

Efectividad de Manejo en Areas Silvestres Protegidas, una herramientas para la Rendición de cuentas y transparencia.

Rodolfo Tenorio Jiménez¹.

*Administrador Parque Nacional Braulio Carrillo.
Area de Conservación Cordillera Volcánica Central.
Ministerio del Ambiente y Energía. COSTA RICA*

BASE CONCEPTUAL: Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, es un mecanismo –según el Informe del Estado de la Nación- (Proyecto Estado de la Nación; 1999), “...*que contribuye a fortalecer la democracia; acentúa la confianza ciudadana en las instituciones públicas e incrementa la responsabilidad de gobernantes y funcionarios, cuyas acciones tienen consecuencias favorables y desfavorables para el bienestar del país y de la población*” (Ibidem:5).

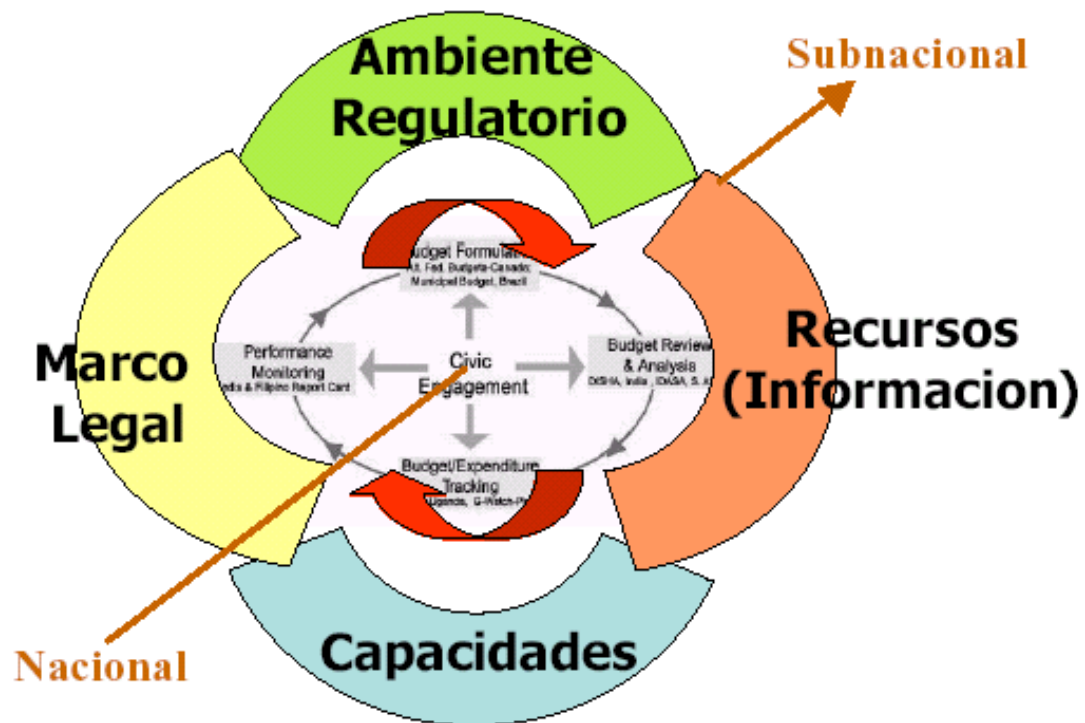
En el sentido más amplio del concepto, es una herramienta que permite a la sociedad, el asesorarse e informarse sobre el cumplimiento de los objetivos, así como incrementar la eficiencia social de las entidades.

Bajo esta base conceptual, es responsabilidad de las instituciones del Estado, y de sus funcionarios, contar con las herramientas que le permitan no solo un efectivo manejo de aquello que le ha sido asignado en custodia, sino también de desarrollarlo de forma que permita transmitir a la sociedad los resultados de su gestión en cumplimiento de los objetivos por los cuales se encuentra realizando el conjunto de acciones.

Un Sistema de Rendición Social de Cuentas contempla dos elementos fundamentales: 1). Ambientes regulatorios, institucional y culturalmente propicios; 2). Integración de mecanismos participativos de rendición de cuentas alrededor del ciclo de las políticas públicas.

Aún cuando en Costa Rica no existe una “cultura” de rendición de cuentas y ello se traduce en que apenas se están desarrollando herramientas estándares con los mecanismos apropiados para que ésta rendición; si se cuenta con un conjunto de instancias que ejercen controles en varios ámbitos de las instituciones públicas, como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los habitantes, la Comisión Nacional del Consumidor, la Superintendencia General de Valores, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; entre otras.

¹ : El autor es egresado de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Es funcionario del Ministerio del Ambiente y Energía, siendo administrador del Monumento Nacional Guayabo (1984-1995), jefe del Programa de Investigaciones Científicas del Area de Conservación Cordillera Volcánica Central (1992-2001) y actualmente, administrador del Parque Nacional Braulio Carrillo (2001-2003).



CICLO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La importancia del informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, como mecanismo para la rendición de cuentas:

El informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* es el resultado de un proyecto concebido en 1994, como una iniciativa independiente cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. Un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

La tarea del Estado de la Nación es dotar a la sociedad civil de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundas reformas, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Luego de 6 años, se ha logrado la presentación de 6 informes (1995-2000), mediante la red de más de 30 investigadores y centros de investigación de las universidades públicas de Costa Rica.

Información general:

Costa Rica inicia sus esfuerzos de conservación de los recursos naturales, declarando áreas silvestres protegidas (ASP), desde mediados de la década de los 50's del siglo pasado. En años posteriores, su principal objetivo fue asegurar la protección de la mayor cobertura boscosa del país y aún para la década de los 90's se hacían esfuerzos, promoviendo la creación de áreas silvestres privadas, con incentivos del Estado.

A la fecha (2003), se protege un porcentaje estimado del 23% de su territorio, siendo uno de los pocos países del mundo con un alto porcentaje de recursos naturales protegidos.

En los últimos años, la importancia de su accionar en materia de conservación se reorienta a contar con herramientas de le permitan medir que tan efectivos somos en el cumplimiento de los objetivos de conservación (rendición de cuentas).

Los primeros esfuerzos se iniciaron a finales de la década de los 80's del siglo pasado (CATIE, 1987), buscando diseñar por primera vez una herramienta para medir la “efectividad de manejo” de las ASP. Estos esfuerzos son retomados a mediados de los 90's del mismo siglo por proyectos internacionales como PROARCA-CAPA los que con participación de expertos centroamericanos establecen la Estrategia de Monitoreo (Courrau; 1997).

El primer país en aplicar esta herramienta fue Costa Rica, inicialmente en 5 ASP ampliándose en 1998 a la mayoría de las áreas de Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), de Costa Rica.

La Estrategia de Monitoreo cuenta con 43 indicadores y requiere que la administración del ASP y su personal diseñen un “escenario óptimo” el cual debe ser alcanzado en un plazo determinado por ellos. Se parte del supuesto de que ésta herramienta es lo suficientemente flexible como para mantenerse actualizado luego de revisiones periódicas.

“Efectividad de manejo” como método para la “Rendición de cuentas”

Esta herramienta se ha aplicado en los últimos 6 años, realizando “mediciones anuales” de cumplimiento de sus indicadores para alcanzar el “escenario óptimo” establecido (objetivos de trabajo).

Esta herramienta permite al ASP ordenar el trabajo, recomendando aquellos aspectos (indicadores) que deben ser tomadas en cuenta para una administración adecuada.

De la aplicación durante todos estos años, se han acumulado una serie de experiencias con respecto a como el método a contribuido no solamente a las labores de una administración efectiva, sino también a demostrar como las acciones que se han emprendido se acercan al cumplimiento de los objetivos por los cuales el ASP fue creada; la misión y la visión de la organización estatal que se representa y; los objetivos nacionales de conservación, han sido atendidos.

El resultado de la aplicación de éste método es un informe anual de cuanto se ha “acercado” la administración al cumplimiento del “escenario óptimo” y por tanto a los objetivos del área, de la institución y del país.

El método de monitoreo a través de indicadores ha presentado problemas de interpretación, requiriendo que los técnicos que la aplican deban diseñar un protocolo que permita “traducir” los términos en que cada una de ellos fue elaborado. Establece las características propias que serían aplicadas en todas las mediciones, asegurando que cada indicador sea evaluado en las mismas condiciones.

Este protocolo busca ser una herramienta que busca mejorar la comprensión y la confianza de aplicación del método, y así alcanzar una mejor rendición de cuentas.

Su aplicación se ha convertido con el tiempo en la mejor forma de rendición de cuentas de las áreas silvestres protegidas administradas por el Estado, ante la sociedad costarricense.

En términos generales, la aplicación del método ha permitido las siguientes experiencias positivas y negativas:

Experiencias negativas:

Aunque existe una política nacional de aplicación del método de medición de efectividad de manejo para todas las áreas silvestres protegidas del Estado, en la práctica su aplicación se efectúa con poco interés por ausencia de una apropiación y capacitación del método.

Los diferentes actores de la sociedad no reconocen la importancia de la información que se pueda presentar en la rendición de cuentas, y por tanto, no se cuestiona las acciones de manejo de los recursos naturales que se están realizando. Los pocos esfuerzos que se realizan son aislados.

No existen estándares con respecto a la mejor forma metodológica de presentar la rendición de cuentas, aún cuando ya existen algunas iniciativas.

El diseño de la herramienta de medición de efectividad de manejo se ha prestado para problemas de interpretación de sus indicadores.

Aunque las ASP son prioridad institucional y el método de medición se estandarizó en 1998 para todas las áreas, es poco o ausente el seguimiento que se le brinda a sus resultados (su aplicación ha sido irregular).

La atención de imprevistos y acciones de corto plazo, así como otros factores exógenos han afectado la aplicación de un método estandar que permita una medición efectiva y una adecuada rendición de cuentas.

Poco apoyo financiero a las iniciativas surgidas del método de medición y cumplimiento de los indicadores de efectividad de manejo, afectando los

resultados y por tanto cumplir con los objetivos de protección del área silvestre protegida.

Esta herramienta de medición no es utilizada como método para rendir cuentas, ya que la firma –aunque oficializada a nivel de la institución-, no se aplica homogéneamente y sistemáticamente en todas las áreas silvestres protegidas.

Experiencias positivas:

El país reconoce la importancia de contar con métodos que permitan ser eficientes en la tarea de conservación de los recursos y particularmente de una rendición de cuentas que sea “entendida” por todos los actores de la sociedad.

Reconoce todos los posibles aspectos que debe ser tomados en cuenta para una efectiva administración de las ASP, priorizarlos y ejecutarlos ordenadamente.

Reconoce la importancia de la planificación, con la promoción de la mayor participación de diferentes actores; considerando las limitaciones temporales y potenciales del ASP.

Las características de la metodología de medición de la efectividad de manejo (simplicidad, bajo costo, con capacidad para mejorar, aplicabilidad, específico de cada ASP., promueve la participación y promueve la excelencia en conservación); permiten que pueda ser aplicada y utilizada por todo el personal del ASP con un mínimo de capacitación.

Promueve la participación de todo el personal del ASP, de las instituciones del Estado y de las diferentes organizaciones de la sociedad.

Con un método de medición de la efectividad de manejo se logra ordenar los esfuerzos, mejorar el esfuerzo en las acciones de manejo y establecer productos de mediano y largo plazo. Permite contar con metas que deben ser alcanzados a mediano plazo y por sus características permite comprender la compleja tarea de manejo de los recursos naturales en cumplimiento de los objetivos de conservación y por supuesto mostrar resultados a la sociedad.

Con una herramienta de medición de la efectividad de manejo, se logra contar con una herramienta de planificación que le permita organizar las acciones, determinar sus costos y medir su grado de cumplimiento y avance en cumplimiento del “escenario óptimo” u objetivo de conservación.

CONTRIBUCIÓN AL METODO

Se requiere por parte de la institución rectora del ambiente un reconocimiento real y asignar la importancia de contar con un método que permita “medir” que tan efectivos somos en el manejo de los recursos naturales de las áreas silvestres

protegidas y por tanto alcanzar los objetivos de conservación. En este sentido es fundamental mantener una capacitación permanente, contar con un protocolo que permita entender la dinámica en que se desarrolla. No es solo establecer una política, sino también contar con mecanismos que puedan ser cada vez más mejorados para la ejecución y seguimiento de acciones de manejo y conservación.

Se debe entonces, capacitar y refrescar conceptos. No debe aplicarse en método en forma mecánica, limitándose a alcanzar los compromisos, sino se debe ser analítico y contar con una herramienta que permita actualizarse regularmente.

El método permite organizarse en como trabajar.

Anexo # 1.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL ESTADO DE LA GESTION AMBIENTAL; el sexto informe sobre el Estado de la Nación. COSTA RICA.

Del sexto informe del Estado de la Nación (Proyecto Estado de la Nación; 2000), que el Proyecto Estado de la Nación, presenta anualmente; el tema ambiental es considerado y a manera de ejemplo presenta los siguientes resultados:

“Costa Rica alcanza el final del siglo XX con un desempeño ambiental que muestra profundos altibajos. Por un lado, ha avanzado en la consolidación de un Sistema Nacional de Conservación de fama mundial y está probando innovadores mecanismos de gestión ambiental. Por otro lado, los retos que impone el crecimiento demográfico y económico recuerdan la importancia de una gestión ambiental integral, que enfoque no sólo los aspectos biológicos de la conservación, sino también los impactos de un proceso de desarrollo urbano acelerado y con controles deficientes.

GESTION DEL PATRIMONIO

Deuda por más de 185.000 millones de colones en áreas protegidas. Una cuarta parte del territorio nacional se encuentra bajo alguna forma de protección. Como parte de la política de consolidación del SINAC, se ha creado y ampliado las áreas protegidas, en un proceso que ha supuesto la adquisición y titulación de terrenos privados obtenidos por compra, expropiación o donación. En este contexto, uno de los problemas que enfrenta el país es la tenencia de tierra en las áreas silvestres protegidas, pues el Estado adeuda el 44% de ellas y se requiere más de 185.000 millones de colones para comprarlas. Como un primer paso, durante 1999 se realizaron estudios para fijar sitios prioritarios y se identificaron 34.170 hectáreas pendientes de pago, cuyo valor sobrepasa los 12.500 millones de colones. Además se invirtió 4.883 millones de colones en la compra de tierras.

Las áreas silvestres generaron más de 700 millones de colones por tarifas de ingreso y servicios. Durante la década de los noventa, las áreas silvestres protegidas recibieron más de seis millones de turistas. Las visitas de nacionales ascienden continuamente, en tanto que los extranjeros han tenido un comportamiento irregular. Cada año, cerca de un 35% de los turistas extranjeros que llegan al país visita los parques nacionales. En cuanto a distribución geográfica, unas áreas son más atractivas para nacionales, y otras lo son para extranjeros. Así, en 1999, de los 866.603 visitantes el 57% fueron costarricenses; de éstos una cuarta parte se dirigió al Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, en las cercanías al Valle Central y con buenos medios de comunicación vial. Los extranjeros prefirieron el ambiente de sol y playa.

Uso de la biodiversidad para la investigación científica. Se estima que Costa Rica, que representa tan sólo el 0,03% de la superficie de la Tierra, posee alrededor del 4% de la biodiversidad mundial. Se ha identificado sólo un 17,4% de

las especies (poco más de 87.000). Esta información está dispersa y, a pesar de los avances, hay vacíos en temas como estudios ecológicos, monitoreo de poblaciones, usos sostenibles y taxonomía. La biodiversidad terrestre es mejor conocida que la marina.

Un país líder en la cooperación internacional en favor del ambiente. Los proyectos de conservación in situ que se desarrollan en el país han sido posibles, en buena medida, por la disponibilidad de recursos externos y una creciente contribución de ONG y organizaciones ambientalistas y científicas del mundo. Un estudio reciente estima en \$36 millones el total del financiamiento externo para proyectos ambientales en Costa Rica.

Referencias bibliográficas:

CATIE; 1987: “Herramienta metodológica para.....” Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Turrialba. Costa Rica.

Courrau, José; 1997: “Estrategia de Monitoreo para el manejo de las áreas silvestres protegidas de Centroamerica”. PROARCA-CAPAS.

Marcuello Servós, Chaime; 2001:” Evaluating the social efficiency of non profit organizations: towards a socio-cybernetic model of social audit “. EN: III International Conference on Sociocybernetics. The 21st century and possible worlds”, León, Guanajuato, Mexico. June 24---July 1, 2001

Proyecto Estado de la Nación; 2000: “Sexto Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”, 1ª. Ed. San José Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. <http://www.estadonacion.or.cr>

Proyecto Estado de la Nación; 1999: “Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998”, 1ª. Ed. San José Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.

William Reuben; 2003: “Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas; taller sobre fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para el M&E en el marco de las ERP. Banco Mundial. Coordinador Grupo de Participación y Sociedad Civil.