

Estudio de caso sobre la adaptación del Scorecard para la consolidación de sitios: La Estrategia para el monitoreo del manejo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, Guatemala

Rudy Herrera, abril de 2003

Antecedentes

El Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) consiste en áreas legalmente declaradas, áreas en proceso de declaración y reservas naturales privadas debidamente reconocidas política y jurídicamente, que representan una amplia diversidad de ecosistemas, valores culturales, educativos y científicos, potencialidades turísticas y otras características favorables para promover el desarrollo del país (Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89).

Dentro de las áreas protegidas que conforman el SIGAP se encuentran manifestaciones de cinco ecorregiones de agua dulce y nueve ecorregiones terrestres, las cuales han sido catalogadas de alta importancia regional por su riqueza biológica, endemismo, diversidad ecosistémica y rareza del hábitat. El SIGAP representa un total de 122 áreas protegidas, bajo diferentes categorías de manejo, las cuales se definen de acuerdo a los objetivos de conservación, que van desde la conservación estricta (parques nacionales) hasta las áreas de uso múltiple, en las que se permite el aprovechamiento sostenible de los recursos maderables y no maderables, para la protección de los ecosistemas, recursos forestales y la biodiversidad *in situ*.

Por mandato legal, la administración de las áreas protegidas del SIGAP le corresponde al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). Sin embargo, ésta se realiza bajo diferentes modalidades: por instituciones gubernamentales, por delegación a la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, en co-administración o directamente administradas por CONAP.

Desarrollo de la Estrategia

La Estrategia de Monitoreo de Áreas Protegidas de Centro América fue desarrollada por el Programa Ambiental Regional para Centro América (PROARCA) en su componente Central American Protected Area System (CAPAS), en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP). Posteriormente, se procedió a la modificación y adaptación a las condiciones del SIGAP por PROARCA y el Proyecto de la Biosfera Maya. Conceptualmente, la Estrategia de

Monitoreo de Áreas Protegidas de Centro América está basada en el método desarrollado por The Nature Conservancy (TNC) conocido como “Medición de Logros: El Scorecard de Consolidación (Tabla de Puntuación) de Parques en Peligro”. Este método ha sido aplicado en áreas protegidas de América Latina incluidas dentro del programa de Parques en Peligro (PeP) de TNC. Además, está complementada con la metodología de Medición de la Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas elaborada por el Fondo Mundial para la Naturaleza, la Unión Mundial para la Naturaleza y la Cooperación Técnica Alemana (WWF/UICN/GTZ) en los aspectos relacionados con la utilización de las matrices de análisis y presentación de los resultados de las evaluaciones de las áreas protegidas.

El proceso de adaptación de la metodología para el SIGAP duró dos años, e incluyó talleres participativos y de consulta con las autoridades del CONAP, administradores de áreas y directores de áreas protegidas de los países de Honduras y Belice, con el objetivo de compartir la experiencia del diseño de la Estrategia. Luego de tener la Estrategia para el SIGAP se procedió a validarla, lo cual se hizo en dos áreas protegidas de cada una de las seis regiones administrativas del CONAP (12 áreas protegidas evaluadas) para hacerle las modificaciones pertinentes. Posteriormente, la Estrategia fue adoptada y aprobada por el CONAP como una herramienta de uso a nivel del sistema.

La adaptación del Scorecard fue necesaria porque los indicadores de esta herramienta no recogían todas las realidades de las áreas protegidas del SIGAP, en los diferentes ámbitos de manejo de las áreas. Por ejemplo, el Scorecard no incluye los indicadores del manejo de recursos culturales y aspectos sociales, lo que repercutía en el resultado final de la situación encontrada en la evaluación. Se requería disponer de una herramienta de aplicación a nivel regional y nacional, para sistematizar la información y que retroalimente el manejo de las áreas protegidas.

Descripción de la Estrategia

La Estrategia para el Monitoreo del Manejo de las Áreas Protegidas del SIGAP utiliza 48 indicadores agrupados en 17 factores, y éstos agrupados a su vez en los cinco ámbitos: 1) social, 2) administrativo, 3) recursos naturales y culturales, 4) político-legal y 5) económico-financiero (ver Anexo 1). Estos indicadores han sido preestablecidos, asignándoles un juego de cinco condiciones valoradas del 1 al 5, siendo 5 la condición óptima. La condición óptima es sometida a consideración y aprobación del equipo evaluador y está basada en los programas de manejo contemplados dentro del plan maestro del área protegida.

A manera de ejemplo: el ámbito administrativo tiene cuatro factores y a su vez éstos tienen 15 indicadores.



El objetivo de la Estrategia es determinar la situación actual (fotografía) del manejo de un área protegida a través de evaluaciones de los cinco ámbitos. Este ejercicio sirve para orientar las acciones de manejo a través de la retroalimentación de los resultados de los indicadores; ayudar al administrador del área protegida en la planificación; tener una estadística sobre el manejo del áreas protegidas a nivel regional y a nivel nacional; y medir el desempeño del área protegida en relación a los objetivos de conservación del área.

Las evaluaciones se realizan en forma participativa. El jefe regional de CONAP con los directores y el equipo técnico-administrativo del área protegida en forma conjunta asignan las calificaciones al indicador de manera consensuada. La toma de datos se realiza con auxilio del formulario de campo en el área protegida. Posteriormente, se introducen los datos a una base de datos que es enviada para su análisis a las oficinas de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de CONAP. La información se analiza en el Departamento de Planificación para identificar los ámbitos que se encuentran débiles para equilibrar los niveles de esfuerzo en el manejo del área.

Los resultados de las evaluaciones proveen los criterios bajo los cuales la administración del área protegida puede modificar y afinar su planificación, enfocar actividades de manejo para tener una dirección y ser eficientes en la ejecución de los programas de manejo del área.

Aplicación de la Estrategia

A pesar de que las áreas protegidas del SIGAP presentan obvias diferencias de ecosistemas, manejo y nivel de desarrollo, la Estrategia presentada puede ser aplicada anualmente en las mismas. La Estrategia se aplicó a 70 áreas protegidas del SIGAP en el año 2002, con el fin de establecer la línea base de evaluación. Se contempla utilizarla en las 122 áreas protegidas en el último trimestre de 2003, tomando como referencia la regionalización administrativa del CONAP.

Las calificaciones (pesos) de cada ámbito, factor o indicador fueron determinadas ponderadamente en talleres donde participaron técnicos de la región centroamericana y localmente, basadas en las experiencias y conocimiento del contexto de cada país. Como resultado, se obtuvieron las Unidades de Capacidad de Gestión (UCG), las que sirven para determinar en el nivel de gestión de manejo del área protegida, que va de 0 a 1000 UCG y se interpreta de *No aceptable* a *Satisfactorio* (ver Tabla 1).

Tabla 1. Calificación de niveles de gestión de manejo

Gestión de manejo	Cuando UCG
No Aceptable	< 200
Poco Aceptable	201 - 400
Regular	401 - 600
Aceptable	601 - 800
Satisfactorio	> 800

Por haber realizado únicamente la primera evaluación, aún no se observan cambios significativos. Estos se podrían tener al momento de comparar las evaluaciones con las evaluaciones subsiguientes de los próximos años. Sin embargo, el uso de la Estrategia le ha servido al director del área para la planificación y para detectar problemas de manejo.

Para asegurar la implementación continua de este tipo de monitoreo, la Estrategia ha sido diseñada de tal manera que es fácil de usar y permite obtener datos específicos y confiables del área en corto tiempo. El proceso no requiere tecnología ni capacitación muy especializada; es de bajo costo, no se necesita una gran inversión de equipo, y se presenta en una forma que permite ser mejorada y adaptada a las condiciones de cada área protegida donde se aplique. Sin embargo, el manejo del programa (*software*) de la base datos ha dado ciertas dificultades, por no permitir trasladar la información en forma fácil e inmediata a otras bases de datos.

Por otra parte, la poca capacidad institucional representa un obstáculo para el manejo de la información, porque se busca que la información regrese al administrador del área para la toma de decisiones y demás acciones pertinentes.

Relación entre la Estrategia y el Scorecard de PeP

Como la Estrategia tiene su base conceptual en el Scorecard, se utilizaron, adaptaron e incrementaron los ámbitos e indicadores de éste. Se partió de los 16 indicadores del Scorecard agrupados en los ámbitos de protección, manejo a largo plazo, financiamiento a largo plazo y apoyo de los grupos locales del sitio para convertirlos en 48 indicadores contemplados en los cinco ámbitos que tiene la Estrategia. A diferencia del Scorecard, la Estrategia incluye el ámbito social, considerado de importancia dentro del contexto regional y nacional. Específicamente, la Estrategia del SIGAP también difiere de la Estrategia Centroamericana porque ésta incluye el componente de recursos culturales muy peculiares y propios de Guatemala que presentan los vestigios de la cultura maya combinados con los ecosistemas terrestres.

Por su parte, el Scorecard tiene como función evaluar las acciones contempladas dentro del programa PeP y por lo tanto el campo de aplicación es más restringido. Además, para el diseño y adaptación de la Estrategia de Monitoreo del Manejo de Áreas Protegidas del SIGAP se siguió un proceso de consulta con expertos, se buscó el consenso y contó con la participación regional y local.

Conclusiones

La Estrategia ha cumplido los objetivos de adaptación por ser una herramienta que ocupa un espacio institucional, tanto para detectar las debilidades y fortalezas de las áreas protegidas, como para identificar las acciones de manejo en la conservación de las áreas protegidas del SIGAP y medir el desempeño del manejo y administración de las áreas protegidas. Ayuda a sistematizar el manejo de información y la utilidad en la toma de decisiones a nivel directivo.

La herramienta es útil para el diseño y formulación del SIGAP, pero deberá utilizarse internamente para la planificación del manejo de las áreas protegidas, que deberá incluir la capacitación continua y el seguimiento. A pesar de tener costo bajo en su aplicación, en el largo plazo los administradores de áreas protegidas deberán institucionalizarla.

Actualmente, la base de datos es manejada únicamente en la oficina central del CONAP. Se recomienda compartirla con los diferentes administradores y co-administradores de áreas protegidas del SIGAP. En el futuro, se espera que se descentralice la actividad de monitoreo y evaluación basándose en los mismos criterios y se comparta la información con CONAP para el análisis a nivel nacional y posterior divulgación.

Recomendaciones

Se considera necesario reformular y/o revisar algunos indicadores que en la primera evaluación resultaron no ser aplicables para algunas áreas protegidas, por ejemplo las que ya cuentan con declaratoria legal y otros casos donde las áreas protegidas no poseen recursos culturales. Estos indicadores se deberán revisar con los actores clave (científicos, políticos, autoridades locales, comunidades, propietarios, etc.). También se considera necesario rediseñar la base de datos para que sea más fácil de usar.

Es importante buscar la participación del director, personal técnico-administrativo, así como de los actores clave del área protegida en el análisis y la evaluación de la información sobre el manejo del área y vincularlos a la toma de decisiones de la misma, de manera transparente y científicamente fundamentada. Además, deberá divulgarse la Estrategia dentro del área protegida y entre los demás actores que intervienen en el manejo del área protegida.

Se recomienda agrupar las diferentes categorías de manejo con sus respectivos directores y hacer un análisis referido del manejo individual de las áreas protegidas para compartir experiencias e información que se utilizarán en pro del manejo de determinada área.

Se recomienda mantener una red del sistema de información del manejo de áreas protegidas para que los directores y demás personal del área protegida puedan tener acceso a la información y puedan saber lo que ocurre en otras áreas. Se deberá facilitar el acceso a la base de datos del SIGAP para que cada director maneje la información de la misma para hacer consultas y tener información sobre el estado del resto de las áreas protegidas.

Para lograr el éxito en la implementación de la Estrategia se espera capacitar permanentemente al personal involucrado para que retroalimente el proceso desde la recopilación de la información hasta la identificación de las acciones, planificación y ejecución. Además, deberá consolidarse la unidad de monitoreo en CONAP, contratar al personal necesario y disponer de recursos financieros para funcionar.

Anexo 1

Estructura de la Estrategia de Monitoreo del Manejo de Áreas Protegidas del SIGAP

Ambito	Factor	Criterio	Condición Óptima
Social	Comunicaciones	Plan de divulgación	El plan de divulgación del área protegida en ejecución, evaluado y orientado a tener impacto significativo con los grupos de interés.
	Bienes y servicios	Bienes y servicios identificados y valorados	La administración del área protegida tiene identificados y valorados los bienes y servicios que produce.
		Percepción del valor de los bienes y servicios	Más del 75% de los grupos de interés reconocen los bienes y servicios del área protegida.
		Recepción de los bienes y servicios	Más del 75% de los grupos de interés reciben algún tipo de beneficio directo.
		Beneficios del aprovechamiento para las familias	El 100% de las familias se benefician del aprovechamiento del área protegida.
	Participación	Participación de los grupos de interés	Grupos de interés participan en la planificación y manejo del área protegida.
	Tenencia de la tierra	Información del estado de la tenencia de la tierra	Información de tenencia está disponible (y mapeada) y se usa constantemente para el ordenamiento territorial y dirigir el manejo adecuado del área protegida.
	Conflictos	Resolución de conflictos	La administración del área protegida cuenta con la capacidad de gestión para atender los conflictos.
	Educación	Plan de educación ambiental	Se está implementando el plan de educación ambiental y se evalúa su impacto sistemáticamente.
	Manejo de visitantes	Plan de ordenamiento y desarrollo turístico	Se ejecuta el plan de ordenamiento y desarrollo turístico, se actualiza y se evalúa su impacto sistemáticamente.
Control y registro de visitantes		Sistema de control y registro de visitantes implementado en el área protegida.	
Cobro de tarifas		El sistema de cobro de tarifas implementado y los ingresos apoyan el manejo del área protegida.	
Administrativo	Infraestructura	Instalaciones	100% instalación física para el manejo básico del área protegida ha sido construida y 100% equipado.
		Mantenimiento de instalaciones e infraestructura	Las instalaciones e infraestructura del área protegida reciben mantenimiento de acuerdo al manual de mantenimiento del área protegida.
		Infraestructura para el turismo	Existe la infraestructura para atención de visitantes de acuerdo al plan de infraestructura del área protegida.
		Rotulación	Existe 100% de la rotulación requerida para el área protegida.
		Cobertura para el control y vigilancia	Se tiene cobertura para el control y vigilancia del 100% del área protegida.
		Equipo	100% del equipo idóneo para el manejo eficiente del área protegida adquirido.
		Mantenimiento de equipo	El equipo del área protegida recibe mantenimiento de acuerdo al manual de mantenimiento.
		Límites declarados y demarcados	Límites del área protegida legalmente definidos y totalmente demarcados.
	Personal	Cantidad de personal	Existe el 100% del personal necesario para la administración básica del área protegida.
		Nivel de capacitación	El personal está capacitado para ejecutar sus atribuciones de acuerdo al plan de capacitación del área protegida.
		Nivel de satisfacción del personal	100% del personal está satisfecho con sus condiciones de trabajo en el área protegida.
		Estabilidad del personal	Traslado de personal es el mínimo necesario por efecto de gestión del área protegida.
		Voluntariado en el área protegida	Existe un programa de voluntariado implementado que responde a las necesidades de manejo del área protegida.
	Planificación	Análisis de amenazas	Análisis de amenazas preparado y amenazas mitigadas por medio de acciones de manejo en el área protegida.
		Zonificación	Zonificación interna con fundamento técnico permite la administración efectiva del área protegida.

Ambito	Factor	Criterio	Condición Óptima
		Plan Maestro	Plan Maestro del área protegida aprobado e implementándose al día.
		Planificación operativa	Plan operativo implementándose de acuerdo al Plan Maestro del área protegida.
Recursos naturales y culturales	Aprovechamiento	Aprovechamiento compatible	Se cuenta con todos los planes de manejo del área protegida y se cumplen el 100%.
		Impactos del aprovechamiento	Impacto negativo del aprovechamiento sobre los recursos naturales en menos del 20% del área protegida.
	Sitios y monumentos culturales	Identificación y reconocimiento de sitios culturales	Sitios y monumentos culturales del área protegida están identificados, inventariados, delimitados, registrados, reconocidos por el Instituto de Antropología e Historia (IDAEH) y protegidos legalmente.
		Conservación de sitios y monumentos culturales	El área protegida conserva el 100% de la integridad de los sitios y monumentos culturales.
		Intervención de monumentos culturales	Se tiene intervenido y restaurado el 100% de los monumentos culturales del área protegida de acuerdo al plan de manejo.
	Conocimiento	Plan de investigación	Plan de investigación con su reglamento estructurado, adecuado a necesidades de manejo e implementado en el área protegida.
		Organización de la información	Sistema de registro de la información funcional con amplia información útil sobre el área protegida y con recursos tecnológicos.
		Conectividad	La conectividad actual y potencial del área protegida está documentada y se realizan acciones de campo.
	Monitoreo ambiental	Especies indicadoras	Las especies indicadoras de los ecosistemas del área protegida están identificadas usando información científica válida y existe información disponible.
		Factores abióticos	Los principales factores abióticos de interés para el área protegida de más de cinco años están registrados y recopilados sistemática y permanentemente.
Político-legal	Marco legal	Estatus legal	Declaración legal del área protegida por el Congreso de la República
		Inscripción legal	El área protegida esta inscrita ante el Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) según su categoría de manejo.
		Aplicación de la ley	Existen las acciones legales apropiadas para la aplicación de la ley en el área protegida y hay coordinación con entidades jurídicas y de seguridad.
	Marco institucional	Descentralización administrativa	El área protegida tiene descentralizados sus asuntos administrativos y consulta con las Oficinas Central y Regional el mínimo permisible orgánicamente.
		Descentralización técnica	El área protegida tiene descentralizados sus asuntos técnicos y consulta con las Oficinas Central y Regional el mínimo permisible orgánicamente.
		Relaciones intraorganizacionales	Existen plena ejecución, relaciones y coordinación con más del 75% de la organización del área protegida.
Económico – financiero	Autosuficiencia económica	Financiamiento	Hay un plan financiero a largo plazo del área protegida, hay acciones de financiamiento funcionado y diversas, los ingresos son suficientes para el manejo.
		Capacidad de ejecución presupuestaria	El área protegida tiene la capacidad de ejecutar > 80% de su presupuesto.
		Cobertura de gastos	El área protegida cubre > 80% de sus gastos operativos.

El programa Parques en Peligro (PeP) comenzó en 1990 como un esfuerzo de emergencia para salvaguardar los ecosistemas naturales, las comunidades ecológicas y las especies más amenazadas de la región de América Latina y el Caribe. Con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), administrado por The Nature Conservancy (TNC), PeP trabajó con 30 organizaciones socias no gubernamentales para guiar una iniciativa colaborativa con organismos gubernamentales e interesados a fin de consolidar los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para la conservación de estos sitios en el futuro. En 2002, PeP había fomentado la protección, el manejo el financiamiento y el apoyo local de 37 áreas protegidas en 15 países, que cubrían 11,4 millones de hectáreas.

A fin de probar e ilustrar las lecciones aprendidas y las recomendaciones respecto del trabajo realizado para la consolidación de los sitios PeP entre los años 1990 y 2002, el personal de TNC y sus socios elaboraron diez estudios de caso. Este documento presenta uno de estos estudios de caso.

Este documento ha sido posible gracias al respaldo de la Oficina de Desarrollo Regional Sostenible, División de América Latina y el Caribe de la Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional conforme a las condiciones de la Donación No. EDG-A-00-01-00023-00 para el programa Parques en Peligro. Las opiniones aquí expresadas pertenecen al autor (o autores) y no reflejan necesariamente las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.