

Evaluación de la Efectividad

**Resumen para los
directores de parques
y formuladores de la
política de áreas
protegidas**

Marc Hockings,
Sue Stolton
y Nigel Dudley



IUCN
The World Conservation Union



Evaluación de la Efectividad

Resumen para los directores de parques y formuladores de la política de áreas protegidas

Marc Hockings, Sue Stolton y Nigel Dudley

INTRODUCCIÓN

Una premisa fundamental de las áreas protegidas es que deben de permanecer seguras a perpetuidad, para conservar sus valores biológicos y culturales. Sin embargo, aumenta la evidencia de graves fallas en muchos sistemas de áreas protegidas. Como consecuencia, muchas áreas individuales están siendo degradadas y hasta destruidas. Mientras que algunas se conservan en virtud de la falta de acceso y/o lejanía; es probable que esta situación cambie en el futuro.

El reconocimiento de la magnitud de los problemas que enfrentan las áreas protegidas ha obligado a hacer una reconsideración de su diseño y manejo, así como la reafirmación de la importancia de mejorar los conocimientos del estado de conservación de los recursos y la efectividad de manejo. Aún en los países donde las perspectivas para las áreas protegidas parecen más seguras, mejorar la efectividad de manejo es una prioridad. No se puede garantizar el apoyo político y público para dichas áreas en ningún país, más bien, aumenta la exigencia de demostrar la efectividad a todos los programas públicos, incluyendo las áreas protegidas.

Los directores de las áreas protegidas quieren saber si sus actividades producen los resultados deseados. En la mayoría de los casos, ellos carecen de la información necesaria para hacer esta determinación. Además, el

enfoque de manejo adaptivo es imposible sin este tipo de información. Muchos países no tienen fuentes centralizadas de información acerca del estado de sus áreas protegidas. A menudo hay una falta de comprensión sobre la evaluación de efectividad de manejo y de la forma en que se mide.

En 1997, la Comisión Mundial de las Áreas Protegidas (WCPA, siglas en inglés) estableció un grupo de trabajo para enfocar la atención sobre efectividad de manejo e identificar las opciones para su evaluación. La labor inicial para el Grupo de Trabajo fue llevada a cabo por Marc Hockings en 1997, en el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación en Cambridge, Reino Unido. Enseguida, se preparó un *Marco de Referencia* para la evaluación de efectividad de manejo, a través de una serie de talleres y reuniones organizados en cooperación con UICN, WWF, el Banco Mundial y el Centro para la Conservación del Patrimonio Mundial. Dichas reuniones fueron realizadas en el Reino Unido, Costa Rica, Tailandia y Australia. El Marco de Referencia fue publicado por UICN como parte de la serie 'Best Practice Protected Areas Guidelines' (Hockings *et al*, 2000). Este resumen provee un esbozo del Marco de Referencia presentado en aquella publicación y hace algunas sugerencias para su implementación práctica.

La versión inglesa de *Evaluación de la Efectividad*, así como otros documentos sobre la teoría y la aplicación práctica de la evaluación de efectividad de manejo de áreas protegidas, se encuentran en la página web de la WCPA <http://www.iucn.org/themes/wcpa/theme/effect/publications.htm>. También se puede solicitar en la Unidad de Publicaciones de la UICN en el Reino Unido. Correo electrónico: info@books.iucn.org Fax + 44-1223-277-175

MARCO DE REFERENCIA WCPA PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Durante la década pasada, varias metodologías fueron desarrolladas para evaluar la efectividad de manejo de áreas protegidas (véase Hockings (2000) para una revisión de estas metodologías). Estas van desde sistemas detallados de monitoreo, como el estudio en el Parque Nacional de la Isla Fraser en Queensland, Australia (Hockings y Hobson, 2000), hasta el sistema de evaluación rápida desarrollado por WWF para priorizar áreas en peligro dentro de un sistema nacional de áreas protegidas (WWF, 2001).

La mayoría de los métodos existentes se ubican entre estos dos extremos y tienen la meta de proveer, en un tiempo corto, una visión general de las fuerzas y las debilidades de un área protegida individual. Hay seis casos de estudios que ilustran algunos de estos enfoques y se encuentran en Hockings *et al* 2000. Otros ejemplos de evaluación de efectividad de manejo y documentos relacionados, se encuentran en el número dedicado a este tema por la revista PARQUES (Junio 1999).

Es claro que situaciones y necesidades tan variadas, requieren niveles diferentes de evaluación, acercamiento y énfasis. Es dudoso que un sistema único de evaluación sea adecuado para toda situación. En particular, habrá diferencias significativas en la cantidad de tiempo y dinero disponibles en distintos lugares del mundo, y los temas a ser evaluados variarán de un área a otra. Por esta razón, el Grupo de Trabajo de la WCPA decidió desarrollar el 'Marco de Referencia' en vez de una metodología global estándar.

El Marco de Referencia pretende dar lineamientos para el desarrollo de sistemas de evaluación y promover normas básicas para las evaluaciones y su divulgación. No se pretende que esto sea una camisa de fuerza, que obligue a usar un sistema en particular, más bien, se espera proporcionar una visión general que ayude en el diseño de sistemas, provea una lista de comprobación de temas que deberían ser medidos y sugiera algunos indicadores útiles.

Marco de Referencia

El Marco de Referencia WCPA se basa en la premisa de que el proceso de manejo comienza con el establecimiento de una visión (dentro del contexto de estatus actual y presiones), pasa por el proceso de planificación y asignación de recursos y como resultado de las acciones de manejo, produce bienes y servicios. El monitoreo y la evaluación proveen el eslabón que permite a los planificadores y directores aprender de la experiencia real. También permite que gobiernos, donantes y la sociedad civil den seguimiento a la efectividad de las redes de áreas protegidas. Idealmente, la evaluación debería tomar en cuenta todos los aspectos del ciclo de manejo y administración, incluyendo el

contexto donde el manejo tiene lugar. Se requiere monitoreo y evaluación en diversas etapas, cada uno con un tipo y enfoque distinto (ver cuadro 1).

En la Figura 1 se presenta un marco común que sirve para orientar el establecimiento de programas de evaluación y monitoreo. Se incluyen como elementos básicos: Contexto, Planificación, Insumos, Proceso de manejo, Productos y Resultados.



Figura 1. El Ciclo de Manejo

Los elementos a medir

La siguiente sección da una descripción breve de cada uno de los elementos y explica su importancia.

Aspectos para el Diseño

Contexto – ¿Dónde estamos ahora?

Esta pregunta examina la conservación del área y otros valores del área protegida, su estado actual, las amenazas y las oportunidades que lo afectan, incluyendo el ambiente de políticas. Éste no es un análisis de manejo, más bien aporta información que ayuda a colocar las decisiones de manejo en su contexto.

Cuando se usa la evaluación para identificar las prioridades de manejo dentro de una red de áreas protegidas, o programar el tiempo y los recursos para un área individual, contestar esta pregunta podría ser la tarea principal. También ayuda a aportar información acerca del enfoque de manejo. Por ejemplo, si la caza furtiva es un problema principal y no hay operativos

para controlarla, se ha identificado una falla importante. Al contrario, la inversión en operativos cuando los cazadores se han movido a otra área sería un derroche de recursos.

Planificación – ¿A dónde queremos llegar?

En este punto, el enfoque es sobre los resultados deseados para el sistema de áreas protegidas o el área individual, es decir, la visión por la cual el sistema o área se estableció.

La evaluación puede analizar la idoneidad de la legislación nacional de áreas protegidas, otras políticas relacionadas, planes para los sistemas de estas áreas, el diseño de áreas protegidas individuales y sus planes de manejo. Puede considerar el diseño de un área protegida con relación a la integridad y el estado del recurso.

La selección de indicadores para la evaluación, dependerá del propósito de la evaluación misma, particularmente si se tiene prevista la evaluación de un sistema de reservas o un área protegida individual. En los sistemas de áreas protegidas, los aspectos de representatividad ecológica y la conectividad son particularmente relevantes. Cuando se hace una evaluación de un área protegida individual, los aspectos de forma, tamaño, localización, planes y objetivos detallados de manejo son más relevantes. Por ejemplo, las valoraciones de sistemas deberían considerar si todos los habitats son representados adecuadamente. Las evaluaciones de áreas individuales deben considerar si el área es demasiado pequeña para proteger la biodiversidad a largo plazo.

Suficiencia de sistemas de manejo y procedimientos

Insumos – ¿Qué recursos necesitamos?

¿Hay recursos suficientes con relación a los objetivos de manejo para un sistema o un área individual? Se considera la disponibilidad de personal, fondos, equipo y las facilidades requeridas en las oficinas centrales o en el área. Además, contempla la importancia de los socios y sus necesidades.

Proceso – ¿Cómo lo hacemos?

Se analiza la suficiencia de procedimientos y sistemas gerenciales con relación a los objetivos de manejo para el sistema o un área individual. La evaluación involucrará una variedad de indicadores, como el mantenimiento de equipos e infraestructura, o la idoneidad de los acercamientos a las comunidades locales y los tipos de manejo usados para los recursos naturales y culturales.

Cumplimiento de los objetivos del área protegida

Productos – ¿Qué hicimos?

La evaluación de productos contempla las actividades de la administración y examina la implementación de los programas de trabajo, así como el progreso hacia las metas y objetivos generales. Las metas operativas pueden fijarse a través de planes de manejo o planes operativos anuales. El monitoreo de productos no analiza tanto si estas acciones han logrado los objetivos deseados (ver evaluación de resultados), sino más bien si las actividades han sido efectuadas de acuerdo con la programación y el progreso con los planes de manejo a largo plazo.

Resultados – ¿Qué logramos?

Se evalúa si el manejo ha sido exitoso con relación a los objetivos del plan de manejo, planes nacionales y los objetivos (UICN) de la categoría del área protegida. La evaluación de resultados e impactos es más relevante cuando se especifican los objetivos concretos para el área en la legislación y políticas nacionales o en los planes de manejo para el área. Los temas para la evaluación de resultados e impactos incluyen: el monitoreo a largo plazo del estatus de los recursos biológicos y culturales del sistema o área, aspectos socio-económicos de su uso y los impactos del manejo del sistema o área sobre las comunidades locales. **En el análisis final, la evaluación de resultados es la prueba verdadera de la efectividad de manejo.** Sin embargo, los recursos requeridos para el monitoreo son significativos, especialmente, cuando se toma en cuenta la falta de atención que se ha prestado a este aspecto de manejo en el pasado. Por lo tanto, la selección de indicadores a monitorear es crítica.

Evaluando la efectividad de manejo

Idealmente, los sistemas para evaluar la efectividad de manejo incorporarán cada uno de los elementos citados anteriormente. Estos son enfoques complementarios para evaluar la efectividad de manejo y no alternativas. Los datos secuenciales de insumos y productos para un área protegida o sistema de áreas protegidas pueden ser muy útiles para evaluar los cambios en la eficiencia del manejo. Sin embargo, las evaluaciones atenderán las necesidades particulares de cada caso. Aún una evaluación parcial puede proveer información interesante.

¿Qué nivel de evaluación se requiere?

El marco puede aplicarse en diferentes niveles según las condiciones, recursos y necesidades. Se proponen tres niveles de monitoreo y la evaluación (ver Figura 2). Las decisiones sobre la cantidad de tiempo y el esfuerzo a invertir son el primer paso para cualquier evaluación. El marco detallado incluye un procedimiento para ayudar a los planificadores y directores de las áreas protegidas a tomar estas decisiones.

- Nivel 1: Requiere poca o ninguna recolección adicional de datos, pero usa la información disponible para evaluar el contexto de la red de áreas protegidas o el área individual, además de la suficiencia de *Planificación, Insumos y Proceso de manejo*. Este puede incluir una evaluación limitada de productos.
- Nivel 2: Se combinan el análisis del Nivel 1 con un monitoreo parcial de *Productos y Resultados* de manejo.
- Nivel 3: Se enfatiza el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos de manejo, a través del análisis de *Productos y Resultados*, sin menospreciar el análisis del *Contexto, Planificación, Insumos y Proceso de Manejo*. Normalmente, se realizan las evaluaciones de este tipo para áreas protegidas individuales.

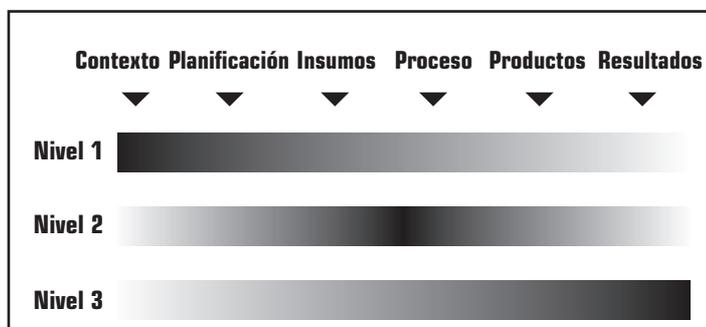


Figura 2. Niveles de Monitoreo y Evaluación

Tabla 1. Marco de Referencia para evaluar la Efectividad de Manejo de áreas protegidas y sistemas de áreas protegidas

Elemento de Evaluación	Explicación	Criterio valorado	Foco de evaluación
Contexto	¿Dónde estamos ahora? Evaluación de importancia, amenazas y ambiente de políticas relevantes	- Significado - Amenazas - Vulnerabilidad - Contexto Nacional	Estatus
Planificación	¿A dónde queremos llegar? Valoración de la planificación y diseño del área(s)	- Legislación y política de áreas protegidas - Diseño del sistema de áreas protegidas - Diseño de AAPP - Planificación de manejo planning	Idoneidad
Insumos	¿Qué recursos necesitamos? Proyección de los recursos requeridos para el manejo	- Recursos disponibles para la institución - Recursos para el área - Socios	Recursos
Proceso	¿Cómo lo hacemos? Valoración de la manera en que se administra el área(s)	- Idoneidad de los Proceso de manejo	Eficiencia e idoneidad
Productos	¿Qué hicimos? Valoración de la implementación de los programas de manejo, suministro de bienes y servicios	- Acciones tomadas para lograr los resultados - Bienes y Productos	Efectividad
Resultados	¿Qué logramos? Evaluación de los resultados y el grado de cumplimiento de los objetivos	- Impactos: Los efectos del manejo en relación con los objetivos	Efectividad e idoneidad

Los objetivos específicos de una evaluación, a menudo determinarán el nivel en el cual el Marco de Referencia se aplica. Por ejemplo, es más probable que una ONG trabajando con la política nacional de áreas protegidas haga una evaluación Nivel 1, mientras que las autoridades responsables para el manejo de un área protegida saquen más provecho para el área con una evaluación Nivel 3. Algunos sistemas de evaluación ponen más atención sobre los resultados e impactos, eliminando los pasos del 1 al 5.

En la actualidad, estamos llegando a una ‘jerarquía aproximada’ de sistemas de evaluación, que van desde las evaluaciones nacionales de sistemas de áreas protegidas, hasta las evaluaciones detalladas de áreas individuales. La Figura 3 presenta algunos ejemplos concretos para cada nivel.

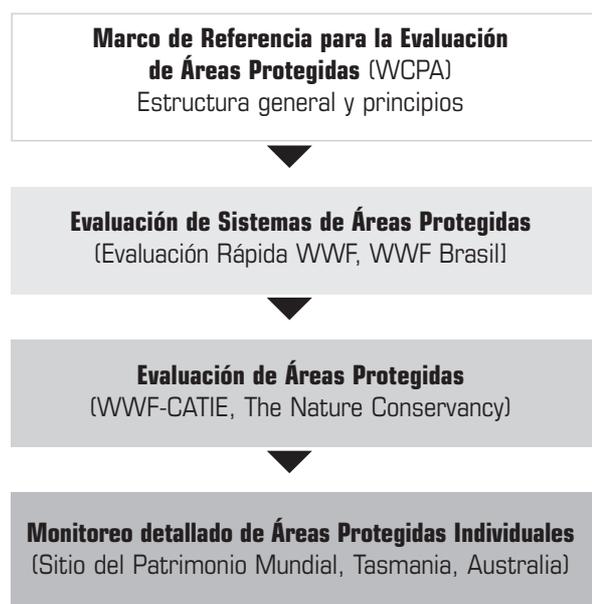


Figura 3. Jerarquía de Evaluación de Áreas Protegidas

PRINCIPIOS GENERALES

Mientras que el marco de referencia para la evaluación de efectividad de manejo fue diseñado para ser flexible y tomar en cuenta las diferentes necesidades, así como las condiciones que se aplican alrededor del mundo, hay principios generales que deben seguirse. Estas directrices tienen relación principalmente con el proceso usados en diseñar y dirigir evaluaciones. Se perfilan en el Cuadro 1.

CONCLUSIÓN

El desafío para el futuro, es aplicar ampliamente estas herramientas y establecer el monitoreo y evaluación como una actividad integral dentro del manejo de áreas protegidas. Para hacerlo, habrá que cumplir ciertas condiciones.

En primer lugar, hay que aumentar **la conciencia** sobre monitoreo y evaluación. La publicación del Marco de Referencia y directrices, es un paso para aumentar el reconocimiento de los beneficios de la evaluación de efectividad de manejo y el rango de herramientas que están disponibles para hacerlo.

En segundo lugar, se necesita aumentar **la voluntad** para usar tales sistemas. Muchas ONG’s reconocen el valor de las evaluaciones para sus campañas de abogacía a favor de las áreas protegidas, para fijar prioridades de financiamiento y asistencia técnica. Las instituciones internacionales (Convenciones Internacionales UICN, WCMC) están interesadas en la recopilación y la aplicación de esta información a un nivel global para reportar, priorizar y tomar decisiones. Además, algunos directores y autoridades administrativas de áreas protegidas reconocen el potencial de los sistemas de evaluación para convertirse en una parte integral de su trabajo, proporcionando una base para el manejo adaptable y la documentación de resultados.

En tercer lugar hay que aumentar **la capacidad**. Dada la historia de presupuestos inadecuados para muchas áreas protegidas alrededor del mundo, es legítima la preocupación de que los requisitos para emprender las evaluaciones de efectividad de manejo, colocarán una carga más sobre un sistema ya abrumado y con múltiples obligaciones. Pero los enfoques descritos aquí para la evaluación rápida pueden ser parte de la solución para este problema. La documentación de la insuficiencia de los presupuestos y su impacto en el manejo de las áreas protegidas es un primer paso para conseguir el apoyo requerido. La adopción amplia de las metodologías en el Marco de Referencia WCPA requerirá un esfuerzo grande de entrenamiento durante muchos años. Colocar estos métodos dentro del currículum de las instituciones de entrenamiento será esencial.

El tema de efectividad de manejo ha emergido con un perfil más amplio en los últimos cinco años. Una muestra de este hecho es el número de iniciativas nuevas reportadas aquí. La prueba de la utilidad de este trabajo se verá con su aplicación.

Cuadro 1

Directrices generales para evaluar la efectividad de manejo de áreas protegidas

El objetivo principal de la evaluación de áreas protegidas es: *Mejorar la conservación y efectividad de manejo de las áreas protegidas – tanto para las áreas individuales como para los sistemas nacionales.*

Los resultados de una evaluación sirven para: apoyar a los directores en el mejoramiento del manejo diario de las áreas protegidas a través del manejo adaptable; influenciar las políticas en beneficio de las áreas protegidas y los arreglos para su manejo, además de informar, mejorar y subir el grado de comprensión de la sociedad civil.

Directrices Generales

Se proponen las siguientes *directrices generales* como base para sistemas de evaluación.

- Los sistemas de evaluación deben promover la participación en todas las etapas del proceso, involucrar a todas las organizaciones y personas físicas que puedan tener un interés genuino y demostrado en el manejo y/o en el uso de un área.
- La evaluación debe basarse en un sistema bien definido, transparente y comprensible. Los resultados deberán ser accesibles para todas las personas interesadas.
- Los objetivos de manejo y los criterios para valorar el cumplimiento, deben estar claramente definidos y entendidos por los directores y los asesores.
- Las evaluaciones de efectividad de manejo deberán enfocar la atención en los aspectos prioritarios – incluyendo amenazas y oportunidades – afectando o potencialmente afectando el logro de objetivos de manejo.
- La consideración de un rango de factores (Contexto, Planificación, Insumos, Proceso de Manejo, Productos y Resultados e Impactos) puede contribuir a un sistema de evaluación.
- Los indicadores de desempeño deben guardar relación con los aspectos sociales, ambientales y administrativos, incluyendo la relación del área protegida y su entorno.
- Cualquier limitación de la evaluación debe ser claramente identificada en el informe de la misma.
- El sistema debe ser capaz de detectar y mostrar los cambios en el tiempo a través de evaluaciones periódicas.
- El informe de la evaluación debe documentar, tanto las fuerzas como las debilidades de manejo. Además se debe señalar cuales aspectos quedan bajo el control del director y cuales están fuera de su control.
- Una evaluación debe facilitar la priorización de esfuerzos para el logro de los objetivos de conservación.
- Todas las evaluaciones deben incluir recomendaciones claras para perfeccionar el manejo del área o sistema de áreas protegidas. Los procedimientos administrativos deberán asegurar que los resultados y las recomendaciones retroalimenten la toma de decisiones para mejorar la efectividad de manejo.
- La metodología de la evaluación deberá ser progresivamente verificada y perfeccionada de la manera requerida.
- Las evaluaciones deben basarse en el conocimiento científico, abarcando tanto los aspectos sociales como los ambientales.
- Las evaluaciones suelen analizar información cuantitativa y cualitativa. Estas bases deberán ser documentadas.

SISTEMA DE DISEÑO Y EVALUACIÓN

El Marco de Referencia para la Evaluación de Efectividad de Manejo facilita el diseño de un sistema de evaluación para un área o un sistema de áreas protegidas. El proceso para el desarrollo de tales sistemas de evaluación se esboza en la Figura 4.

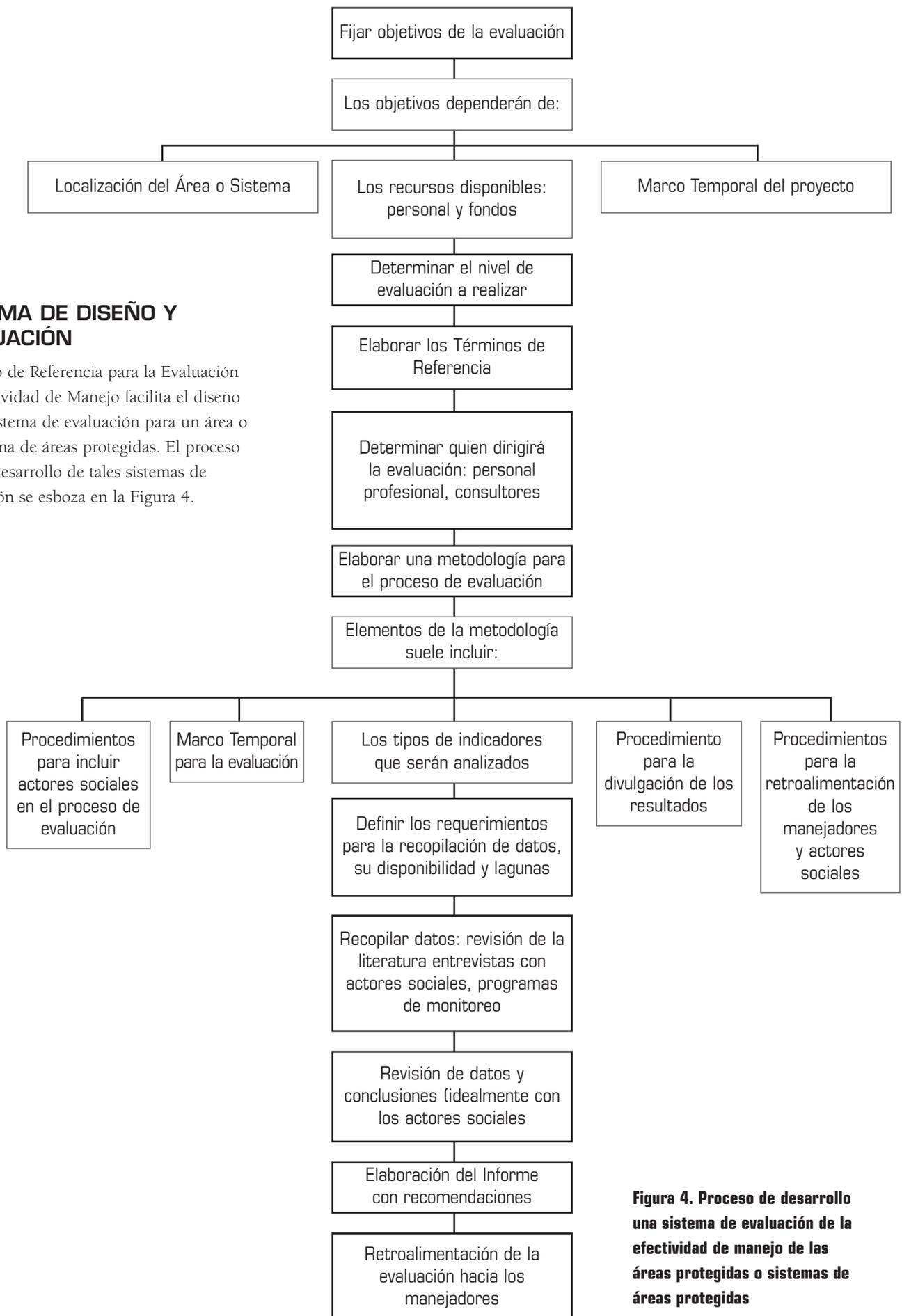


Figura 4. Proceso de desarrollo una sistema de evaluación de la efectividad de manejo de las áreas protegidas o sistemas de áreas protegidas

EJEMPLOS DE LA APLICACIÓN DEL MARCO DE REFERENCIA WCPA

El Marco de referencia WCPA ha dado la base para diseñar varios sistemas de evaluación de la efectividad de manejo en regiones desde Australia hasta África, así como evaluaciones detalladas de monitoreo para áreas individuales y evaluaciones rápidas de sistemas de áreas protegidas (véase Hockings, 1998; Hockings y Hobson, 2000; Hakizumwami, 2000 y WWF, 2001). El Proyecto Piloto UNF/IUCN/UNESCO usa el marco de referencia para desarrollar un sistema de evaluación de la efectividad de manejo en los Sitios del Patrimonio Mundial (véase www.enhancingheritage.net). El Banco Mundial lo aplica también en algunos proyectos. Otro grupo de investigadores lo está adaptando para su aplicación en las áreas marinas protegidas.

El marco de referencia WCPA da un contexto para entender los diversos enfoques de evaluación de efectividad desarrollados hasta la fecha. La Tabla 2 muestra como algunos de estos sistemas se encasillan en el marco de referencia en cuanto a su nivel de detalle y número de elementos evaluados. Se encuentra una visión general de los resultados de la aplicación de algunas de estas metodologías en Carey *et al*, 2000.

Referencias

Carey, C, N Dudley y S Stolton (2000); *Squandering Paradise: The importance and vulnerability of the world's protected areas*. WWF International, Gland, Suiza

Hakizumwami, E (2000); *Protected Areas Management Effectiveness Assessment for Central Africa*, IUCN/WWF Forest Innovations Project, Gland, Suiza

Hockings, M (1998); Evaluating management of protected areas: integrating planning and evaluation. *Environmental Management*. 22(3): 337-346

Hockings, M (2000); *Evaluating Protected Area Management: A review of systems for assessing management effectiveness of protected areas*, The University of Queensland School of Natural and Rural Systems Management, Occasional Paper 7(3). (También disponible en línea: www.nrsm.uq.edu.au/nrsm/Research/ocpub.htm)

Hockings, M y R Hobson (2000); *Fraser Island World Heritage Area: Monitoring and Management Effectiveness Project Report*, The University of Queensland, Brisbane

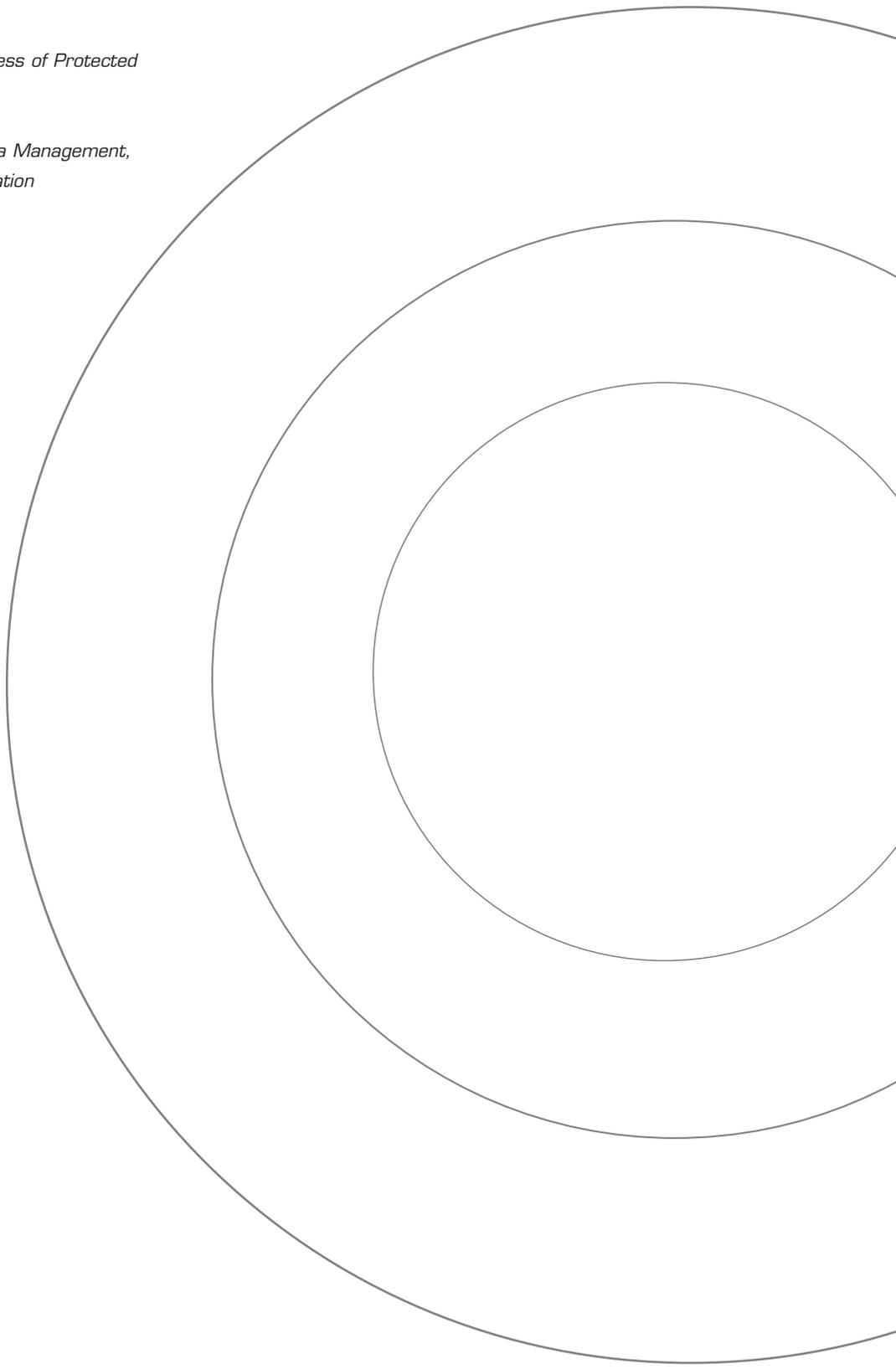
Tabla 2. Ejemplos de la aplicación del Marco de Referencia WCPA

Nivel de detalle	Contexto	Planificación	Insumos	Proceso	Productos	Resultados
Rápido y Amplio	Innovación Forestal WWF-Brasil Evaluación Rápida WWF	Innovación Forestal Evaluación Rápida WWF	Innovación Forestal Evaluación Rápida WWF Isla Fraser PROARCA/ CAPAS Medidas de Éxito TNC	WWF-Brasil Evaluación Rápida WWF Isla Fraser Medidas de Éxito TNC	Evaluación Rápida WWF	WWF-Brasil Evaluación Rápida WWF WWF/CATIE
Rango Medio	WWF/CATIE Medidas de Éxito TNC		WWF/CATIE WWF/Brasil	PROARCA/ CAPAS Innovación Forestal	WWF/CATIE	Medidas de Éxito TNC
Focalizado y Detallado				WWF/CATIE	Isla Fraser	Isla Fraser Tasmanian Wilderness

Hockings, M con S Stolton y N Dudley (2000);
*Evaluating Effectiveness: A framework for assessing
management of protected areas*. Best Practice
Protected Area Guidelines Series No.6 IUCN y Cardiff
University, Gland, Suiza y Cardiff, Reino Unido. También
disponible en la página web de la WCPA:
wcpa.iucn.org/pubs/publications.html)

PARKS (1999); *Management Effectiveness of Protected
Areas*, Volume 9 no.2, June 1999

WWF (2001); *Improving Protected Area Management,
WWF's Rapid Assessment and Prioritization
Methodology*, WWF, Gland, Suiza
www.panda.org/forests4life





Contacto: Marc Hockings.
School of Natural and Rural Systems
Management,
Gatton Campus,
University of Queensland,
4343 Australia.
Tel: +61-7-5460-1140
Fax: +61-7-460-1324
Email: m.hockings@mailbox.uq.edu.au

2002

Publicado por WWF y IUCN
Diseño de HMD UK

La traducción al castellano fue
realizada por Donald y
Annabelle Masterson.
La revisión técnica fue hecha
por José Courrau.