus programas de manejo) puede ser objeto de financiamiento a través de un nuevo proyecto de la misma u otra organización (barrera financiera para la implementación). Todavía no hay en el país ningún ejemplo de esto último.

Aunque el SINAC, o la AC o inclusive la misma AP haya promovido el proyecto de la elaboración del plan ante el donante, es este último quien decide y condiciona los alcances y calidad del plan al asignar montos de dinero que generalmente no son suficientes para realizar un buen proceso de planificación para elaborar el plan de manejo, especialmente cuando el diagnóstico biológico, físico, social y económico requieren de estudios base, que generalmente, con raras excepciones, demandan tiempo y fondos no totalmente cubiertos con los fondos asignados (barrera de falta de recursos financieros).

La organización donante tiene sus propias prioridades, normas y objetivos que frecuentemente también influyen los procesos de planificación cuando por ejemplo priorizan un elemento específico tal como especies en peligro, turismo, ataque a la pobreza rural, etc., en los diagnósticos o programas de manejo. Lo anterior consume una buena parte del presupuesto asignado al proceso, fondos que no pueden ser utilizados en otros rubros de más importancia para el AP (barreras de concentración y control del poder y financiero; diagnósticos muy buenos pero planes poco propositivos, prácticos y aplicables; el plan no es el producto de un proceso participativo).

El SINAC por medio de la AC aprueba la elaboración del plan cuya solicitud proviene, en la mayoría de los casos, de la administración del AP. Esta aprobación en algunos casos es muy informal, ya que la realización de una o varias reuniones solicitadas por la administración del AP, con la presencia de algún técnico del AC, son suficientes para asumir que el AC da el consentimiento para que se realice el proceso.

Si el donante realiza un convenio directamente con el SINAC/AC y le traspasa los fondos, éste procede a desarrollar los términos de referencia para hacer una licitación pública para la cual debe haber por lo menos tres empresas consultoras oferentes, de ellas se selecciona una y se contrata. En el caso del Monumento Nacional Guayabo y del Parque Nacional Volcán Poás el CATIE manejó directamente los fondos y seleccionó al equipo planificador con la aprobación del administrador de cada AP. En estos casos no existió una aprobación directa y formal del AC respectiva (barreras falta de interés y compromiso a la planificación, implementación y seguimiento de los planes de manejo; concentración y control del poder y financiero).

El equipo consultor tomando como guía los términos de referencia, elabora un programa de trabajo para desarrollar el proceso de planificación. Estos programas de trabajo son discutidos con funcionarios de las oficinas centrales y regionales así como con el administrador de cada AP y algunos técnicos de la misma. Esto con la intención de asegurar la colaboración y eventualmente la participación del personal del AP, así como para identificar los principales actores locales, su ubicación y contacto preliminar.

El personal del AP así como los actores locales son tratados como fuentes primarias de la información requerida a través de reuniones o talleres de consulta. Lo anterior equivocadamente se considera y publicita como “participación activa”, pero su influencia en la toma de decisiones en cuanto a objetivos, zonificación, programas y actividades de manejo, es muy débil y frecuentemente inexistente (barreras de limi-

tación de la participación de actores interesados; falta de apropiación del plan por el personal del AP, falta de compromiso por parte de los actores; el plan no es el producto de un proceso participativo).

Cuando finalmente se inicia el proceso (frecuentemente hay atrasos provocados por el desembolso de los fondos asignados o problemas legales/administrativos internos para gastar esos fondos), éste está fuertemente condicionado o influenciado por el donante (monto asignado de fondos y tiempo), empresa consultora, consultores contratados, programa de trabajo del equipo consultor, y otros factores externos a la administración del AP y del SINAC/AC.

Si el administrador o un técnico del AP bajo planificación es perspicaz e insistente, puede lograr un espacio de respeto y participación calificada dentro del equipo planificador para plantear asuntos escondidos o no considerados apropiadamente en el transcurso del proceso (barreras de definición de objetivos de manejo generales y poco claros; falta de apropiación del plan por el personal del AP).

La participación real y efectiva de la mayoría de los actores interesados (local, regional y nacionalmente) en el proceso, requiere de la inclusión en el equipo planificador de un sociólogo y un economista a tiempo completo (usualmente no incluidos en el equipo planificador o con contratos parciales) que dirijan las entrevistas, encuestas y los talleres y reuniones participativas. La participación de los actores locales demanda mucho tiempo y fondos (costo de talleres, alimentación, transporte de los participantes, etc.) generalmente no considerados en los presupuestos del programa de trabajo (barreras de falta de compromiso por parte de los actores; conflicto de intereses por lo recomendado en el plan; falta de beneficios económicos para las comunidades vecinas; el plan no es el producto de un proceso participativo).

Una vez concluido el proceso y elaborado un borrador final del documento del plan, éste es presentado en una reunión formal a los directivos del SINAC/AC, organización donante y otras personas interesadas. Si no hay correcciones fuertes al plan, se aprueba, generalmente en forma informal a través de los agradecimientos, al final de la reunión, por parte de algún alto oficial del SINAC/AC.

La historia de un PM y de su implementación puede irónicamente resumirse así: El equipo planificador o donante imprime varias docenas de copias del plan adecuadamente revisado y editado, y las entrega al SINAC/AC, al AP y a otras personas e instituciones nacionales e internacionales. Dado lo anterior, el proceso o proyecto de planificación queda bendecido y finalizado.

La implementación del plan queda en manos de la administración del AP con el apoyo financiero y técnico del SINAC/AC. El PM no compromete por sí mismo ni por ninguna norma oficial establecida, a la administración del AP y a la AC correspondiente o a los otros actores locales, a su implementación. Queda a opción del administrador, qué implementa y qué no. De hecho, los planes de manejo no figuran en ninguna parte del ordenamiento jurídico costarricense como instrumentos para la gestión de

AP, los únicos PM que considera nuestro marco legal son los planes de manejo para el aprovechamiento forestal o de la vida silvestre (G. Induni, com. personal).

Con suerte, si el plan recién terminado está en las manos del administrador del AP al momento de la planificación, existe la posibilidad de que se incluya en el PAT y presupuesto del año siguiente, algunas de las actividades identificadas en el plan de manejo, si no, tiene que esperar hasta un año después. El administrador con el apoyo del SINA/AC elabora propuestas para donantes para financiar proyectos/actividades considerados en el plan de manejo. Por diferentes razones generalmente no se consigue el interés y la aceptación de los donantes de las propuestas presentadas. Se hacen esfuerzos adicionales infructuosos para buscar financiamiento. El administrador del AP justifica en los presupuestos anuales presentados al AC, algunas actividades incluidas en el PM, la respuesta es parcial o nula (barrera falta de recursos financieros en la administración del AP).

Se dan cambios en el personal del AP, incluyendo al administrador, que eventualmente participó en el proceso de planificación. Estos cambios raramente son para aumentar el número de funcionarios, con suerte se reemplaza a funcionarios que renuncian o se han cambiado a otra AP, en algunos casos, no poco frecuentes, se reduce el número de funcionarios.

El PM empieza a perder vigencia, el administrador y su personal pierden el interés en él y raramente es consultado para el manejo del AP.

Los PM, después de varios años con implementación parcial e ineficiente o nula, son objeto de un nuevo interés por parte, generalmente, de un nuevo administrador, para ponerlos en práctica. Rápidamente el o los interesados se dan cuenta que el plan no se puede poner en práctica sin antes realizar una profunda revisión del mismo, también se dan cuenta que dentro del AP no existen las capacidades necesarias para realizar dicha tarea. Dado lo anterior se plantea ante el SINAC/AC, la necesidad de llevar a cabo un nuevo proceso de planificación para producir un nuevo plan, basado, en lo salvable del plan anterior.

Tanto del análisis anterior como del efectuado a partir de las entrevistas, se pudieron extraer ejemplos de muchas interacciones entre los actores (planificadores de SINAC, técnicos, miembros de la comunidad, consultores, etc.). Por ello, fue necesario ordenar las observaciones en un solo sistema que explicara estas interacciones y también demostrara de dónde surgen algunas de las barreras planteadas.

Para visualizar el análisis integrado de estos hallazgos en vez de por separado, el estudio toma prestada otra herramienta del campo de la teoría de sistemas. El modelo (Figura 4) usa una clase de diagramación llamada en inglés *causal loop diagramming* o “diagramación de ciclos causativos”. Es común usar esta forma de modelaje como paso previo a la construcción de modelos en computadora, como por ejemplo, un modelo meteorológico para el clima o uno que describe el proceso productivo de bienes industriales. El propósito de este tipo de modelo es formalizar y hacer explícitos los modelos mentales de los actores (entrevistados), de tal manera que se vuel-

van públicos y sujetos a un análisis objetivo, parcialmente libre de los sesgos de sus creadores.

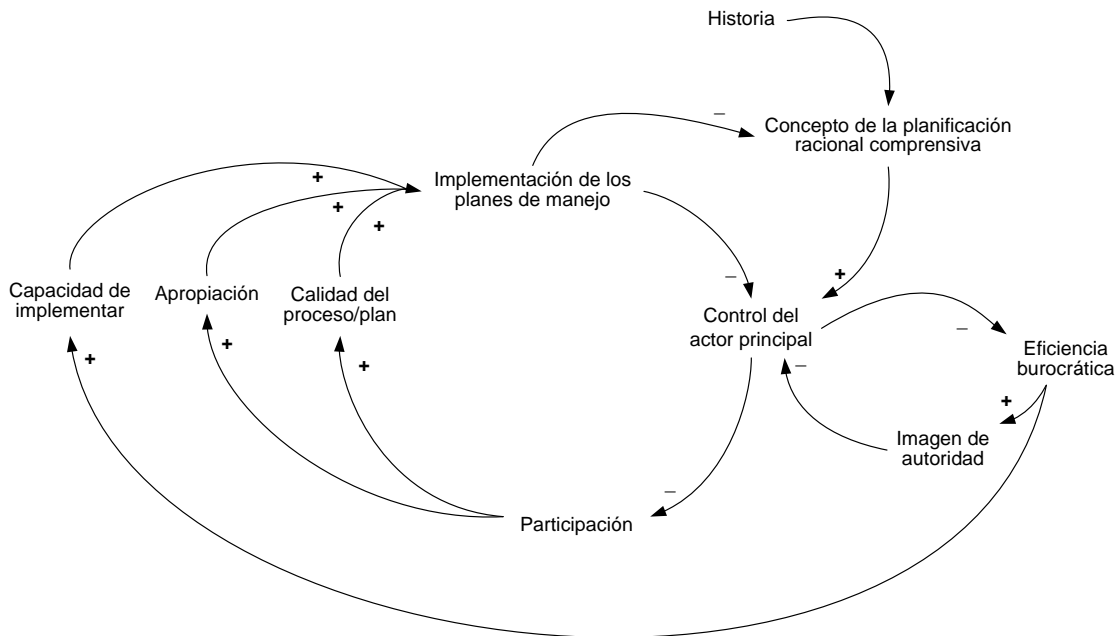


Figura 4: Modelo de ciclos causativos (*causal loop diagramming*) de las barreras a la implementación de los planes de manejo en Costa Rica

Este modelo muestra los ciclos y factores que constituyen el sistema de interés. Para construir el modelo del sistema se debe basar en un problema o pregunta particular para mantener el enfoque. En nuestro caso, la pregunta clave es ¿Cuál es la dinámica detrás de la no implementación de los planes?

Este modelo pretende ordenar las relaciones dinámicas entre las diferentes variables identificadas en este estudio. No se introdujeron otras variables fuera del alcance de los datos recopilados durante las entrevistas, revisión de documentos y observaciones. Este diagrama representa las variables en un momento, no hay elemento de tiempo. Sólo representan los factores identificados y sus interrelaciones hipotéticas, las cuales son representadas por flechas. Por cada relación hipotética, hay una direccionalidad representada por los símbolos + y -. El más denota dos variables que están correlacionadas. Cuando, por ejemplo, variable A aumenta, B aumenta también. Cuando A disminuye, B también disminuye. El menos representa dos variables inversamente correlacionadas. Por eso cuando A aumenta, B disminuye y cuando A disminuye, B aumenta.

Cuando una variable (como historia en este caso) no tiene una flecha que le apunte, significa que esa variable es externa al sistema (o por lo menos lo concebimos así en nuestros modelos mentales).

Ya que el modelo muestra ciclos, no hay un inicio, entonces arbitrariamente se puede comenzar con la variable "implementación de los planes de manejo". Según esta investigación hay tres variables principales que influyen en la implementación, las cuales son la calidad del proceso y plan, la apropiación por los actores y la capacidad de la institución para implementarlo. El modelo luego ve una relación inversa entre la implementación y la fuerza en que la gente aplica la PRC, basada en el supuesto de que para implementar requiere del aprendizaje y cuando no se implementa, hay poco aprendizaje y la gente suele aplicar la ciencia y tecnología aún más para superar el problema de la no implementación. Se predice que cuando la gente vea una implementación continua basada en el aprendizaje, gradualmente abandonaría el alto control que la PRC implica. También, con mayor participación, habrá mayor implementación y eso necesariamente implica una cesión de poder del actor principal, en este caso el Estado. También cuando se fortalece el concepto de la PRC, refuerza el control del agente principal.

Según los entrevistados, cuando el control aumenta, la eficiencia de la burocracia disminuye, es decir, empeora. Cuando mejora la eficiencia, mejora también la imagen de la institución. Esta reputación aumentada resulta en que la institución no tenga que imponer tanto control ya que tiene la cooperación y confianza de otros actores. Entonces cuando el control asciende, el nivel de participación desciende, ya que más control significa más poder para compartir con actores. La participación es tan importante que influye en la apropiación de los actores (entre más participan más sienten que el plan es suyo) y mejor la calidad por la mayor cantidad de ideas y discusión. Por fin, la ineficiencia burocrática puede erigir una variedad de diferentes barreras, varias de las cuales se ilustran en este estudio. Estas barreras en todo reducen la capacidad de los actores para implementar el plan.

6. Conclusiones

Manejo Adaptativo como respuesta a la PRC (Hipótesis I)

Los hallazgos del presente estudio no implican que Costa Rica tenga que lanzarse a un mundo nuevo en busca de un paradigma desconocido. Este nuevo paradigma que existe en el Mundo DICE ya ha sido ensayado desde hace muchos años y se llama el *Manejo Adaptativo*.

La planificación dirigida hacia el Manejo Adaptativo de las AP es diferente de la PRC porque se basa en un aprendizaje continuo, y no de planificaciones singulares y aisladas como se hacen actualmente. Necesita experimentación creativa por parte de la Secretaria Ejecutiva del SINAC, AC y AP, en lugar de generar y seleccionar la respuesta más válida técnica y científicamente como si el plan de manejo fuera nada más que un experimento controlado en el laboratorio y el AP un ente estático. El Manejo Adaptativo busca aprovechar el conocimiento técnico y la experiencia local de todos los actores y compartir el poder de planificación e implementación, en lugar de excluir su participación activa para controlar mejor las condiciones del estudio científico. El Manejo Adaptativo es continuo y requiere del soporte continuo del presupuesto ordinario del SINAC, a diferencia de la actualidad en donde se requieren infusiones de financiamiento externo.

El Manejo Adaptativo demanda que sus promotores premien la experimentación, castiguen la apatía y la obstaculización del aprendizaje, valoren el error como oportunidad para aprender, y acepten los riesgos de trabajar en condiciones reales de incertidumbre³.

Aunque la descentralización de SINAC es un punto muy importante a favor de la adopción del Manejo Adaptativo, es claro que la institución ha llegado a una situación actual político/administrativa sin muchas posibilidades efectivas de progresar más hacia la consolidación de las AP. Enfocarse únicamente en las múltiples barreras específicas podría agravar la situación y no solucionarla. Por eso es esencial profundizar en el sistema vigente en busca de la solución, tal como Kim (1993) ilustra con su Teoría de Niveles de Razonamiento.

Este estudio realizó un examen profundo del problema anteriormente oculto y descubrió la presencia de algunos de los supuestos del paradigma de la PRC, contrario a lo que el Manejo Adaptativo propone: todo aspecto del manejo depende de la experimentación, aprendizaje, monitoreo, evaluación e iteración. Esperamos que SINAC siga profundizando en este nuevo paradigma para cambiar el que ha venido utilizando y que ha debilitado la planificación y el manejo eficiente. Sin embargo, debemos mencionar que además del modelo PRC puede haber otras causas que determinan las debilidades de planificación y de manejo del SINAC.

³ Para otras condiciones necesarias para la implementación exitosa del Manejo Adaptativo, ver Stankey *et al.* 2005.

Prácticas deficientes en los procesos de planificación (Hipótesis II)

Los planes de manejo se elaboraron con un deficiente aporte de los actores clave, debido a que en los procesos no se abrieron suficientes opciones participativas para ellos. Eso implicó que una vez finalizado el documento, los actores claves que pudieron haber participado en el proceso anterior, se desvincularan de los procesos siguientes relacionados con la implementación. De hecho, al parecer no hubo siquiera la suficiente capacitación para que una parte importante de los actores manejara los conceptos clave en relación con la importancia de la elaboración e implementación de los PM.

Asimismo, no ha habido suficiente divulgación al personal del AP en relación con las acciones contempladas en el PM de su respectiva AP, ni se ha proporcionado capacitación para llevar a cabo de una manera más eficiente las tareas que ahí se contemplan.

Esto implica que en ningún momento esos procesos de planificación han estado basados en el aprendizaje de los actores, asimismo, no se contempla la relación entre planificación e implementación.

Lo anterior hace ver que no hay una adopción y aplicación clara de métodos para elaborar planes estratégicos.

Hay un vacío de planificación a nivel del SINAC en relación con el adecuado manejo de las AP, incluyendo la falta de un plan estratégico del sistema nacional de ASP, reflejado en la carencia de una planificación estratégica de largo plazo, una falta de seguimiento a la planificación e implementación, además de que los planificadores no dan prioridad a la planificación de los PM sino a otro tipo de actividades de planificación administrativa. Por otro lado, algunos de los planificadores han sido formados empíricamente o tienen poca capacitación en el tema. Esto ha llevado a la contratación de compañías consultoras para que elaboren los PM bajo muy variados enfoques y metodologías que han proporcionado PM muy diversos. Esta contratación de consultores condiciona la participación activa y permanente de los actores claves.

El SINAC ha hecho algunos esfuerzos tendientes a mejorar los procesos de planificación y ha elaborado algunos documentos y guías para el desarrollo de la misma, entre los que destacan la “Guía para la formulación y ejecución de planes de manejo de áreas silvestres protegidas”, y “Hacia la administración eficiente de las AP: Políticas e indicadores para su monitoreo” con las cuales se pretende facilitar y orientar algunos de los procesos de planificación.

Mucha de la planificación actual orientada al manejo de las AP y que ha contado con el aval del SINAC puede relacionarse con los elementos del modelo de planificación racional comprensiva dado que los planes resultantes no han sido satisfactoriamente implementados debido a una serie de barreras típicas del modelo PRC.

La ineficiencia burocrática también contribuye a las barreras para la implementación

A través de la investigación quedó de manifiesto que además de las barreras causadas por la PRC y de las barreras que radican de la mala práctica, existe otra clase de barreras que se relaciona con la ineficiencia de la operación de SINAC mismo.

La estructura actual limita la comunicación, en ambos sentidos, entre el AP, los actores claves, los Comités Regionales/Locales, las Oficinas Sub-Regionales y la AC, y entre esta última y las Oficinas Centrales del SINAC. Dado lo anterior, la falta de directrices metodológicas de planificación, sumado a que el apoyo y el acompañamiento, en los procesos de planificación y manejo de las AP, es ocasional, oportunista y no sistémica, ocasiona que la planificación no trascienda e influya en el manejo eficiente y flexible del AP.

La presencia de las barreras identificadas demuestra que se necesitan cambios sustanciales para mejorar la validez de los procesos de planificación, que resulten en un mejoramiento sustancial de la implementación en el campo.

Este estudio no se enfocó en este aspecto de las barreras, entonces no está en posición de comentar sobre la dinámica de esta problemática. Es aparente, sin embargo, que hay una Hipótesis 3 caracterizada por múltiples ineficiencias de la estructura, cultura y manejo de personal.

La solución de estas ineficiencias requeriría de estudio y esfuerzo más allá de considerar la Planificación Racional Comprensiva.

Comentario final

En el corto plazo, SINAC podría mejorar sus prácticas de planificación, aumentar su eficiencia administrativa y levantar el estado de ánimo de los funcionarios. Sin embargo, es poco probable que estas acciones por sí solas conviertan el plan de manejo en una herramienta útil de la gestión de áreas protegidas. Como relata un principio de la teoría de sistemas, si uno trata de optimizar las partes, garantizadamente se suboptimizará el sistema entero. En otras palabras, se puede tratar de arreglar muchas de las múltiples barreras identificadas en este estudio, escogiendo las más baratas y fáciles (así optimizando partes), pero esto no garantizará la optimización de toda la operación de manejo de SINAC, ya que el sistema posee un modo de planificación incongruente con la realidad y altamente criticado.

Afortunadamente hay oportunidades en el horizonte para que SINAC mejore. Por ejemplo, a través del Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF) se gestionó una propuesta financiera para fortalecer el cuidado de la naturaleza en cuatro de las once áreas de conservación. La propuesta menciona seis puntos clave a mejorar, ninguno de los cuales considera el fortalecimiento institucional del SINAC mismo. Entonces ojalá esta donación u otras similares pudieran dirigirse un poco hacia un fortalecimiento de la estructura operativa del SINAC, que resulte en una eficiente planifica-

ción, que se podría implementar en favor del manejo de las áreas protegidas de Costa Rica.

7. Recomendaciones

Basado en este estudio, ofrecemos en la siguiente sección recomendaciones a corto y largo plazo. La diferencia entre ellas no es sólo un asunto del tiempo, sino que también esperamos, implique un cambio duradero. La teoría de sistemas dice que muchas veces los cambios a corto plazo sólo ocultan los problemas más profundos, al desplazar los síntomas de un fracaso en el sistema a otros lugares en el sistema y a otros momentos en el futuro. Aunque los arreglos cortoplacistas suelen ser los más baratos y más fáciles, son los que tienen menos capacidad de alterar el sistema de forma positiva.

El cambio a largo plazo, en cambio, exige afrontar los supuestos profundos en la forma que la gente visualiza el plan, la planificación y el manejo mismo. No se trata sólo de los jefes de SINAC, sino también los funcionarios en las áreas de conservación y en las áreas protegidas, los residentes en las comunidades, los conservacionistas, los consultores y por supuesto los donantes. Tampoco se trata sólo de los costarricenses, porque es un problema que aflige a las áreas protegidas de todo el mundo. Costa Rica no tiene que hacerlo sola, pero sí podría ir a la vanguardia. Nos agrada pensar que en Costa Rica sí se puede, basado en su historia exitosa de innovación conservacionista, su reputación para la protección ambiental y su liderazgo en el turismo basado en la naturaleza.

Generales

1. Desarrollar un esquema nuevo para llevar a cabo procesos de planificación del manejo de las AP. Este esquema tendrá como propósito, redefinir la forma de planificar hasta ahora utilizada, con el fin de que los planes de manejo resultantes, faciliten y fomenten la implementación de los mismos.
2. Considerar, en el esquema mencionado en el punto anterior, a las AP como sistemas socio-ecológicos complejos, donde implícitamente estarán incluidos para su manejo, conceptos modernos tales como resiliencia, panarquía, gobernanza, cambio climático, valoración económica total de los bienes y servicios derivados de las AP, etc.

Con respecto a la elaboración del plan de manejo

3. Los futuros procesos de planificación para elaborar PM de las AP estarán fundamentados en la inclusión del enfoque de Manejo Adaptativo, el involucramiento para la toma de decisiones desde el principio del proceso, de todos los actores clave directa e indirectamente relacionados con el AP. La cuestión de fondo va mucho más allá de los PM. Se trata de adoptar una nueva forma de hacer las cosas en el SINAC, lo cual supone un reto formidable.
4. El inventario y diagnóstico, básico y preliminar, biofísico, social, económico y cultural del AP y su Zona de Amortiguamiento, será elaborado previa y sepa-

radamente del plan de manejo. Este documento técnico / científico, que tendrá varias actualizaciones en el tiempo y espacio, incluirá una sección de recomendaciones enfocada a las amenazas y oportunidades y sus pertinentes estrategias para solucionarlas y aprovecharlas. Además de las técnicas científicas requeridas para levantar parte de la información, es importante desarrollar tantos eventos participativos como sea necesario, con las comunidades y otros actores clave locales y regionales. Este documento técnico – científico será revisado y actualizado cada tres años con la información nueva que se haya generado a través de las actividades de investigación y monitoreo de los recursos naturales y culturales realizados durante el manejo del AP.

5. El proceso de planificación de los PM deberá incluir al personal del AP, quienes deberán participar en la mayor parte del mismo. Asimismo, deberá seleccionarse de mejor manera el resto de actores claves y el papel que jugarán en la toma de decisiones conjuntas.
6. En el proceso de planificación se prestará especial cuidado al desarrollo de asuntos relacionados con: a) visión y misión del AP a largo plazo; b) objetivos de manejo generales a largo plazo con dos o más escenarios alternativos, para cumplir con la visión y misión; c) objetivos específicos a corto plazo con indicadores de cumplimiento; c) las estrategias o programas de manejo identificarán las metas y los resultados esperados así como las acciones necesarias para lograr las metas y cumplir los objetivos específicos de manejo. Es recomendable definir la secuencia y alternativas de implementación de las acciones, de acuerdo a su prioridad y a las limitaciones de orden técnico y administrativo, que se presenten. El plan de manejo resultante será revisado y actualizado cada año de acuerdo a las experiencias y lecciones aprendidas en el proceso de implementación, cuyos resultados serán tomados obligatoriamente como base para la elaboración de los PAT.
7. La implementación de los programas de manejo incluidos en el plan, se realizará en todas las zonas de manejo del AP.
8. Los costos administrativo – financieros para llevar a cabo el proceso de planificación, serán asumidos por el SINAC.
9. Las demandas administrativo –financieras, establecidas en el plan de manejo para su implementación, serán asumidas y solventadas por el SINAC con recursos propios y/o de donantes.

Con respecto a la implementación del plan de manejo

10. A continuación se presenta un esquema idealizado del proceso de implementación que debe seguir un plan de manejo. Como puede notarse el PM se implementa a través de los PAT. Este último es elaborado, tomando como base primordial al Plan de Manejo, por el Personal del AP (incluyendo al Administrador) y los Actores clave locales. Como puede notarse el Personal del AP y

los Actores clave locales participan activamente en la puesta en marcha de todas las actividades identificadas en los programas de manejo del PAT y en consecuencia del Plan de Manejo. La esencia de este esquema es la plataforma en la cual se asienta el manejo adaptativo del plan, a través del “Monitoreo, Revisión y Actualización”, así como la “Sistematización de las lecciones aprendidas” que se realizan anualmente para evaluar el Plan de Manejo a través de la ejecución de los PAT. Es importante, como se puede ver en el esquema, que en esta evaluación participa el personal del AP y los actores clave locales (flecha gruesa bidireccional), pero también el Comité Local y el Área de Conservación, la flecha lineal bidireccional significa que éstos no solo aportan a la evaluación, pero que también la evaluación les da insumos para mejorar las políticas y toma de decisiones y ajustar los aportes técnicos y financieros necesarios a la luz de cada evaluación.

11. Se puede inferir de lo anteriormente expuesto (esquema), que se está recomendando cambiar la función de los PAT, de un requisito meramente administrativo presupuestario, a un instrumento técnico para consolidar la implementación de los planes de manejo, que desde luego incluye los aportes financieros necesarios para su ejecución.

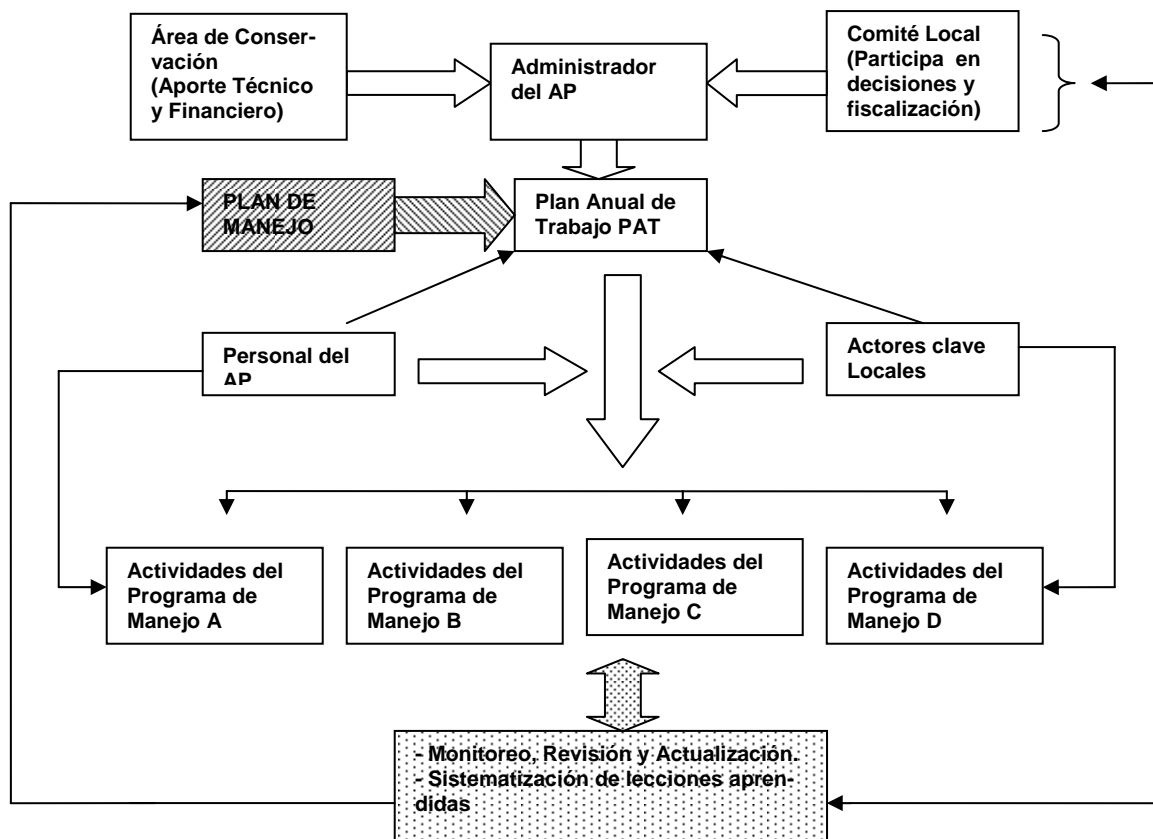


Figura 5: Implementación del plan de manejo en un AP

Con respecto al SINAC

13. Siendo las AP uno de los principales medios para conservar la biodiversidad del país y considerando que la estructura institucional y organizacional del SINAC no favorece en la medida requerida el manejo y la consolidación de ellas, de acuerdo a los resultados de este estudio, es importante revisar cuidadosamente dicha estructura para adecuarla a la exigencias actuales. Un estudio recientemente elaborado, sobre esa estructura concluye que el SINAC tiene una “limitada capacidad institucional para dar sostenibilidad a largo plazo a la conservación de la biodiversidad” (INNOVA 2006).
14. El déficit actual de recursos financieros y humanos en las AP, debe ser un tópico de especial importancia que debe ser considerado y solucionado a través de una nueva estructura del SINAC como se mencionó en el punto anterior.
15. La capacitación del personal de las AP necesariamente debe ser fortalecida, particularmente aquella dirigida hacia los procesos de elaboración de planes de manejo, su implementación, revisión y reformulación de los mismos. Lo an-

terior bajo los nuevos conceptos y paradigmas identificados en el presente estudio.

16. El establecimiento de una alianza estratégica entre el SINAC, CATIE y TNC para diseñar y ejecutar un programa de capacitación dirigido a un grupo seleccionado de capacitadores del SINAC orientado hacia la planificación e implementación de planes de manejo.
17. Es necesario elaborar un Plan Estratégico del Sistema Nacional de AP (SINAP). Este es un vacío existente que no permite planificar y manejar las AP en función del SINAP y no como se hace en la actualidad en función de cada AC (e incluso cada AP) individual.
18. El Plan Estratégico del SINAP debe tratar y desarrollar adecuadamente las políticas y directrices relacionadas con el establecimiento, planificación y manejo de las Zonas de Amortiguamiento y los Corredores Biológicos. Ambos complementarios y de importancia vital para la permanencia de las AP.
19. Del Plan Estratégico del SINAP se pueden derivar y complementar en un documento aparte, una serie de directrices metodológicas, para conducir los procesos de planificación y seguimiento de los planes de manejo.

Literatura citada

- Alexander, E.R. and Faludi, A. 1989. "[Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria.](#)" *Environment and Planning B: Planning and Design* **16**(2):127–140.
- Artavia, G. (ed.). 2004. Guía para la Formulación y Ejecución de Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas. MINAE, SINAC, CBM. 50 p.
- Baer, William C. 1997. "[An Approach to Making Better Plans.](#)" *Journal of the American Planning Association* **63**(3):329-42.
- Berke, Philip, Michael Backhurst, Maxine Day, Neil Ericksen, Lucie Laurian, Jan Crawford, Jennifer Dixon. 2006. "[What Makes Successful Implementation of Plans? An Evaluation of Local Plans and Implementation Practices in New Zealand.](#)" *Environment and Planning B: Planning and Design* **33**(4):581-600.
- Bermúdez 2006. Resultados de la Evaluación de la Efectividad de Manejo de 25 Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. Primer informe. Proyecto "Superando Barreras para el Logro de la Sostenibilidad del Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica". Consultoría elaborada para el Centro Científico Tropical. <http://www.sinaccr.net>
- Brody, Samuel D., Wesley E. Highfield, and Sara Thornton. 2006. "[Planning at the urban fringe: an examination of the factors influencing nonconforming development patterns in southern Florida.](#)" *Environment & Planning B: Planning & Design* **33**(1):75–96.
- Burby, Ray. 2003. "[Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action.](#)" *APA Journal* **69**(1):33–49.
- CEDARENA 2006. Evaluación del Marco Legal que afecta el manejo del Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica. *Identificación de Barreras Jurídicas. Informe Final. 149p.* <http://www.sinaccr.net>
- Clarke, J.E. 2000. "[Protected area management planning.](#)" *Oryx* **34**(2):85–87.
- Colt, Ames Borden. (1994). "[The First Step in Comparatively Evaluating Implementation of an Integrated Estuarine Management Plan.](#)" *Ocean and Coastal Management* **24**(2):85–108. Cortner y Moote. 1999.
- Creswell, John W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions.* California: Sage.

- Dalton, Linda C. and Raymond J. Burby. 1994. "[Mandates, Plans and Planners: Building Local Commitment to Development Management.](#)" *Journal of the American Planning Association* **60**(4):444–461.
- Friedmann, John. 1993. "[Toward a non-Euclidian mode of planning.](#)" *Journal of the American Planning Association* **59**(4):482–485. (including 4 follow up letters)
- Herrera, Bernal. 2006. Comunicación personal. The Nature Conservancy.
- Hill, Clara E. et al 2005. Consensual qualitative research: An update. *Journal of Counseling Psychology* Vol 52 No. 2 (196 -205).
- Hoch, Charles. J. 2002. "[Evaluating Plans Pragmatically.](#)" *Planning Theory* **1**(1):53–75.
- Hudson, B. M. 1979. "Comparison of current planning theories: counterparts and contradictions." *J. Am. Plan. Assoc.* **45**(4):387–398. INNOVA. 2006.
- Induni, Gustavo. 2005. "Estudio de Caso: Gestión Descentralizada de AP en Costa Rica. En el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las AP de América Latina". Ministerio del Ambiente y Energía. San José, Costa Rica. 50 pp.
- Innova Solutions Group. 2006. Análisis Organizacional del SINAC. Planificación y Estructura de las Áreas Silvestres Protegidas. Proyecto Superando barreras para el logro de la sostenibilidad del sistema de áreas protegidas de Costa Rica. San José, Costa Rica. <http://www.sinaccr.net>
- Kim, Daniel. 1993. "Levels of Reasoning." *The Systems Thinker*, June/July.
- Kohl, Jon. 2007. "Transcending Barriers to Plan Implementation at World Heritage Sites Depends on New Mindset." Chapter in *Tourism Planning at Major World Heritage Archeological Sites*. World Heritage Centre/UNESCO. In Press (TK).
- Kohl, Jon. 2006. "[Mental Models that Block Strategic Plan Implementation.](#)" *Reflections* **7**(3):30–42. Society for Organizational Learning.
- Kohl, Jon. 2005. "[Converting Unseen and Unexpected Barriers to Park Plan Implementation into Manageable and Expected Challenges.](#)" *Parks* **15**(1):45–57. World Conservation Union (IUCN).
- Kohl, Jon. 2002. "[Park Planning for Life.](#)" *Legacy* **13**(2):32–42. National Association for Interpretation.
- Kohl, Jon y Stephen McCool. Libro en preparación.

- Lachapelle, P.R., S.F. McCool, and M.E. Patterson. 2003. "Barriers to Effective Natural Resource Planning in a 'Messy' World." *Society and Natural Resources*, **16**:473 – 490.
- Lane, Austin. 2003. *Obstacles to Implementing Strategic Plans: A Study of Honduran Protected Areas*. Durham, North Carolina, Duke University, Masters Thesis. 30 p.
- Laurian, Lucie, Maxine Day, Philip Berke, Neil Ericksen, Michael Backhurst, Jan Crawford, and Jenny Dixon. 2004. "[Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology](#)." *Journal of the American Planning Association*, **70**(4):471–480.
- Lundquist, Carolyn J., Jennifer M. Diehl, Erik Harvey, and Louis W. Botsford. 2002. "[Factors affecting implementation of recovery plans](#)." *Ecological Applications* **12**(3):713–718.
- MacKinnon, J. *et al*, 1990, Manejo de AP en los Trópicos. UICN 314 p.
- Mastop, Hans and Andreas Faludi. 1997. "[Evaluation of strategic plans: The performance principle](#)." *Environment and Planning B: Planning and Design* **24**(6):815-832.
- McCool, Stephen F. and Kathleen Guthrie. 2001. "[Mapping the dimensions of successful public participation in messy natural resources management situations](#)." *Society & Natural Resources* **14**(4):309–323.
- Mena, Y. y Artavia, Gerardo (s.f). Hacia la administración eficiente de las áreas protegidas: Políticas e indicadores para su monitoreo.
- MINAE. 2005. *Manual Institucional de Clases*. Octubre.
- MINAE. 2007. Plan institucional de SINAC.
- Morales, Róger. 2007. Comunicación personal.
- Salafsky, Nick; Richard Margoluis, and Kent Redford. 2001. "Adaptive Management: A Tool for Conservation Practitioners." Biodiversity Support Program, Washington, D.C. Found at www.fosonline.org/Site_Docs/AdaptiveManagementTool.pdf
- SINAC-MINAE. 2005. Análisis de actores en el sistema de áreas silvestres protegidas. *In*: Removiendo las barreras hacia la sostenibilidad del sistemas de áreas protegidas de Costa Rica. Estudio No. 4. Acción Sinérgica Consultores. 35 pp.

- Stankey, George H.; Clark, Roger N.; Bormann, Bernard T. 2005. Adaptive management of natural resources: theory, concepts, and management institutions. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-654. Portland, OR: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. 73 p.
- Stankey, G.H., S.F. McCool, R.N. Clark, and P.J. Brown. 1999. Institutional and organizational challenges to managing natural resources for recreation: A social learning model. In *Leisure studies at the millennium*, ed. T. Burton and E. Jackson, 435–450. State College, PA: Venture.
- Talen, Emily. 1997. "[Success, failure, and conformance: An alternative approach to planning evaluation.](#)" *Environment and Planning B: Planning and Design* **24**:573-587.
- Talen, Emily. 1996. "[Do plans get implemented? A review of evaluation in planning.](#)" *Journal of Planning Literature* **10**(3):248-259.
- Thomas, Lee and Julie Middleton. 2003. [Guidelines for Management Planning of Protected Areas](#). Best Practices Protected Area Guidelines Series No. 10. World Commission on Protected Areas.
- Wight, Pamela. 2002. "Practical Management tools for resource protection in tourism destinations." In Diamantis, D. and Geldenhuys, S. (Eds.), *Ecotourism: Management and Assessment* Continuum, London, UK and New York, USA.
- Wildavsky, Aaron. 1973. "[If planning is everything, maybe it's nothing.](#)" *Policy Sciences* **4**(2):127–153. N/A

Anexos

1. Formularios para Encuestas.

Entrevista: Oficial del Área de Conservación

Nombre del entrevistado _____ Área protegida _____
Puesto al momento de realizar la planificación _____
Teléfono _____ Email _____
Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista _____

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuáles eran sus funciones durante la elaboración del plan de manejo? ¿De qué manera participó?

Seleccionó el sitio	Ayudó a diseñar la metodología	Supervisó por parte del AC	Participó en talleres
Revisó el documento	Ofreció asistencia técnica	Otras funciones	

2. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Cuando _____ Área Protegida _____

Preguntas sobre creencias

3. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes visiones del propósito de planes pueden causar conflictos.

4. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprehensivo.

5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*
6. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?
7. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo?

Preguntas sobre este proceso

8.
 - a. Si contrató a un consultor, ¿Cuáles fueron las calidades que se buscó en el consultor?
 - b. ¿Cumplió el consultor con sus expectativas? ¿Por qué sí/no?
9. ¿Cómo caracteriza el nivel de participación de los actores? ¿Por qué?

Preguntas sobre implementación

10. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define “implementación”?
11.
 - a. ¿Cómo calificaría el nivel de implementación del plan de _____?
 - b. ¿Por qué dice eso? ¿Específicamente qué ha hecho o no ha hecho el AP para que usted piense así?
12. ¿Cuáles eran las razones o barreras que pudieron haber impedido la mayor implementación del plan? *Específicos al plan o en general.*
 - a. _____
 - b. _____
 - c. _____
 - d. _____
13. ¿Usted esperaba más, menos o parecido a la implementación que se vio en _____? ¿Qué hubiera podido hacer mejor para efectuar una mejor planificación? *Otras formas de hacer la misma pregunta.*
14. Voy a leer una lista de funciones en la planificación de un plan de manejo. Me dice si hay algunas que no correspondió al estado o fueron compartidas entre el estado y otro actor. *Pida ejemplos concretos y específicos de funciones compartidas o de otros actores.*

- a. Inicia idea de elaborar un plan de manejo
- b. Consigue y controla el financiamiento
- c. Se encarga del diseño del proceso
- d. Se encarga de facilitar el proceso
- e. Organiza el proceso
- f. Invita a los participantes
- g. Contrata a los consultores
- h. Decide el contenido del plan
- i. Selecciona sitios para los talleres
- j. Somete a aprobación el plan

14. Usted dijo antes que la participación era _____. Pero si todas esas funciones corresponden al estado, ¿realmente es posible que la participación era ____? *Para hacer esta pregunta tenía que haber decidido que sí había un buen nivel de participación y en la pregunta anterior tenía que haber identificado casi todas las funciones del estado.*

Recomendaciones

15. ¿Tuvo usted o por parte de su área de conservación algunas lecciones aprendidas sobre la planificación y elaboración de planes de manejo basadas en esta experiencia?

16. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

17. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta.

Entrevista: Director del AP (Administrador)

Nombre del entrevistado _____ Área protegida _____

Teléfono _____ Email _____
Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista _____

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuáles eran los requisitos o criterios básicos en el diseño de la planificación antes de iniciar? ¿Había prioridades suyas?
2. Una vez iniciada la planificación, ¿cuáles fueron sus papeles en la planificación? ¿Cuánto pudo participar? ¿Cuántos talleres?

Supervisó	Organizó la logística	Facilitó talleres	Participó en X talleres
Revisó el documento	Redactó el documento	Otras funciones	

3. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Cuando _____ Área Protegida _____

Preguntas sobre creencias

4. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes visiones del propósito de planes pueden causar conflictos.
5. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprensivo.
6. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*
7. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?

8. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo?

Preguntas sobre este proceso

9. a. Si contrató a un consultor, ¿Cuáles fueron las calidades que se buscó en el consultor? ¿Cumplió el consultor con sus expectativas? ¿Por qué sí/no?

10. ¿Cómo caracteriza el nivel de participación de los actores? ¿Por qué?

Preguntas sobre implementación

11. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define “implementación”?

12. a. ¿Cómo calificaría el nivel de implementación del plan de _____?
b. ¿Por qué dice eso? ¿Específicamente qué ha hecho o no ha hecho el AP para que usted piense así?

13. ¿Cuáles eran las razones o barreras que pudieron haber impedido la mayor implementación del plan? *Específicos al plan o en general.*

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

14. ¿Usted esperaba más, menos o parecido a la implementación que se vio en _____? ¿Qué hubiera podido hacer mejor para efectuar una mayor planificación?
Otras formas de hacer la misma pregunta.

15. Antes de tener el plan de manejo, ¿me puede describir qué tipo de planificación tenía el AP aunque fuera muy informal? ¿Cómo lograron gestionar el AP sin un plan de manejo?

Recomendaciones

16. ¿Tuvo usted algunas lecciones aprendidas sobre la planificación y elaboración de planes de manejo basadas en esta experiencia?

17. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a

políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

18. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta.

Entrevista: Técnico del AP

Nombre del entrevistado _____ Área protegida: _____
Puesto al momento de la planificación _____
Teléfono _____ Email _____
Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista _____

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuáles fueron sus responsabilidades principales durante la planificación?

Diseñó la metodología	Organizó la logística	Facilitó talleres	Realizó el diagnóstico
Revisó el documento	Redactó el documento	Otras funciones	

2. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Cuando _____ Área Protegida _____

Preguntas sobre creencias

3. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes visiones del propósito de planes pueden causar conflictos.

4. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprensivo.

5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*

6. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?

7. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo?

Preguntas sobre este proceso

8. a. Si contrató a un consultor, ¿Cuáles fueron las calidades que se buscó en el consultor? ¿Cómo se repartió responsabilidades entre él y usted?

9. ¿Cómo caracteriza el nivel de participación de los actores? ¿Por qué?

Preguntas sobre implementación

10. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define “implementación”?

11. a. ¿Cómo calificaría el nivel de implementación del plan de _____?
b. ¿Por qué dice eso? ¿Específicamente qué ha hecho o no ha hecho el AP para que usted piense así?

12. ¿Cuáles eran las razones o barreras que pudieron haber impedido la mayor implementación del plan? *Específicos al plan o en general.*

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

13. ¿Usted esperaba más, menos o parecido a la implementación que se vio en _____? ¿Qué hubiera podido hacer mejor para efectuar una mayor planificación?
Otras formas de hacer la misma pregunta.

14. Antes de tener el plan de manejo, ¿me puede describir qué tipo de planificación tenía el AP aunque fuera muy informal? ¿Cómo logró gestionar el AP sin un plan de manejo?

Recomendaciones

15. ¿Tuvo usted algunas lecciones aprendidas sobre la planificación y elaboración de planes de manejo basadas en esta experiencia?

16. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

17. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta.

Entrevista: Consultor Principal

Nombre del entrevistado _____ Área protegida: _____
Nombre de empresa que representa (si alguna) _____
Teléfono _____ Email _____
Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista _____

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuál era su papel durante la planificación del plan de manejo?

Diseñó la metodología	Organizó la logística	Facilitó talleres	Realizó el diagnóstico
Revisó el documento	Redactó el documento	Otras funciones	

2. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Quando	Área Protegida
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Preguntas sobre creencias

3. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes percepciones del propósito de planes pueden causar conflictos.

4. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprensivo

5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*

6. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?

7. a. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo? ¿Pudo implementarla o el contrato restringió lo que le hubiera gustado hacer?

Preguntas sobre este proceso

8. ¿Cómo caracteriza el nivel de participación de los actores en esta planificación? ¿Por qué?

9. ¿Cuáles son sus calidades de usted por las cuales lo contrataron para este proceso?

Preguntas sobre implementación

10. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define "implementación"?

11. a. ¿Cómo calificaría el nivel de implementación del plan de _____?
b. ¿Por qué dice eso? ¿Específicamente qué ha hecho o no ha hecho el AP para que usted piense así?

12. ¿Cuáles eran las razones o barreras que pudieron haber impedido la mayor implementación del plan? *Específicos al plan o en general.*

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

13. ¿Usted esperaba más, menos o parecido a la implementación que se vio en _____? ¿Qué hubiera podido hacer mejor para efectuar una mejor planificación?
Otras formas de hacer la misma pregunta.

14. Basada en su experiencia en la planificación, ¿cómo compara esta planificación y plan de manejo en términos de calidad con otros? ¿Por qué?

Recomendaciones

15. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

16. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta.

Entrevista: Otros participantes claves (Comunidad u otros)

Nombre del entrevistado _____ Área protegida

Organización o sector que representó en momento de planificación

Teléfono _____ Email

Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuáles funciones o responsabilidades fungió usted durante la planificación?
¿Qué fue su nivel de participación?
2. ¿Antes de iniciar, cuáles eran sus expectativas u objetivos básicos que el plan debía cumplir? ¿Se cumplieron?
3. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Cuando _____ Área Protegida _____

Preguntas sobre creencias

4. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes visiones del propósito de planes pueden causar conflictos.
5. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprensivo.
6. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*
7. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?

8. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo?

Preguntas sobre este proceso

9. ¿Cómo caracteriza el nivel de participación de los actores? ¿Por qué?

10. a. ¿Tenía usted alguna tarea o compromiso acordado en el plan de manejo en cuanto a su implementación? ¿Había otros actores fuera de SINAC con compromisos para implementar algún aspecto del plan? ¿Qué tan motivado o comprometido sintió usted cuando se aprobó el plan para ayudar en su implementación? ¿Tenía una idea cuánto compromiso sintió otros actores?

b. ¿Cuáles factores principales contribuyeron a su nivel de motivación?

Preguntas sobre implementación

11. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define “implementación”?

12. a. ¿Cómo calificaría el nivel de implementación del plan de _____?

b. ¿Por qué dice eso? ¿Específicamente qué ha hecho o no ha hecho el AP para que usted piense así?

13. ¿Cuáles eran las razones o barreras que pudieron haber impedido una mayor implementación del plan? *Específicos al plan o en general.*

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

14. Antes de tener el plan de manejo, ¿me puede describir funcionó el AP en su gestión? ¿Usted pudo promover sus intereses ante la administración?

15. ¿De qué manera ha cambiado la vida del AP y su interacción con actores ya que hay un plan de manejo? ¿El estado de manejo está peor o mejor que antes del PM?

Recomendaciones

16. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a

políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

17. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta.

Entrevista: Informante clave (Especialistas en AP)

Nombre del entrevistado _____ Organización que representa

Teléfono _____ Email

Nombre de entrevistador _____ Fecha de entrevista

Entrevistador: Entrevistado puede no contestar cualquier pregunta. Siéntese libre de hacer la misma pregunta de otra manera o agregar/modificar preguntas para perseguir un entendimiento más profundo.

Preguntas de inicio

1. ¿Cuál es su experiencia en planificación de áreas protegidas? ¿En Costa Rica?
2. ¿Ha estado involucrado en otras planificaciones en Costa Rica o en el extranjero? ¿Cuáles? ¿Cuándo?

Quando	Área Protegida
_____	_____
_____	_____

Preguntas sobre creencias

3. ¿Cuál es la función primordial de un plan de manejo? ¿O funciones?
Queremos ver si diferentes visiones del propósito de planes pueden causar conflictos.
4. ¿Cuáles son las características de un plan de buena calidad?
Queremos ver si apoya el modelo racional comprensivo.
5. ¿Cuál es el nivel de involucramiento apropiado del estado en la planificación de un plan de manejo? ¿Por qué? *Otro indicador del modelo al que se adhiere.*
6. ¿Qué tan crítico es usar la mejor ciencia posible? ¿Cuáles son las consecuencias de no aplicarla?
7. ¿Tiene usted una filosofía o metodología preferida para la planificación de planes de manejo?
8. ¿Puede caracterizar el modelo de planificación que SINAC emplea? ¿Ha cambiado este modelo en recientes años?
9. ¿Costa Rica y SINAC difiere de otras APs en otros países en cuanto a su planificación e implementación de planes?

Preguntas sobre implementación

10. ¿Cuáles son los indicadores más importantes de la implementación de un plan? ¿Cómo mide/define “implementación”?

11. ¿Cuáles son las barreras que impiden la implementación de planes en áreas protegidas?

Específicos al plan o en general.

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

12. ¿Cuáles son los factores más importantes para poder implementar un plan?
Otra forma de hacer la misma pregunta.

Recomendaciones

13. ¿Tendría usted recomendaciones en cuanto a cómo futuras áreas protegidas pueden mejorar el nivel de implementación de sus planes de manejo? ¿En cuánto a políticas nacionales de SINAC sobre la planificación en áreas protegidas en Costa Rica?

Conclusión

14. ¿Tiene usted algún otro comentario sobre planificación, implementación o este plan de manejo que quiere compartir con nosotros?

Muchas gracias por su participación. Sus respuestas van a ayudar mucho en el estudio y en sugerir mejores políticas en el futuro. Posiblemente estaremos en contacto para hacerle otra pregunta