

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS

Tesis para optar al Título de
Magíster en Ciencias Ambientales:

La planificación del manejo de áreas protegidas

Diseño de una herramienta de evaluación y su aplicación al caso
Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos



Presentada por:

Lic. Paola Mejía

Orientador de Tesis: Dr. Álvaro Soutullo

Co-orientador: Dr. Marcel Achkar

Este trabajo fue realizado en:

Laboratorio de Etología, Ecología y Evolución

Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable

Ministerio de Educación y Cultura

Montevideo, Uruguay

Área de Biodiversidad y Conservación

Museo Nacional de Historia Natural

Ministerio de Educación y Cultura

Montevideo, Uruguay

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**7**

1. ÁREAS PROTEGIDAS EN EL SIGLO 21	7
1.1. DEFINICIÓN DE ÁREA PROTEGIDA	7
1.2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA	7
2. PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS	12
2.1. DEFINICIÓN DE PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS	12
2.2. EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS	12
2.3. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE MANEJO Y EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	15
2.4. LOS “FINES” EN LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS	16
2.5. ESTÁNDARES ABIERTOS PARA LA CONSERVACIÓN	17
3. LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY	18
3.1. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY	18
3.2. LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS DEL SNAP	23
4. JUSTIFICACIÓN	25
5. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	26

CAPÍTULO 2. DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN**27**

1. MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN	27
2. METODOLOGÍA	30
2.1. IDENTIFICACIÓN DE ATRIBUTOS DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y DE OBJETIVOS	31
2.1.1. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	31
2.1.2. CONSULTA A EXPERTOS	32
2.2. PONDERACIÓN DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA ATRIBUTO	40
2.3. EVALUACIÓN DEL NIVEL DE CONSENSO SOBRE LA PONDERACIÓN DE CADA ATRIBUTO	40
2.4. AJUSTE DE LA HERRAMIENTA A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL PPQC Y DE SU PLAN DE MANEJO	41
2.5. ELABORACIÓN DE UNA VERSIÓN FINAL DE LA HERRAMIENTA	41
3. RESULTADOS	42
4. DISCUSIÓN	46

<u>CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL PAISAJE PROTEGIDO QUEBRADA DE LOS CUERVOS (PPQC)</u>	<u>50</u>
1. CONTEXTO PARA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL PPQC	50
2. METODOLOGÍA	51
2.1. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN	51
2.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS A INCLUIR EN LA EVALUACIÓN Y DEFINICIÓN DE LA FORMA DE APLICACIÓN	52
2.1.2. REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS	54
2.1.3. CALIFICACIÓN FINAL DE LOS ATRIBUTOS E IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN	54
2.1.4. CÁLCULO DEL ÍNDICE DE SATISFACCIÓN	55
2.2. ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS	55
3. RESULTADOS	55
4. DISCUSIÓN	72
<u>CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES</u>	<u>77</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>79</u>

RESUMEN

Con el fin de contribuir a mejorar la práctica de la planificación de áreas protegidas, se realizó un trabajo de investigación dirigido a diseñar una Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas y evaluar el proceso de elaboración del plan de manejo del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (PPQC).

Para elaborar la Herramienta de Evaluación se realizó una revisión bibliográfica dirigida a identificar los atributos de un proceso de planificación adecuados, se realizó una consulta a expertos nacionales e internacionales, se definió una herramienta de fácil aplicación que genera un índice de satisfacción respecto al proceso o plan evaluado y, se puso a prueba en el caso del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (PPQC).

La Herramienta de Evaluación elaborada está dirigida a planificadores o integrantes de equipos de planificación de áreas protegidas que deseen mejorar sus prácticas.

La Herramienta está dirigida también a quienes deben asumir la responsabilidad de evaluar los procesos de planificación y los planes de manejo formulados.

A diferencia de la mayoría de las herramientas de evaluación de la efectividad de manejo existentes, la herramienta propuesta es un instrumento a aplicar de forma previa a la elaboración y aprobación de un plan de manejo; procura garantizar la calidad de los mismos.

La utilidad de la información que proporciona esta herramienta varía dependiendo el momento de aplicación: (a) al aplicarse antes de dar inicio a un proceso de elaboración de un plan de manejo permite evaluar la conformidad de los procesos propuestos y tomar decisiones sobre su aprobación o solicitar modificaciones con el fin de asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a una mejor calidad de los mismos; (b) al aplicarse durante el proceso de planificación permite identificar atributos ausentes con el fin de tomar medidas correctivas que permitan asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a mejorar la calidad de los procesos y, por tanto, de los productos generados; (c) al evaluar los Planes de Manejo a la luz de una herramienta de evaluación permite juzgar los objetivos, tomar decisiones sobre su aprobación o solicitar modificaciones con el fin de asegurar su idoneidad.

La Herramienta fue aplicada en la evaluación del proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC, utilizándose a su vez como base para una entrevista semi-

estructurada dirigida a identificar aquellas barreras que pudieran haber limitado la calidad del mismo así como del plan de manejo generado.

Para calificar los atributos se seleccionaron actores pertenecientes a los diferentes ámbitos de la estructura organizativa del proceso de planificación del área. En relación al proceso de elaboración del plan de manejo, en todos los casos se obtuvo un índice de satisfacción por encima del 85%. El plan de manejo, en lo que respecta a los atributos de sus objetivos, obtuvo un índice de satisfacción por encima del 90% según la opinión de los entrevistados.

La entrevista semi-estructurada para la identificación de barreras se enfocó en recabar información sobre aquellos atributos ausentes o calificados de forma satisfactoria pero con observaciones. Las principales barreras identificadas corresponden a barreras para la gestión del SNAP en general, no específicamente asociadas a la práctica de la planificación. Estas conciernen a: deficiencias institucionales y políticas; deficiencias financieras y de recursos humanos; deficiencias legales. Por otra parte, en lo que refiere a la planificación en sí, la principal barrera identificada se encuentra en la falta de una cultura organizacional para la planificación, seguimiento y evaluación.

Los enfoques de manejo adaptativo que se encuentra promoviendo el SNAP requiere una cultura organizacional capaz de monitorear, evaluar y aprender. La inversión en procesos de planificación dirigidos a sentar las bases para un manejo adaptativo necesita acciones concretas dirigidas a generar estas capacidades en la institución responsable del sistema y en los administradores de las áreas.

Por otra parte, procesos de planificación que incorporen buenas prácticas no van a lograr que las áreas protegidas sean gestionadas de forma efectiva, si los diferentes niveles de la administración (del SNAP) no se encuentra cumpliendo sus objetivos y si las diferentes funciones básicas del manejo no se ejecutan: (1) planificar, (2) organizar, (3) liderar y (4) controlar.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. ÁREAS PROTEGIDAS EN EL SIGLO 21

1.1. DEFINICIÓN DE ÁREA PROTEGIDA

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) conceptualiza a las áreas protegidas como **“un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”** (Dudley, 2008:10).

A nivel nacional, la Ley 17.234, Artículo 1º, establece la siguiente definición de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP): “conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aún cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre”.

Si bien la definición nacional incluye diferentes elementos como valores a conservar por el SNAP, la legislación posterior acompaña esta definición con una serie de objetivos priorizando aquellos de conservación de la biodiversidad (Artículo 2. Decreto 52/005):

- a) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.
- b) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.

1.2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA

La conservación de la biodiversidad y la exclusión de determinadas áreas naturales con fines de protección, es una práctica histórica, aunque con objetivos cambiantes.

Existen registros de áreas destinadas a la protección de especies animales ya en el año 252 AC, en India, así como estudios sobre prácticas ancestrales de manejo

diferencial de sitios sagrados a lo largo del mundo (Asia, África, América), sean éstos bosques, montañas, ríos, lagos, sitios marinos (Pruthi & Burch, 2009; Anthwal *et al.*, 2006; Soutter *et al.*, 2003).

El concepto mayormente difundido de áreas protegidas, está muy vinculado a la noción de *exclure* una porción del territorio de actividades transformadoras del paisaje y, favorecer el disfrute del mismo o la protección de otros servicios ecosistémicos. Este modelo fue impulsado por los primeros parques nacionales en Estados Unidos y Australia, teniendo dos grandes referentes a nivel internacional: el Parque Nacional Yosemite (1864) y el Parque Nacional Yellowstone (1872), este último con el siguiente manifiesto de creación: “queda reservada y separada de la colonización, ocupación o venta bajo las leyes de los Estados Unidos y dedicada y apartada para parque público o terrenos de recreo para el beneficio y disfrute del pueblo” (Amend *et al.*, 2002:26). Este modelo, a pesar de no ser el único, caracterizó el desarrollo general de las áreas protegidas del siglo 19, iniciándose por ejemplo el proceso de creación del Parque Nacional Tijuca (Brasil 1861), del Parque Nacional Bluen Mountains (Australia 1860 – 1870), del Parque Queen Victoria Niagara Falls, en 1885 (Phillips, 2003).

En el siglo 20 el concepto de área protegida se expandió a lo largo del mundo, dando lugar a diferentes tipos de modelos. Sin embargo, el que tuvo mayor promoción, tanto a través de la generación de capacidades como mediante la cooperación internacional destinada a la creación de parques nacionales, fue el de Estados Unidos. El establecimiento de áreas protegidas en ese entonces estuvo caracterizado por procesos de arriba hacia abajo, generando grandes áreas con escasa consideración sobre el impacto en los pobladores locales y, promoviendo un manejo dirigido a favorecer el disfrute por parte de usuarios externos a través del turismo. Este modelo se correspondía, especialmente en África, con las características de los gobiernos post-coloniales (Phillips, 2003), y continuaba consolidando un esquema que se apartaba y desconocía el vínculo histórico entre pobladores locales y conservación de la biodiversidad.

A partir de 1960 el marco conceptual sobre áreas protegidas empezó a tener un importante desarrollo, impulsado principalmente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) a través de la Comisión de Parques Nacionales (establecida a fines de 1950, posteriormente convertida en la actual Comisión Mundial de Áreas Protegidas). Así, en 1962 UICN convocó, conjuntamente con otros socios, a la Primera Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales, realizada en Washington, Estados Unidos (Chape *et al.*, 2005).

Las recomendaciones de la Primera Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales se vinculan a los daños ocasionados por el Desarrollo, a la conservación de especies, a la investigación, a la interpretación ambiental, al manejo en base a la

investigación científica, entre otros (Phillps, 2003). Los aspectos sociales en ese entonces aún no tomaban la relevancia que tendría años más tarde.

En 1969 UICN, en su décima asamblea general realizada en Nueva Deli, aprueba el siguiente concepto de parque nacional: “un parque nacional es un área relativamente extensa, donde (1) uno o varios ecosistemas no hayan sido alterados materialmente por la explotación y ocupación humana; donde las especies de plantas y animales, las condiciones geomorfológicas y los hábitats son de especial interés científico, educacional y recreativo, o donde existen paisajes naturales de excepcional belleza; (2) donde las autoridades con competencias más altas del país hayan tomado medidas para impedir o eliminar a la brevedad posible la explotación u ocupación en toda el área, y para garantizar efectivamente el respeto y la conservación de los valores ecológicos, geomorfológico o estéticos, que dieron origen al establecimiento del respectivo parque nacional; (3) donde las visitas son permitidas, bajo normas especiales, para los fines inspirativos, educativos y recreativos” (UICN, 1970).

En un contexto de uso intensivo de los recursos naturales, la nueva definición de áreas protegidas continuó colocando el énfasis en la prevención de los daños causados por los seres humanos, sin incluir la variable de la propiedad privada de la tierra (Chape *et al.*, 2005), el vínculo entre pobladores locales y áreas protegidas (salvo como amenazas) y, entre áreas protegidas y desarrollo (Chape *et al.*, 2008). Detrás de esta definición existen dos grandes supuestos: (1) las áreas protegidas son territorios desocupados y (2) existe una autoridad con capacidad de implementar medidas para garantizar la conservación del sitio. Estos supuestos generalmente no se cumplen en el caso de América Latina (Amend *et al.*, 2002).

Entre 1970 y 1990 el concepto de áreas protegidas empezó a evolucionar bajo el paraguas del desarrollo sostenible (Chape *et al.*, 2008), proceso marcado, entre otros, por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, con su correspondiente Declaración y la Agenda 21. Estos eventos constituyen hitos importantes en la historia de las áreas protegidas, al ser la primera vez que a nivel internacional se reconocen los límites al crecimiento económico y se introduce la variable ambiental en la agenda política. En 1972 se realiza también la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales, donde se pone sobre la mesa el surgimiento de nuevas áreas con fines diversos y manejo ambiguo. Esta conferencia empieza a marcar un cambio hacia una gestión más profesional de las áreas protegidas (UICN, 2010).

En este marco, en 1982 el Tercer Congreso Mundial sobre Parques Nacionales desarrollado en Bali, Indonesia, constituye un punto de inflexión en el desarrollo del concepto y el enfoque de las áreas protegidas. El mismo coloca en la agenda temas nuevos tales como el papel de las áreas protegidas en el desarrollo

sostenible y el vínculo entre áreas protegidas y las poblaciones locales e indígenas (Phillips, 2003).

En 1992 se realiza el Cuatro Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas, en Caracas, Venezuela, el que da origen a una nueva definición de área protegida: **“Una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”** (UICN 1994). Entre los temas priorizados en este evento y en el plan de acción de Caracas surgen aspectos nuevos como el desarrollo de estrategias regionales para la conservación de las áreas protegidas, enfatizando en la conectividad entre sitios (Phillips, 2003).

A su vez en el mismo año, en un contexto en el que los temas ambientales ganaban espacio en las agendas políticas internacionales, las discusiones en relación a los recursos naturales derivaron en la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Dicho convenio constituye otro hito en cuanto a la evolución de las áreas protegidas, ya que fortalece su función en relación a la conservación de la biodiversidad, y las posiciona como una medida que los países deben implementar para la conservación *in situ* de la biodiversidad (Chape *et al.*, 2008; CDB, 1992). El CDB entiende por área protegida **“un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”** (CDB, 1992:3). Más allá de su definición, es a partir de este convenio y de sus posteriores reuniones y programas de trabajo que la función de las áreas protegidas en relación a la conservación de la biodiversidad toma progresivamente mayor relevancia.

Simultáneamente el concepto de área protegida en los años posteriores a Caracas continuó evolucionando en línea con un paradigma que redescubría el papel de los pobladores locales en la conservación de la biodiversidad y las aborda en un contexto más amplio, insertas en su territorio (Phillips 2003; Chape *et al.*, 2008). En 1997, el Primer Congreso Latinoamericano sobre Parques Nacionales (Santa Marta, Colombia) priorizó por primera vez, entre otros, la dimensión espiritual de las áreas mismas (Guerrero *et al.*, 2007).

En 2003 se realiza en Durban, Sudáfrica, el Quinto Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas que tuvo como eje central el beneficio de las áreas más allá de las fronteras. En este congreso se enfatizó, entre otros temas, en la importancia de adoptar un nuevo paradigma en gestión de áreas protegidas (UICN, 2008). Este nuevo paradigma confronta la mayoría de los pilares de un modelo predominante hasta el momento y amplía la gestión de las áreas protegidas en tres aspectos centrales: (1) mediante la inclusión de una multiplicidad de actores en su gestión, (2) el trabajo en una escala que abarca áreas más amplias (planificación

ecoregional) y (3) la ampliación de las posibilidades que encuentran cabida bajo el concepto de área protegida (Phillips, 2003).

En 2004, en línea con los compromisos asumidos a nivel internacional mediante la firma del CDB, la Séptima Conferencia de las Partes establece un programa de trabajo sobre áreas protegidas, realizado con el siguiente objetivo general: “apoyar la creación y mantenimiento - para 2010, en el caso de áreas terrestres y para 2012, en el caso de áreas marinas - de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas que, colectivamente, contribuyan al logro de los tres objetivos del Convenio y a la meta 2010 de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica” (Secretaría CDB, 2004). Como consecuencia, empieza a tomar mayor relevancia una aproximación al manejo de áreas protegidas con base científica, enfoque que tradicionalmente no se ubicó en primer plano (Chape *et al.*, 2008).

Así y como se puede ver en los últimos párrafos, coexisten dos corrientes de pensamiento en relación a las áreas protegidas, una que prioriza la “función social” de las mismas y otra de un perfil más “conservacionista” (Guerrero *et al.*, 2007). Esto ha sido abordado por UICN en diferentes instancias de consulta, como lo fue la preparación del Segundo Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas (a los diez años de Santa Marta) o, con mayor profundidad, durante el proceso de revisión de las Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas.¹ Este proceso derivó en la nueva definición establecida en 2008 (ver definición de área protegida, pág. 7).

La nueva definición se encuentra acompañada por un principio que refuerza que el fin último de las áreas protegidas es la conservación de la biodiversidad: “para la UICN, solo aquellas áreas en las que el principal objetivo es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas” (Dudley, 2008:12). Así, se salda el debate existente, al menos entre los integrantes de UICN participantes del proceso de revisión de las directrices para la aplicación de las categorías (Dudley *et al.*, 2010).

¹ Las categorías de manejo es un sistema de clasificación internacional de las áreas protegidas desarrollado por UICN. Las diferentes categorías no en todos los casos incorporan a la conservación de la biodiversidad como el objetivo primario de gestión. Así, ha coexistido el enfoque de que, aún cuando el objetivo primario de gestión no es la conservación de la biodiversidad, este continúa siendo el fin superior, con aquel que ubica a la conservación de la biodiversidad en un segundo lugar en caso de que así lo permita la categoría de manejo del área protegida (Dudley, 2007).

Durante el proceso de revisión de las Directrices para la implementación de las categorías el debate dio, lugar, luego de cuatro años de discusión, a una nueva definición de área protegida (UICN, 2008; Dudley *et al.*, 2010).

2. PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

2.1. DEFINICIÓN DE PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

La planificación es un proceso para determinar lo que se desea lograr (situación definida a través de una serie de objetivos) y las acciones necesarias para alcanzarlos (Lockwood *et al.*, 2006). El proceso de planificación del manejo de las áreas es aquel que se enfoca específicamente a establecer cómo manejar las áreas una vez que éstas hayan sido designadas (Lockwood *et al.*, 2006; Chape *et al.*, 2008).

La planificación en sí es una función del manejo de las áreas protegidas, compuesto además por otras tres funciones básicas: *organizar* (estructurar y coordinar los recursos para alcanzar los objetivos), *liderar* (conducir hacia un trabajo efectivo y eficiente para el cumplimiento de los objetivos y, *controlar* (establecer estándares de desempeño, monitorear el desempeño, compararlo con los estándares establecidos y tomar medidas correctivas). Así, la planificación es la primera función del manejo y es indispensable para el adecuado desempeño de las demás funciones (Lockwood *et al.*, 2006; Chape *et al.*, 2008).

Uno de los principales instrumentos generados por la planificación del manejo de las áreas es el Plan de Manejo. Un plan de manejo contiene información sobre lo que se desea alcanzar y sobre la lógica detrás de las decisiones de gestión tomadas. Documenta las decisiones, los supuestos en los que las mismas se basaron y las pautas para el manejo futuro (Thomas y Middleton, 2003).

A nivel nacional, según lo establecido en el Artículo 14 del Decreto 52/005, un Plan de Manejo establece “las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo”.

2.2. EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

La planificación es una disciplina que generalmente ha estado dominada por profesionales relacionados a un contexto urbano, empezando a tomar más relevancia en otros contextos a partir de la década de los 70 (Lockwood *et al.*, 2006). En relación a las áreas protegidas, los enfoques de planificación del manejo han evolucionado acompañando los cambios en el concepto de área protegida.

En la década de los 70 los procesos de planificación del manejo estaban caracterizados por el modelo de área protegida predominante en ese momento. Las áreas eran vistas como islas que necesitaban ser protegidas (ICEM, 2003) y su establecimiento tenía más relevancia que su manejo (Moore, 2009b). La planificación tenía un enfoque de arriba hacia abajo, ponía un gran énfasis en la recolección de datos sobre los valores naturales y culturales sin abordar decisiones de manejo sustantivas y se realizaba con poca participación local (Lockwood *et al.*, 2006; Chape *et al.*, 2008). A su vez, la mayoría de las áreas eran establecidas y manejadas *ad hoc*, sin tener una visión sistémica (Chape *et al.*, 2008).

A partir de mediados de 1980 y principios de los 90, la participación comunitaria comienza a tener un papel importante y la planificación se empieza a focalizar en objetivos de manejo con acciones concretas. Sin embargo, los documentos generados en estos procesos pocas veces guiaban la gestión de un área; no abordaban aspectos vinculados a los recursos para la implementación de las acciones propuestas, volviéndose en documentos inaplicables (Lockwood *et al.*, 2006; Chape *et al.*, 2008).

Como posible respuesta, en la década de los 90 se empezaron a generar planes que si bien establecían una dirección estratégica, no detallaban las acciones específicas. Sin embargo, su falta de precisión continuó limitando la aplicación de los mismos como instrumento útil para guiar la gestión de un área protegida (Lockwood *et al.*, 2006; Chape *et al.*, 2008).

Progresivamente, ante los escasos logros en conservación el manejo de las áreas protegidas ha ido tomando mayor relevancia. De esta manera se han ido posicionando nuevas formas de pensar la planificación del manejo y el plan de manejo en sí, concibiéndolo, entre otros, como una guía y medio para evaluar la efectividad de manejo de las áreas (Hockings, 1998; Moore, 2009a).

En el 2003 UICN publica una Guía para la Planificación del Manejo de las Áreas Protegidas, incorporando buenas prácticas para la planificación. En dicha publicación el manejo por objetivos es descrito como un enfoque de manejo proactivo más que reactivo que se orienta y enfatiza en los logros y resultados y está compuesto por cuatro pasos básicos: (1) formulación de objetivos claros y concisos, (2) desarrollo de planes de acción realistas, (3) monitoreo sistemático y medición del desempeño y logro de resultados y, (4) incorporación de medidas correctivas para alcanzar los resultados planeados (Thomas y Middleton, 2003).

Así, el concepto de evaluación de la efectividad de manejo se incorpora progresivamente en la planificación, junto a otros aspectos propios del nuevo milenio y del nuevo paradigma de áreas protegidas. Entre estos aspectos se encuentran:

- El cambio en la escala de la planificación. El ámbito planificado trasciende los límites de un área protegida, considerando a las áreas protegidas en su contexto ecológico y como parte de una red que tiene lugar dentro de un contexto económico y humano más amplio. Así, se reconoce que el manejo de las áreas protegidas no puede realizarse de forma aislada de aquellas actividades transformadoras del paisaje, sino que por el contrario debe vincularse a planes estratégicos a nivel nacional y a estrategias en el marco del CDB y a los intereses de los actores involucrados. Asimismo, entre los resultados del proceso de planificación deben incluirse estrategias para abordar el uso de los recursos fuera del área protegida y apoyar la conservación y el desarrollo en las zonas adyacentes (ICEM, 2003; Secretaría CDB, 2004).
- La influencia del marco teórico sobre gobernanza de áreas protegidas. El marco teórico incluye una serie de principios tales como legitimidad y voz, dirección, desempeño, transparencia, equidad, que son tomados en cuenta en los procesos de planificación ya que éstos contribuyen a la aplicación de los principios mencionados, en un contexto de creciente importancia de la participación pública (Moore, 2009a).
- La importancia de manejar las áreas para la conservación de los valores que justificaron su creación (Knight *et al.*, 2006a; Moore, 2009a, 2009b).
- La relevancia de la planificación a largo plazo, dadas las características de los procesos de los ecosistemas (Secretaría CDB, 2004; Shepherd, 2006; Moore, 2009; Andrade *et al.*, 2011).
- La creciente relevancia del manejo adaptativo. Se enfatiza en la importancia de hacer explícitos los supuestos que guiaron la toma de decisiones, de forma tal que los resultados pueden generar aprendizaje y modificar las prácticas de manejo (Salafsky *et al.*, 2001, 2002; Lockwood *et al.*, 2006; CMP, 2007). Esta es una aproximación que requiere mecanismos flexibles que permitan la modificación del plan en función a la experiencia (Lockwood *et al.*, 2006; Moore, 2009a, b)

Progresivamente toma relevancia la evaluación de la efectividad de manejo y, para esto, la necesidad de conceptualizar procesos de planificación que, de forma sistemática, aborden dimensiones distintas a la valoración de la biodiversidad de un sitio, dimensiones indispensables para generar estrategias de conservación capaces de ser implementadas y ser efectivas (Knight *et al.*, 2006a). Adquiere también importancia la necesidad de generar documentos concretos que guíen la gestión y permitan incorporar modificaciones producto del aprendizaje y de nueva información disponible (Chape *et al.*, 2008).

2.3. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE MANEJO Y EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Efectividad de manejo es el grado en que un área está protegiendo sus valores y alcanzando sus objetivos y metas (Chape *et al.*, 2008). Un manejo efectivo refleja principalmente los siguientes aspectos (Hockings *et al.*, 2006):

- Un adecuado diseño, tanto del Sistema como de las áreas protegidas individuales.
- Sistemas y procesos de manejo adecuados.
- Logro de los objetivos del área, incluyendo la conservación de sus valores.

La evaluación de la efectividad de manejo es la valoración de la forma en que el área está siendo manejada y, principalmente, el grado en que está protegiendo sus valores y alcanzando sus objetivos y metas (Hockings *et al.*, 2006). Así, la evaluación de la efectividad de manejo tiene como pre-requisito la existencia de metas o resultados precisos. Sin embargo, históricamente los planes de manejo han sido poco claros en relación a los resultados que pretenderían generar con las acciones propuestas, lo que ha dificultado la evaluación del éxito de los mismos (Hockings, 1998).

Los objetivos y metas de los planes de manejo son, por tanto, la base para la evaluación de la efectividad de manejo; la aproximación utilizada para planificar el manejo y los productos generados son clave para viabilizar su posterior evaluación. En este sentido, efectividad en planificación es la habilidad para establecer objetivos adecuados (Lockwood *et al.*, 2006). De no establecerse objetivos y metas claras a lo largo del proceso de planificación, la evaluación de la efectividad de manejo no podrá evaluar el logro de los resultados deseados y deberá, por tanto, permanecer acotada a la evaluación de los insumos y procesos necesarios para el manejo de áreas protegidas (Hockings *et al.*, 1998). En este sentido, en la actualidad existen múltiples herramientas de evaluación de la efectividad de manejo enfocadas principalmente a la evaluación de los sistemas y procesos, no así a la evaluación de la efectividad en tanto la contribución de los resultados al logro de los objetivos de un plan de manejo y de los objetivos de un área (Leverington *et al.*, 2008).

Ante la reconocida importancia de los planes de manejo, la evaluación continua de los mismos y de los procesos de planificación ha ido, por tanto, tomando creciente relevancia entre los profesionales de áreas protegidas (Lockwood *et al.*, 2006).

No existen, sin embargo, estándares adoptados a nivel internacional para la planificación del manejo de áreas protegidas. Una valoración rápida de las guías oficiales para la planificación de áreas protegidas de América Latina (ej. Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Bolivia, Perú, Costa Rica) evidencia diferencias en los procesos propuestos. En esta línea, un estudio de nueve guías para la elaboración de planes de manejo desarrollado en el Reino Unido (Rowell, 2008) detectó una importante variabilidad entre dichos documentos, tanto a nivel del proceso como de la conceptualización de los términos utilizados; esto, a pesar de plantear una estructura superficialmente similar de los planes a elaborar.

Si bien los procesos de planificación del manejo son complejos, contexto dependiente y no deben, por tanto, ser uniformes y lineales, parece necesario ciertos estándares acordados, que contribuyan a la evaluación de los procesos de planificación (Rowell, 2008). A su vez, si bien existe un importante marco conceptual desarrollado por UICN para la evaluación de la efectividad de manejo (Hockings *et al.*, 2006), los criterios para medir la efectividad del proceso de planificación aún no se encuentran bien definidos (Ronmark *et al.*, 2007).

2.4. LOS “FINES” EN LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Como se mencionó anteriormente, un elemento central en la planificación son los objetivos, o fines. En la planificación y manejo de áreas protegidas existen diferente tipo de “fines” – declaración de intención (Lockwood *et al.*, 2006). Estos fines van progresivamente disgregándose en fines más específicos, rigurosos y alcanzables; los fines con mayor nivel de detalle permiten ver con mayor claridad la condición deseada del área protegida (SanParks, 2008).

Sin embargo, a pesar de la reconocida importancia de los “fines” para la evaluación de la efectividad de manejo de un área, no existen estándares o una terminología adoptada a nivel internacional que facilite un lenguaje común, compartir lecciones aprendidas y establecer mejores prácticas (Rowell, 2008; Moore, 2009b; Lockwood *et al.*, 2006).

Para los diferentes tipos de fines existen diferentes términos asociados, tales como propósito, visión, objetivo, meta, acción, con definiciones con diferencias importantes (Rowell, 2009; Lockwood *et al.*, 2006). Esta situación dificulta la comparación entre planes. Así, la terminología ha sido señalada como un elemento clave de los planes de manejo (Moore, 2009b).

2.5. Estándares abiertos para la Conservación

A pesar de los escasos avances en materia de estándares internacionales en relación a planificación de áreas protegidas, un paso importante hacia la generación de definiciones acordadas está dado por la generación de acuerdos entre las organizaciones que trabajan en conservación (Rowell, 2009). Esto, considerando que el fin último de un área protegida es la conservación de la biodiversidad y, que existe una tendencia creciente a adoptar enfoques en base a valores de conservación para la planificación de áreas protegidas (Moore, 2009a; Moore, 2009b).

La aproximación en base a valores de conservación se caracteriza por presentar objetivos expresados en términos de valores de un área (Moore, 2009a; Moore, 2009b). Esta aproximación permite basar las decisiones en la protección de los valores que el área representa, entendiendo por valores aquellas características que una persona, grupo o comunidad identifican como deseables (Hockings *et al.* 2008 en Moore, 2009b).

En Australia, país con una amplia trayectoria en planificación y manejo de áreas protegidas, una de las metodologías sugeridas para la planificación del manejo en base a valores de conservación fue la metodología PCA (planificación para la conservación de áreas) de *The Nature Conservancy* (TNC), luego de una revisión de las buenas prácticas a nivel internacional (Moore, 2009c).

En esta misma línea, los Estándares Abiertos para la Conservación parece un avance importante para la planificación de áreas protegidas. Los Estándares Abiertos para la Conservación son producto del trabajo de diferentes organizaciones conservacionistas, en el marco de la Alianza para las Medidas de Conservación (*Conservation Measures Partnerships* – CMP).²

El objetivo de los Estándares Abiertos para la Conservación es reunir conceptos y terminología común así como proveer los pasos y la orientación necesaria para la implementación exitosa de proyectos de conservación o manejo adaptativo (CMP, 2007). En el marco de los Estándares Abiertos, se entiende que “todos los esfuerzos de conservación a cualquier escala pueden ser ya sea explícita o implícitamente descritos como ‘proyectos’ – un conjunto de acciones tomadas para alcanzar objetivos y metas definidos” (CMP, 2007:1).

² Miembros de la Alianza para las Medidas de Conservación: African Wildlife Foundation, Conservation International, David and Lucile Packard Foundation, Defenders of Wildlife, Foundations of Success, The Gordon and Betty Moore Foundation, Keith Campbell Foundation for the Environment, The Leona M. and Harry B. Helmsley Charitable Trust, Margaret A. Cargill Foundation, National Audubon Society, National Fish and Wildlife Foundation, Rainforest Alliance, Rare Conservation, The Nature Conservancy, Walton Family Foundation, Wildlife Conservation Society, WWF-International

3. LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

3.1. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

La Ley 17.234 declara de interés general la creación y gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), cuyo Decreto reglamentario fue aprobado en 2005, iniciándose los primeros pasos para la implementación del SNAP.

Hasta el 2005, la política nacional de “áreas protegidas” puede clasificarse en tres grandes etapas (Tejera, 2005):

1916-1946: establecimiento de “parques recreativos”. En este período se designaron como “parques nacionales” zonas de recreación, independientemente de las características de naturalidad de los sitios. Forman parte de este período el nacimiento del Parque Nacional Roosevelt, Andresito, Santa Teresa, San Miguel, Bartolomé Hidalgo, compuestos en gran medida por áreas forestadas.

1946-1982: el establecimiento de áreas protegidas empieza a incorporar la evaluación de valores para la conservación del patrimonio natural. En este período existió una influencia internacional principalmente a través de la cooperación para la formación en la temática, pero la declaración de las áreas respondió principalmente a iniciativas locales, en la órbita del organismo estatal competente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en vínculo con la Facultad de Agronomía. En estos años se establecieron, entre otros, el Parque Nacional Arequita, el Parque Nacional Lacustre y Área de uso Múltiple Laguna de José Ignacio, Garzón y Rocha, la Reserva Forestal Cabo Polonio y Aguas Dulces, el Monumento Natural de dunas del Cabo Polonio, el Área Protegida y posteriormente Refugio de Fauna Laguna de Castillos. No existieron importantes avances en cuanto a medidas de gestión de las áreas designadas.

1982-2005: en este período la política de áreas protegidas estuvo fuertemente asociada a políticas internacionales, principalmente a partir de la Convención Ramsar (suscrita por Uruguay en 1981) y la participación en la Red de Reservas de Biósfera. A partir de la década del 90, a su vez, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), las competencias en materia de áreas protegidas se solapan con las vigentes en el MGAP. En este período se dan las primeras acciones hacia la definición de criterios que deberían cumplir las áreas a ser declaradas como protegidas y se realizan, a su vez, las primeras acciones concretas en terreno, iniciándose tareas de protección a través de la designación del primer guardaparque de Uruguay en la órbita del MGAP. En esta etapa se empieza a delinear una nueva política de áreas protegidas.

En el 2005, con el decreto reglamentario del SNAP aprobado, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) como organismo competente gestiona un Proyecto para el Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP (Proyecto F-SNAP). Así se inicia un proceso de evaluación de la situación de partida, caracterizado por un conjunto de áreas con deficiencias en la representación de la biodiversidad, que operaban como unidades individuales y sin medidas concretas de gestión. Es decir, no cumplían las características de áreas propias de un SNAP. Existían, a su vez, serias debilidades institucionales y técnicas para la planificación y gestión de áreas protegidas (Proyecto URU/06/G34), vinculadas entre otros a la dispersión de competencias entre diferentes entidades del Estado, al reducido presupuesto estatal para áreas protegidas, a la carencia de potestades para el control (ausencia de reglamentación del Cuerpo Nacional de Guardaparques establecido por la Ley 17.234), a la falta de planificación y monitoreo de las áreas (Gambarotta, 2006).

En este marco, desde 2006 se establecieron las pautas metodológicas para el diseño del SNAP en base a un enfoque de planificación sistémica (cada uno de los componentes del sistema contribuyen de forma complementaria al éxito del mismo) y sistemática (cada paso es parte de una secuencia lógica abordada de forma metódica y pasible de revisión) de las áreas protegidas, buscando una adecuada articulación entre la planificación de nivel de sistema y la planificación a nivel de área protegida (Soutullo, 2008; Soutullo & Bartesaghi, 2009; Soutullo *et al.*, 2010).

A la fecha, el SNAP cuenta con avances hacia el Diseño Espacial del SNAP, con un Plan de Mediano Plazo (PMP) para el sistema en el período 2010-2014 y con un plan de manejo para la primera de las 8 áreas ingresadas al sistema (el Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos, PPQC). A continuación se presenta una descripción de los principales avances realizada en base al PMP (DINAMA, 2010a):

Los avances hacia el Diseño Espacial del SNAP están dados por la identificación de sitios prioritarios a incorporar. Hasta el momento estos sitios son principalmente de dominio terrestre, estando pendiente la identificación de áreas marinas protegidas en lo que refiere al Diseño del SNAP en sí; para esto existen importantes insumos (Brazeiro & Defeo, 2006; Defeo *et al.*, 2009).

El proceso de identificación de sitios prioritarios a integrar al SNAP estuvo compuesto por cuatro etapas (Soutullo & Bartesaghi, 2009):

1. Identificar los elementos de la biodiversidad del país que deberían estar representados dentro del sistema y su distribución en el país.
2. Evaluar la protección que brindan a estos elementos las áreas que forman parte del SNAP o están en proceso de incorporación, e identificar los

- elementos prioritarios que no quedan representados dentro de estas áreas.
3. Identificar un conjunto de nuevos sitios a incorporar al sistema para dar protección a los elementos actualmente no representados.
 4. Identificar una secuencia de incorporación de sitios al SNAP, dado que la implementación del mismo no ocurre de forma instantánea y es probable que las características de algunos de los sitios identificados cambien con el tiempo (Wilson et al., 2006).

Este proceso se desarrolló con amplia participación de la comunidad científica, teniendo como resultado la identificación de: más de 1.000 especies autóctonas cuya persistencia a nivel nacional requiere la aplicación de medidas de protección en el marco del SNAP, más de 30 ecosistemas y 50 unidades de paisaje a ser representadas dentro del SNAP (DINAMA, 2010a).

Las metas establecidas para guiar el desarrollo del SNAP en una primera etapa fueron: (1) la creación de áreas protegidas en todas las unidades del paisaje del país, (2) la protección de al menos una población de cada una de las especies prioritarias y, (3) la conservación de al menos uno de los fragmentos de mayor tamaño de cada uno de los ecosistemas naturales del país (DINAMA, 2010a).

La identificación de nuevos sitios a incorporar al SNAP consideró, además de las metas de representación y el análisis de distribución de los diferentes elementos, el grado de naturalidad del territorio nacional, la presión sobre los ecosistemas naturales y la factibilidad de creación de áreas protegidas en cada uno de esos sectores (utilizando como indicadores el precio de la tierra, los usos productivos potenciales, la densidad humana en el medio rural y la presencia de sitios reconocidos como prioritarios para la conservación). El análisis e integración de la información utilizó un sistema informático desarrollado a medida, el que, en base al principio de complementariedad, apoya a la toma de decisiones al identificar conjuntos que permiten alcanzar las metas establecidas con el menor número de sitios, dando preferencia a los sitios menos vulnerables y a aquellos en los que la factibilidad de implementación de un área protegida sea mayor (DINAMA, 2010a).

A partir de este proceso se cuenta con un importante avance hacia el Diseño Espacial del SNAP, el que proporciona información sobre el aporte de cada sitio al sistema, es decir, sobre qué elementos ausentes en otras áreas están presentes en cada uno de los sitios identificados y justifican, por tanto, su incorporación al SNAP. Estos elementos determinan los objetivos de conservación de cada una de las nuevas áreas. Así, el éxito del SNAP dependerá del éxito de cada una de las áreas en la protección de los elementos que justificaron su incorporación al SNAP.

A nivel de sitio, los enfoques de planificación sistémica y sistemática se han incorporado en la elaboración y revisión de los proyectos de selección y

delimitación de algunas áreas del sistema: Cabo Polonio, Laguna de Rocha, Cerro Verde e Islas de la Coronilla, Laureles-Cañas y Montes del Queguay, Quebrada de los Cuervos, Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, Humedales de Santa Lucía.

Desde 2005 se incorporaron al SNAP 8 áreas protegidas, cubriendo un total de 122.254 has distribuidas entre 3 de las 6 categorías existentes en la normativa nacional³, compuestas en un 68% por ecosistemas terrestres y en un 32% por ecosistemas marinos incluyendo el Río de la Plata (esto, a pesar de que el Diseño del SNAP aún no cuenta con sitios marinos prioritarios identificados). La tabla 1 presenta el número de AP y la superficie por categoría. La tabla 2 presenta la distribución por ecosistemas terrestres y marinos.

Tabla 1. Número de áreas protegidas dentro del SNAP y superficie por categoría de manejo.

Categoría de manejo	Categoría UICN	Cantidad de AP	Total superficie (has)	% Total superficie AP
Parque Nacional	II	3	33120	27
Área de manejo de hábitats y/o especies	IV	1	8968	7
Paisaje Protegido	V	4	80166	66
Total		8	122254	100

Elaboración propia. Fuente: SIG SNAP (5 de octubre de 2011)

Tabla 2. Superficie terrestre y marina de las áreas protegidas dentro del SNAP por categoría de manejo.

Categoría de manejo	Total superficie	Superficie terrestre	Superficie marina y Río de la P.	% superficie terrestre	% superficie marina y R. de la P.
Parque Nacional	33120	11953	21167	36.09	63.91
Área de manejo de hábitats y/o especies	8968	1684	7284	18.78	81.22
Paisaje Protegido	80166	69893	10273	87.19	12.81
Total	122254	83530	38724	68.32	31.68

Elaboración propia. Fuente: SIG SNAP (5 de octubre de 2011)

³ Las categorías de manejo de áreas protegidas que establece el Decreto 52/005 son: Sitios de Protección, Parque Nacional, Monumento Natural, Áreas de Manejo de Hábitats y/o especies, Paisaje Protegido, Área Protegida con Recursos Manejados.

En relación a los ecosistemas representados en el SNAP, la superficie ingresada al sistema está compuesta casi en un 40% por algún tipo de pastizal. La tabla 3 presenta la superficie ingresada al SNAP por ecosistema.

Tabla 3. Superficie de las áreas protegidas ingresada al SNAP por ecosistema.

Ecosistemas (Soutullo & Bartesaghi) 2009)	Superficie en has (8 AP ingresadas)	% superficie AP
Ecosistemas terrestres		
Bosque nativo	11627	9.93
Pastizales de alta y baja productividad, pastizales sobre afloramientos	45456	38.83
Matorral y bosque costero	186	0.16
Ecosistemas de agua dulce		
Lagunas costeras	7461	6.37
Ríos, cañadas y arroyos costeros	233	0.20
Áreas inundables	9583	8.19
Ríos, cañadas y arroyos no costeros	79	0.07
Ecosistemas marinos		
Marino	37990	32.45
Islas oceánicas	28	0.02
Otros ecosistemas		
Playa arenosa costera, puntas rocosas, dunas y médanos costeros, arenales, lagos y pequeñas lagunas, islas fluviales	4429	3.78
Total	117072	100.00

Elaboración propia. Fuente: Proyecto F-SNAP (5 de octubre de 2011)

Un aspecto característico de Uruguay es la alta superficie de tierras privadas, lo que irá tomando cada vez más relevancia en las áreas del SNAP. A la fecha, un 49% de la superficie del sistema corresponde a tierras fiscales y un 51% a tierras privadas. La tabla 4 presenta la superficie de tierras fiscales y privadas por categoría de manejo.

Tabla 4. Superficie fiscal y privada por categoría de manejo.

Categoría de manejo	de Categoría UICN	Cantidad de AP	Total superficie (has)	Superficie fiscal (has)	Superficie privada (has)	% superficie fiscal	% superficie privada
Parque Nacional	II	3	33120	30416	2704	92	8
Área de manejo de hábitats y/o especies	IV	1	8968	8968	0	100	0
Paisaje Protegido	V	4	80166	20420	59746	25	75
Total		8	122254	59804	62450	49	51

Elaboración propia. Fuente: SIG SNAP (5 de octubre de 2011)

En relación a la planificación del manejo de las áreas, la aproximación metodológica procura integrar la planificación a escala nacional, con la planificación a nivel de sitios (Soutullo *et al.*, 2010; DINAMA 2011).

3.2. LA PLANIFICACIÓN DEL MANEJO DE LAS ÁREAS DEL SNAP

Una vez definido que un territorio ingresará al SNAP, debe iniciarse el proceso de planificación del manejo del área.

Acorde a legislación nacional, el Administrador de un área protegida deberá elaborar un plan de manejo dentro del primer año de gestión. El plan de manejo deberá especificar “claramente las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo” (Decreto 52/005).

Como se mencionó anteriormente, el éxito del manejo será evaluado, en última instancia, en función al grado en que la gestión del territorio asegure la conservación de los elementos prioritarios del SNAP que justificaron su creación, además de otros objetivos.

Para guiar la elaboración de los planes de manejo, acorde al Decreto 52/005 “la Dirección Nacional de Medio Ambiente establecerá las directrices correspondientes, las que deberán prever un modelo de estructura uniforme para los planes de manejo, los mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios y de los actores locales en la elaboración de los mismos, así como para evaluar la eficacia de la gestión en el cumplimiento de los objetivos del área”.

En este marco, para dar inicio al proceso de elaboración de los primeros planes de manejo del SNAP, el Proyecto F-SNAP elaboró una Guía para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay” (Mejía, 2009). Esta guía posteriormente fue retroalimentada a partir de las lecciones aprendidas durante el proceso de planificación de algunas áreas protegidas, dando origen a las Directrices de la DINAMA para la planificación de áreas protegidas (en revisión).

Las Directrices, así como lo establecía también la Guía para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay, promueve un enfoque participativo de planificación, atributo que en el contexto nacional adquiere aún mayor relevancia dadas las características de la propiedad de la tierra, de la incipiente institucionalidad del organismo competente (DINAMA) y de las diferentes instituciones clave para viabilizar la gestión de las áreas protegidas. Como aproximación metodológica, se propone a su vez un enfoque adaptativo y en base a valores para la conservación, siendo un referente la metodología PCA de TNC y los Estándares Abiertos para la

Conservación, como apoyo metodológico hacia el establecimiento de diferentes tipos de “fines”.

El enfoque metodológico incluye la selección de objetos focales de conservación, es decir “especies, sistemas/hábitats ecológicos o procesos ecológicos específicos seleccionados para representar y englobar la gama completa de biodiversidad en el área (del proyecto). Los objetos focales son la base para establecer los objetivos, llevar a cabo las acciones de conservación y medir la efectividad de la conservación” (CMP, 2007).

Los objetivos están vinculados con los objetos focales de conservación y representan la condición deseada de esos objetos a largo plazo; son declaraciones formales de los impactos que se desea alcanzar (CMP, 2007).

Las metas están vinculadas a los resultados que se cree serán necesarios para alcanzar los objetivos; especifican cambios esperados en relación a las amenazas y factores (culturales, económicos, políticos, sociales) que tienen impactos sobre uno o más objetos de conservación (CMP, 2007).

Así, esta metodología permite establecer objetivos y metas medibles tanto para garantizar la persistencia de los objetos seleccionados como para la reducción de amenazas, principalmente en base a tres de sus pasos: el análisis de viabilidad o integridad ecológica, el análisis de amenazas y la cadena de resultados (CMP, 2007).

El análisis de viabilidad o integridad ecológica, por un lado, facilita la construcción de hipótesis para guiar la conservación en un área y establecer prioridades de investigación.

El análisis de viabilidad o integridad ecológica inicia con:

- a. la selección de atributos ecológicos clave por objeto focal -características de la composición biológica, estructura, interacciones y procesos ecológicos, regímenes ambientales y configuración del paisaje que sustentan la viabilidad o integridad ecológica del objeto de conservación a lo largo del espacio y tiempo y que por tanto, en caso de ausencia y alteración, derivarán en la pérdida del objeto o degradación extrema;
- b. la identificación de indicadores para cada atributo;
- c. la determinación de rangos aceptables de variación -límites de variación- que constituyen las condiciones mínimas para la persistencia del objeto;

- d. la determinación del estado actual y;
- e. el estado deseado de los atributos clave. Este último es la medida o calificación de un indicador de un atributo ecológico clave, que describe el nivel de viabilidad / integridad que se desea alcanzar. Generalmente es equivalente al objetivo.

Por otra parte, la identificación de amenazas críticas está compuesto por el análisis de las presiones (alteración, degradación, impacto), fuentes de presión, actores, y una jerarquización de las mismas (CMP, 2007; TNC, 2007). Si bien el análisis de amenazas es la base para identificar los cambios necesarios para lograr los objetivos planteados, este proceso requiere establecer la secuencia lógica que vincula la estrategia propuesta a uno o más objetivos de conservación, en lo denominado “cadena de resultados”. Una cadena de resultados es una herramienta que representa gráficamente los supuestos considerados sobre cómo una estrategia permitirá el cumplimiento de determinado objetivo (CMP, 2007).

Así, tanto a partir del análisis de viabilidad o integridad ecológica como del análisis de amenazas se genera información útil para establecer objetivos y metas para garantizar la viabilidad o integridad ecológica de los objetos de conservación y mitigar o reducir sus amenazas. Esta aproximación fue incorporada en el marco de un proceso de planificación más amplio, que pretende contribuir a diseñar estrategias y viabilizar su implementación.

4. JUSTIFICACIÓN

Considerando la importancia de los objetivos de un plan de manejo para la evaluación de efectividad, es clave desarrollar instrumentos que apoyen a las instituciones competentes al momento de: (1) aprobar un proyecto de planificación / descripción del proceso de planificación a seguir, (2) evaluar de forma continua el proceso en curso y (3) evaluar los productos generados.

Como se ha señalado anteriormente, las herramientas actuales de evaluación de la efectividad de manejo por lo general se apoyan en el contenido de los planes de manejo de las áreas protegidas, pero incluyen mínimos aspectos vinculados a la evaluación del proceso de planificación en sí (ver Leverington *et al.*, 2008). Los criterios para medir la efectividad del proceso no se encuentran bien definidos (Ronmark *et al.*, 2007).

Así, se identificó la necesidad de contar con una herramienta que permita evaluar los procesos de planificación y planes de manejo, de forma previa a su aprobación.

5. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general para el desarrollo de la tesis es contribuir a mejorar la práctica de la planificación de áreas protegidas.

Para esto se establecen los siguientes objetivos:

1. Diseñar una Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas.
2. Evaluar el proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC.

El PPQC fue seleccionado como caso de estudio por ser (1) la primera área en haber ingresado al SNAP el 29 de setiembre de 2008 y (2) la única que cuenta con un plan de manejo elaborado y aprobado en el marco del SNAP.

CAPÍTULO 2. DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

El presente capítulo detalla el proceso de diseño de una Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas. La Herramienta busca facilitar la evaluación de los procesos de planificación y de sus productos, contribuyendo a mejorar su efectividad, es decir, el establecimiento de estrategias capaces de guiar la gestión hacia la conservación de los valores del área.

1. MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

El diseño de la investigación se encuadró en dos grandes marcos de referencia que guiaron el tipo de herramienta de evaluación propuesta: (1) la Evaluación de la Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas (Hockings *et al.*, 2006) y (2) la Evaluación con Énfasis en su Utilización (Patton, 2002).

Evaluación de la Efectividad de Manejo

Un proceso de evaluación de efectividad de manejo está asociado a intervenciones puntuales realizadas por actores específicos, existiendo dos grandes categorías de evaluación: la medición del impacto y el manejo adaptativo (Stem *et al.*, 2005). En este caso la evaluación estará enmarcada en la categoría de manejo adaptativo.

Por manejo adaptativo se entiende a un proceso iterativo que involucra el diseño del proyecto, la gestión y el monitoreo, con el propósito de sistemáticamente analizar la efectividad de las intervenciones para adaptar y aprender (Salafsky *et al.*, 2001). Las aproximaciones para medir la efectividad de las acciones de manejo son más efectivas cuando están precedidas y estrechamente asociadas a procesos de planificación sólidos (Margoluis & Salafsky, 1998).

Así, diferentes organizaciones que trabajan en conservación han utilizado una aproximación para la evaluación de la efectividad de manejo en base al ciclo de un proyecto (Stem *et al.*, 2005). UICN desarrolló específicamente un marco para la Evaluación de la Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas basado en dicho ciclo. Se entiende por “marco de evaluación” a la representación de los procesos de manejo y de los resultados esperados que serán considerados en una evaluación (Stem *et al.*, 2005). Dicho marco se encuentra organizado en seis elementos del ciclo de manejo de áreas protegidas: contexto, planificación, insumos, proceso, productos, resultados (Hockings *et al.*, 2006). El marco de UICN no constituye en sí un método para evaluar las áreas, sino que precisa cuáles son los elementos

relevantes que deberían ser evaluados. Diferentes herramientas han sido desarrolladas para su evaluación.

Esta tesis se enfoca en el desarrollo de una herramienta específica para la “planificación del manejo del área” (criterio dentro del elemento “planificación” del marco para la Evaluación de la Efectividad de Manejo), identificando para esto los *atributos* que deben cumplir los procesos de planificación así como sus productos.

En este marco, se entiende por *herramienta* a un instrumento que ayuda al desempeño de las actividades de monitoreo y evaluación (Stem *et al.*, 2005), por *atributo* la dimensión medible de un criterio y, por *criterio* las características de un programa (Selameab & Yeh, 2008).

Dada la importancia de un buen proceso de planificación para una posterior medición de la efectividad de manejo de las áreas, la herramienta propuesta constituye un instrumento a aplicar antes de iniciar los procesos de elaboración de un plan de manejo y durante la elaboración de los mismos, procurando contribuir a mejorar su calidad.

Evaluación con Énfasis en su Utilización

La Evaluación con Énfasis en su Utilización (Patton, 2002) prioriza el tipo de usuarios y el uso que tendrá la información. Es decir, se centra en la manera en que las personas experimentan el proceso de evaluación y aplican los resultados. En el marco de la Evaluación con Énfasis en su Utilización, el desarrollo de una herramienta de evaluación requiere:

1. Identificar los usuarios potenciales que poseen la responsabilidad de llevar a la práctica los resultados de la evaluación.
2. Identificar el uso potencial de la información.
3. Contar con un evaluador / facilitador que trabaje con los usuarios, de forma tal que se logre una apropiación de la herramienta, una mayor utilización de la evaluación y de los resultados generados y, un mayor aprendizaje durante el proceso de construcción de la misma, constituyendo en sí un entrenamiento para su aplicación.

Así, como punto de partida para la tesis se establece:

1. Los principales usuarios potenciales de la herramienta son:
 - a. Planificadores e integrantes de los equipos de planificación de las áreas, tanto a nivel nacional como internacional.

- b. Técnicos de los sistemas de áreas protegidas vinculados a la función de:
 - i. Evaluar los procesos propuestos para la elaboración de los planes de manejo de las áreas.
 - ii. Hacer el seguimiento de los procesos de elaboración de los planes de manejo.
 - iii. Evaluar los planes de manejo generados.
2. El uso potencial de la información es:
- a. Antes de dar inicio a un proceso de elaboración de un plan de manejo: tomar decisiones sobre la aprobación de los procesos propuestos y/o solicitar modificaciones con el fin de asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a una mejor calidad de los mismos.
 - b. Durante el proceso de planificación: identificar los atributos ausentes con el fin de tomar medidas correctivas que permitan asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a una mejor calidad de los mismos.
 - c. Al evaluar los planes de manejo: aprobar o solicitar modificaciones con el fin de asegurar la presencia de ciertos atributos que contribuyen a una mejor calidad de los mismos.
3. La figura de evaluador en el marco de la tesis se ubica en la autora. En la aplicación práctica de la herramienta, dicha figura radica en una persona del segundo grupo de usuarios asignada a la tarea de facilitar la evaluación de los procesos de planificación y de los productos generados.

En este marco, para evaluar los procesos de elaboración de los planes de manejo y de los productos generados, se decidió elaborar una herramienta de evaluación con participación de usuarios potenciales de diferentes organizaciones que trabajan en planificación de áreas protegidas; por este motivo para la elaboración de la herramienta se puso especial atención a las opiniones de los expertos.

El tipo de herramienta seleccionado es el conocido como *scorecard* (estructura en base a una tabla de puntuación), instrumento comúnmente utilizado por ser de fácil comprensión y comunicación (Stem *et al.*, 2005).

La herramienta de evaluación se concibió para ser respondida por un evaluador en base a la reflexión realizada de forma conjunta con el equipo de planificación. Sin embargo, las instrucciones de la herramienta sugieren que su forma de aplicación

sea adaptada en función a las características de cada organización y equipo de planificación, potenciando las fortalezas de cada uno así como las posibilidades de aprendizaje, de apropiación de sus resultados y de cambio durante el proceso de elaboración del plan de manejo.

La herramienta contiene dos grandes secciones: una destinada a la evaluación de proceso y otra destinada a evaluar los planes de manejo en lo que refiere a sus objetivos. Es decir, contiene dos secciones que se aplican en momentos distintos, una primera sección que se aplica antes y durante el proceso de planificación, y una segunda sección que se aplica en la revisión de los productos generados.

Para la calificación de los atributos la herramienta presenta dos opciones: no cumple y cumple. No se propuso una escala de valoración ya que la herramienta busca simplificar la evaluación y generar un resumen claro sobre los aspectos de no conformidad sobre los que se requiere acciones correctivas antes o durante el proceso de planificación y antes de aprobar el plan de manejo elaborado. La herramienta presenta a su vez una columna dirigida a detallar los medios de verificación que respaldan la respuesta asignada.

La herramienta presenta un índice final de satisfacción que resulta de dividir la suma ponderada de los atributos que se cumplen entre la suma de las ponderaciones de todos los atributos. Este índice se obtiene por un lado para la sección correspondiente al proceso de planificación y, por otro, para la sección correspondiente a la evaluación de los objetivos.

2. METODOLOGÍA

El diseño de la herramienta de evaluación de la planificación del manejo de áreas protegidas se dividió en las siguientes etapas:

1. Identificación de atributos de un proceso de planificación y de objetivos adecuados, en base a una revisión bibliográfica y una consulta a expertos.
2. Ponderación de la importancia relativa de cada atributo.
3. Evaluación del nivel de consenso sobre las ponderaciones asignadas a cada atributo.
4. Ajuste de la herramienta con los insumos generados a través su aplicación en la evaluación del proceso de elaboración del plan de manejo del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos (PPQC) y de su plan de manejo.
5. Elaboración de una versión final de la herramienta.

Para el desarrollo de la herramienta, dado que no existe una taxonomía de los diferentes tipos de objetivos adoptada a nivel internacional se decidió: (1) incluir la identificación de atributos que deben cumplir los objetivos, las metas, así como

los “fines”⁴ en su conjunto y, (2) adoptar las definiciones establecidas en los Estándares Abiertos para “objetivo” y “meta” (CMP, 2007),

La decisión de identificar los atributos que debían cumplir los fines en su conjunto, sin detallar las particularidades de los diferentes tipos o niveles jerárquicos, se basa en que se entiende que estos atributos son importantes para que los objetivos y metas sean efectivos, ya que los mismos no se establecen de forma aislada sino que se encuentran dentro de un árbol o jerarquía de objetivos (SanParks, 2008).

La decisión de tomar los Estándares Abiertos como base se fundamenta en que, si bien no existe una taxonomía de objetivos estándar para la planificación del manejo de las áreas protegidas, existen estándares para la planificación de la conservación acordados entre las principales instituciones que trabajan en conservación. En ese marco, se entiende por objetivo a una “declaratoria formal detallando un impacto deseado del proyecto, tal como la condición futura deseada para un objeto de conservación” (CMP, 2007:38). Se entiende por meta a una “declaratoria formal detallando el resultado esperado de un proyecto tal como la reducción de una amenaza crítica”. A la vez, se entiende que “si el proyecto está bien conceptualizado y diseñado, la realización de las metas debe llevar al cumplimiento de los objetivos del proyecto y finalmente a su visión” (CMP, 2007:34).

Cabe señalar que la metodología avanza sobre resultados intermedios, por lo que se presentan en esta sección aquellos resultados necesarios para precisar los aspectos metodológicos.

2.1. IDENTIFICACIÓN DE ATRIBUTOS DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y DE OBJETIVOS ADECUADOS, EN BASE A UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y UNA CONSULTA A EXPERTOS

2.1.1. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Para la identificación de atributos en primer lugar se elaboró un listado inicial a partir de una revisión bibliográfica. El criterio que guió la selección de los atributos fue que los mismos sean relevantes para el manejo de áreas protegidas con un enfoque de planificación participativo, adaptativo y en base a valores de conservación.

Los principales documentos de referencia utilizados para la elaboración del listado inicial fueron: los Estándares Abiertos para la Práctica de la Conservación (CMP, 2007), la Guía para la Aplicación del Estándar de Calidad en la Gestión para

⁴ Se utiliza “fin” como término aplicable de forma abarcativa a los diferentes tipos de “declaración de intención”, como lo son la visión, los objetivos, las metas, etc. (Lockwood *et al.*, 2006).

la Conservación en Espacios Protegidos (EUROPARC-España, 2010), las recomendaciones producto de la revisión de las aproximaciones de planificación del manejo usadas en Australia (Moore, 2009a, 2009b, 2009c), las Buenas Prácticas en Planificación de Áreas Protegidas (ANZECC, 2000) y el estudio global sobre la Evaluación de Efectividad de Manejo (Leverington *et al.*, 2008, 2010).

Es importante señalar que durante la revisión bibliográfica se identificó un artículo relativo a la evaluación de un proceso de planificación del manejo de un área protegida en British Columbia, Canadá (Ronmark *et al.*, 2007). Este trabajo enfatizaba en el débil desarrollo de mecanismos para evaluar dichos procesos. Así, los autores identificaron criterios de buenas prácticas para los procesos de planificación, sus resultados y la implementación del plan. Sin embargo, los criterios fueron propuestos para procesos de planificación en general, es decir, no reflejan las particularidades propias de la planificación de un área protegida.

Así se generó un listado con 12 atributos que aplican al conjunto de fines del plan de manejo (Tabla 5), 6 atributos que aplican a los objetivos de conservación (Tabla 6), 5 atributos que aplican a las metas (Tabla 7) y 22 atributos que aplican al proceso de planificación (Tabla 8). Los atributos de los objetivos y metas corresponden en su mayoría a los propuestos por Estándares Abiertos (CMP, 2007), con mínimas modificaciones.

Cada atributo estuvo acompañado por una descripción. La descripción de los atributos que aplica al conjunto de fines y al proceso de planificación se realizó en base a la revisión bibliográfica. Los atributos de los objetivos y metas tomaron la descripción establecida en los Estándares Abiertos, con mínimas modificaciones (CMP, 2007).

2.1.2. CONSULTA A EXPERTOS

El objetivo de la consulta a expertos fue poner a prueba la pertinencia de los atributos previamente identificados y ponderarlos, así como relevar posibles atributos que no hubieran sido identificados y fuera necesario incorporar. A su vez, dado el enfoque del proceso de evaluación, este paso constituye un elemento central al permitir integrar en el desarrollo de la herramienta la opinión de los posibles usuarios de la misma.

El juicio de expertos consiste en información proporcionada por individuos calificados, que puede ser utilizada para resolver problemas. Un experto es una persona que tiene trayectoria en la temática y es reconocido por sus pares o por quienes conducen un estudio. Una de las aplicaciones posibles del juicio de expertos es la validación de supuestos (Meyer & Booker, 2001).

Tabla 5. Atributos que aplican a la evaluación del conjunto de “fines” de un plan de manejo.

Cód.	Atributo	Descripción
F1	Jerarquía clara	Existe claridad en la relación jerárquica de los fines. Es decir, sobre la prioridad de unos respecto a otros.
F2	Integración vertical	Existe claridad sobre cómo los fines de un nivel de planificación operan e influyen otros niveles de planificación, tanto de forma descendente como ascendente.
F3	Integración horizontal	Existe claridad sobre el vínculo entre fines al mismo nivel de planificación (Ej. estratégico, táctico, operativo).
F4	De lo general a lo particular	Los fines empiezan por un nivel "general" y van progresivamente disgregándose en niveles más específicos, rigurosos y alcanzables, siendo el último nivel el más operativo.
F5	Orientados a resultados alcanzables	Los fines incluyen niveles que reflejan la situación a alcanzar durante el período de vigencia del plan.
F6	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	Independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de la biodiversidad claramente identificables, orientados al impacto deseado.
F7	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	Independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de valores del área u objetos de interés diferentes a los de biodiversidad, orientados al impacto deseado.
F8	Multitemporalidad	Existen diferentes horizontes temporales, que permite establecer una dirección clara tanto a largo como a corto plazo.
F9	Multiescala	Existen fines establecidos a diferente escala y nivel de organización de la biodiversidad y del territorio.
F10	Evaluable	Los fines incluyen enunciados evaluables, es decir, que permiten medir el nivel de cumplimiento del plan de manejo.
F11	Trazabilidad	Es posible identificar el vínculo entre el impacto deseado, los resultados y las acciones en el plan (cadena de objetivos / cadena de resultados).
F12	Adaptables, flexibilidad permiten	Es posible identificar los supuestos sobre los que se basaron los fines, permitiendo la adaptación en base al aprendizaje (ej. constatación de supuestos incorrectos), sin comprometer los fines a largo plazo.

Tabla 6. Atributos que aplican a la evaluación de los objetivos de conservación de un plan de manejo.

Cód.	Atributo	Descripción
01	Asociado a los objetos de conservación de un área	Los objetivos están asociados a objetos de conservación de un área, existiendo para cada objeto seleccionado uno o más objetivos.
02	Orientados al impacto	Los objetivos representan el estado futuro deseado del objeto en el largo plazo.
03	Medibles	Los objetivos están expresados en relación a una escala medible (Ej. porcentaje, número, todo, nada).
04	De tiempo limitado a largo plazo	Los objetivos son alcanzables dentro de un período específico. Puede requerir 10 o más años para cumplirlo. En caso de objetivos con un horizonte temporal que trasciende la vigencia del plan de manejo, estos deben tener también objetivos que serán medidos dentro del período del plan.
05	Específicos / claros	Los objetivos están claramente definidos de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de los que significa.
06	Asociados a indicadores	Existen indicadores que permiten medir el estado de los objetos de conservación en relación a su estado deseado.

Tabla 7. Atributos que aplican a la evaluación de las metas de un plan de manejo.

Cód.	Atributo	Descripción
M1	Orientadas a resultados	Las metas representan los cambios necesarios en las amenazas críticas, oportunidades u otros factores que afectan a uno o más objetos u objetivos, incluyendo resultados finales e intermedios.
M2	Medibles	Las metas están expresadas relación a una escala medible (números, porcentajes, fracciones o una situación de todo o nada).
M3	De tiempo limitado	Las metas son alcanzables dentro de un período específico, generalmente de 3 a 10 años dentro del período del plan.
M4	Específicas	Las metas están claramente definidas de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de lo que significan.
M5	Prácticas	Las metas son alcanzables y apropiadas dentro del contexto del sitio.

Tabla 8. Atributos que aplican a la evaluación de los procesos de planificación.

Cód.	Atributo	Descripción
P1	Capacidad legal de actuación	Se cuenta con los permisos administrativos y con la capacidad legal para actuar en el área (Ej. declaración oficial del área protegida, autorización de propietarios del área, escrituras de propiedad, etc.)
P2	Apoyo institucional	Existe respaldo o compromiso de los responsables políticos y existen mecanismos adecuados de coordinación institucional.
P3	Apoyo social	Existe respaldo o compromiso de los actores sociales potencialmente relacionados con el plan, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.
P4	Apoyo científico-técnico	Existe respaldo de la comunidad científico-técnica, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con la opinión/asesoramiento de especialistas en los valores del área u otros temas de interés.
P5	Apoyo del personal del área protegida	Existe respaldo del personal del área, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su opinión/asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.
P6	Capacidades técnicas	El equipo cuenta con planificadores con formación y experiencia en planificación.
P7	Comunicación y difusión	Existe una estrategia de comunicación que acompaña al proceso de planificación, que incluye la sensibilización sobre los valores del área, la difusión de proceso y de los resultados del mismo.
P8	Integración vertical	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos establecidos a nivel de política, legislación, planificación estratégica del SNAP y otros niveles de superior jerarquía, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.
P9	Integración horizontal	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos establecidos al mismo nivel de planificación, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.
P10	Planificación sistémica	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos del sistema, los objetivos del área en el marco del sistema y el estado de situación en otras áreas del sistema.
P11	Planificación sistemática	La aproximación metodológica se basa en procedimientos establecidos, ordenados y pasibles de revisión.
P12	Planificación a largo plazo	La aproximación metodológica incluye objetivos claros de impacto a largo plazo.
P13	Visión acordada	La aproximación metodológica permite elaborar una visión (imagen a futuro de lo que se desea lograr con el plan de manejo), que incluye los intereses de la sociedad involucrada.

Continúa en la página siguiente

Cód.	Atributo	Descripción
P14	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	La aproximación metodológica permite identificar y explicitar en el plan (1) los objetos o valores de conservación sobre los que se desea actuar, (2) la relación entre los objetos de conservación sobre los que se desea actuar con aquellos presentes en planes de jerarquía superior y (3) la importancia relativa de los objetos de conservación respecto a un territorio más amplio.
P15	Estado deseado de los objetos explícito	La aproximación metodológica permite evaluar el estado actual e identificar y explicitar en el plan el estado deseado del objeto o valor de conservación.
P16	Modelo conceptual / análisis de situación	La aproximación metodológica permite identificar las relaciones entre lo que se quiere conservar, su estado, las actividades o factores que amenazan su persistencia, las oportunidades.
P17	Objetivos científicamente fundados	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento científico.
P18	Objetivos socialmente valorados	La aproximación metodológica permite identificar objetivos socialmente valorados.
P19	Objetivos acordados con los propietarios del área	La aproximación metodológica permite establecer objetivos en acuerdo con los propietarios del área.
P20	Participación de las instituciones competentes	La aproximación metodológica permite que las instituciones con competencias sobre los recursos naturales del área participen en el establecimiento de los objetivos.
P21	Cadena de objetivos / cadena de resultados	La aproximación metodológica permite identificar y explicitar lo que se desea lograr, las estrategias seleccionadas y los criterios de selección de las mismas, los resultados esperados y los supuestos sobre cómo las estrategias propuestas contribuirán a alcanzar los objetivos del plan.
P22	Sistema de monitoreo	La aproximación metodológica permite identificar indicadores para conocer el cumplimiento de las acciones, los resultados logrados, los cambios en el estado de conservación de los objetos.
P23	Planificación financiera	La aproximación metodológica permite costear las acciones establecidas para el logro de los objetivos e identificar las posibles fuentes de financiamiento.
P24	Registro de actuaciones y decisiones	Existe un sistema para el manejo de los metadatos del proceso de planificación. Es decir, existe un mecanismo mediante el que se registran las principales actividades del proceso de planificación, los resultados de las diferentes etapas, las decisiones tomadas y los acuerdos generados, los supuestos en los que se basaron las decisiones, los actores participantes en cada uno de estos momentos.
P25	Manejo de información	Existe un procedimiento establecido para el almacenamiento ordenado de los datos e información generada durante el proceso de planificación, y para facilitar su accesibilidad.

Las etapas en las que se organizó la consulta a expertos fueron las siguientes: (1) diseño de un cuestionario en base a los atributos identificados, (2) selección de expertos, (3) relevamiento de opiniones sobre atributos previamente identificados, (4) identificación de nuevos atributos a partir de los comentarios de los expertos y (5) relevamiento de opiniones sobre los nuevos atributos identificados a partir de la sugerencias de los expertos.

Diseño del cuestionario

Se diseñó un cuestionario auto-administrado, estructurado a manera de dos matrices, una dirigida a recabar las opiniones sobre los atributos seleccionados para evaluar los objetivos y metas, y otra destinada a obtener las calificaciones sobre los atributos identificados para evaluar el proceso de planificación.

La matriz correspondiente a los objetivos y metas está compuesta por cinco columnas denominadas “alcance del atributo”, “atributo”, “descripción”, “respuesta” y “comentarios” (Anexo 1). El cuestionario incluye también una última fila dirigida a recoger sugerencias sobre otros atributos que los expertos consideraran relevantes. La matriz correspondiente a la evaluación del proceso de planificación fue construida de forma similar, presentando como única diferencia la ausencia de la primera columna (alcance del atributo). Esta diferencia se debe a que los atributos identificados aplican al proceso de planificación en sí (Anexo 2). A continuación se describe el contenido de cada columna:

- a. Alcance del atributo: esta columna incluye las tres categorías utilizadas en el marco de la presente tesis para la evaluación de los objetivos y metas (aplica al conjunto de fines –declaraciones de intención- del plan de manejo; aplica a los objetivos de conservación; aplica a las metas). Como se mencionó previamente, la columna “alcance del atributo” no está presente en el cuestionario dirigido a evaluar los atributos del proceso.
- b. Atributo: la columna presenta el listado de atributos previamente identificados.
- c. Descripción: la columna presenta una descripción por cada atributo.
- d. Respuesta: constituye el espacio destinado a que los expertos consultados registren su opinión sobre cada atributo. Para esto la columna presenta una escala tipo Likert. La escala Likert es un método comúnmente utilizado en las ciencias sociales dirigido a medir actitudes, imágenes u opiniones (Chien-Ho, 2007). Las opciones de respuesta presentes en el cuestionario son: 1 = no importante, 2 = un poco importante, 3 = moderadamente importante, 4 = muy importante, 5 = extremadamente importante.
- e. Comentarios: constituye una última columna dirigida a registrar comentarios abiertos sobre cada uno de los atributos.

Selección de expertos

Los criterios utilizados para la selección de los expertos fueron: (1) integrar una organización reconocida a nivel internacional en planificación de áreas protegidas o planificación para la conservación, (2) haber realizado publicaciones reconocidas a nivel internacional sobre planificación de áreas protegidas o planificación para la conservación, (3) tener experiencia en la aplicación de enfoques de planificación del manejo de áreas protegidas en base a valores de conservación, (4) tener un vínculo pre-establecido con la responsable de la investigación, que viabilice una respuesta en los tiempos requeridos en el marco de la presente tesis.

Relevamiento de opiniones sobre atributos previamente identificados

El cuestionario fue enviado por e-mail a 25 expertos junto a una introducción sobre el trabajo de investigación. Se manejó una versión en español y otra en inglés, dependiendo del país de origen del experto seleccionado. Las personas a las que se contactó de forma positiva integran los siguientes ámbitos:

- Comisión Mundial de Áreas Protegidas de UICN (se seleccionaron expertos de Australia y Costa Rica, autores de publicaciones reconocidas a nivel internacional);
- Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas / Universidad para la Cooperación Internacional;
- FOS (organización que lideró la publicación de los Estándares Abiertos);
- Mamomet Center for Conservation Sciences;
- TNC (en este caso se contactó directamente al autor de la publicación en español de la metodología para la planificación de áreas);
- Programa Regional de Biodiversidad de la Comunidad Andina de Naciones (Programa BioCAN);
- Organizaciones de la sociedad civil de América Latina con experiencia en la aplicación de la metodología de PCA en áreas protegidas (Vida Silvestre en el caso de Uruguay);
- Administración de Parques Nacionales (APN) de Argentina;
- Instituto Chico Mendes de Brasil;
- SNAP de Uruguay;

Se obtuvo respuestas de 17 expertos.

Identificación de nuevos atributos a partir de los comentarios de los expertos

A partir de los comentarios de los expertos se identificó: 1 nuevo atributo en relación a los objetivos (Tabla 9), 2 nuevos atributos en relación a las metas (Tabla 10) y 8 nuevos atributos en relación al proceso de planificación (Tabla 11).

Tabla 9. Nuevo atributo que aplica a la evaluación de los objetivos de conservación de un plan de manejo, identificado a partir de la consulta a expertos.

Cód.	Atributo	Descripción
NO7	Espacializables	Los objetivos son espacializables, es decir, se pueden ubicar en un mapa.

Tabla 10. Nuevos atributo que aplican a la evaluación de las metas de un plan de manejo, identificados a partir de la consulta a expertos.

Cód.	Atributo	Descripción
NM6	Asociadas a indicadores	Existen indicadores que permiten medir la efectividad de las acciones propuestas en cuanto a logro de los resultados deseados.
NM7	Espacializables	Las metas que requieren ser ubicadas en un mapa, son espacializables.

Tabla 11. Nuevos atributos que aplican a la evaluación del proceso de planificación, identificados a partir de la consulta a expertos.

Cód.	Atributo	Descripción
NP26	Caracterización focalizada	La aproximación metodológica propicia que la caracterización del área se enfoque a los aspectos que permiten entender las propuestas de gestión.
NP27	Diagnóstico focalizado	La aproximación metodológica propicia que la evaluación del área se enfoque a identificar: (1) los valores u objetos de interés del área, (2) su estado actual y futuro, (3) los factores clave de intervención.
NP28	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	La aproximación metodológica utiliza una terminología clara para los diferentes tipos de fines -declaraciones de intención- de un plan de manejo.
NP29	Objetivos basados en el conocimiento empírico	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento empírico.
NP30	Alcance acorde a la capacidad de gestión	La aproximación metodológica propicia el establecimiento de objetivos a una escala adecuada a la capacidad de gestión del área, real o prevista.
NP31	Estrategias vinculadas al diagnóstico	La aproximación metodológica propicia el establecimiento de estrategias en función a los factores clave de intervención identificados en el diagnóstico.
NP32	Estrategias priorizadas	La aproximación metodológica permite identificar las estrategias que deberán priorizarse al momento de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos existentes para la gestión del área y sobre la búsqueda de fondos.
NP33	Zonificación	La aproximación metodológica propicia el desarrollo de una herramienta de gestión del territorio que espacializa los objetivos y estrategias.

Relevamiento de opiniones sobre los nuevos atributos identificados a partir de las sugerencias de los expertos

El cuestionario fue enviado por e-mail a los 17 expertos que respondieron el cuestionario inicial. Tan sólo un experto se excusó de responder el cuestionario por encontrarse de viaje.

2.2. PONDERACIÓN DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA ATRIBUTO

Se decidió calcular una medida de tendencia central con el fin de resumir las calificaciones proporcionadas por parte de los expertos, obteniendo un valor a incorporar en la herramienta de evaluación como ponderación de cada atributo.

La medida de tendencia central seleccionada fue la mediana ya que la escala Likert constituye una medición ordinal, es decir, las diferentes opciones de respuesta tienen un orden, pero no se puede asegurar que los intervalos entre los valores sean iguales, por lo que comúnmente se utiliza en su análisis métodos no paramétricos (Jamieson, 2004; Chien-wo, 2007).

2.3. EVALUACIÓN DEL NIVEL DE CONSENSO SOBRE LA PONDERACIÓN DE CADA ATRIBUTO

Dado que la ponderación asignada a cada atributo se calculó en base a la mediana, se decidió calcular también los cuartiles y su desviación cuartil, con el propósito de evaluar el nivel de consenso sobre la calificación de cada atributo. Cabe señalar que la mediana no es una medida sensible a valores extremos.

Así se calculó el primer y tercer cuartil, lo que corresponde a los valores posibles de la variable en los puntos que se ubican en el límite superior de cada grupo.

Una vez calculados los cuartiles, se obtuvo la desviación cuartil, lo que es a la mitad de la distancia entre el primer y tercer cuartil (Martínez, 2006). Esto con el propósito de identificar los atributos con mayor nivel de consenso y tomar decisiones sobre la incorporación de los nuevos atributos identificados a partir de los comentarios de los expertos, en la herramienta de evaluación.

A su vez, siguiendo algunas sugerencias para el análisis de datos obtenidos mediante una escala tipo Likert, los mismos fueron descritos realizando una tabla de frecuencias por categoría (Jamieson, 2004).

2.4. AJUSTE DE LA HERRAMIENTA A TRAVÉS DE LA APLICACIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL PPQC Y DE SU PLAN DE MANEJO

Una vez identificados los atributos y asignados los pesos para cada uno, se testeó la herramienta desarrollada. Para esto se aplicó la herramienta para la evaluación de la planificación del manejo de áreas protegidas, utilizando tanto el componente relativo a la evaluación del proceso, como el relativo a la evaluación del plan de manejo (acotado a la evaluación de los objetivos).

Para aplicar la herramienta se seleccionó a 5 personas que en su momento integraron los diferentes ámbitos establecidos en la Estructura Organizativa del Proceso de Planificación del PPQC. Con estas personas se realizó una entrevista semi-estructurada en base a la herramienta desarrollada. Asimismo, si bien se solicitaba que las personas calificaran los diferentes atributos presentes en la herramienta, se les pidió también que señalaran cualquier modificación que la herramienta pudiera requerir con el fin de facilitar su comprensión y aplicación.

En este punto no se realizan mayores precisiones sobre la aplicación de la herramienta de evaluación, dado que el Capítulo 2 describe su aplicación en el marco del segundo objetivo de la presente tesis: identificar las barreras del proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC para el cumplimiento de los atributos de un proceso de planificación efectivo.

2.5. ELABORACIÓN DE UNA VERSIÓN FINAL DE LA HERRAMIENTA

Por último se generó una versión final de la herramienta, compuesta por los atributos identificados y retroalimentados durante el proceso de consulta a expertos, las ponderaciones obtenidas, e instrucciones para su uso, incorporando para eso algunos de los comentarios proporcionados por las personas entrevistadas durante su aplicación y considerando el consenso en las respuestas.

La herramienta incluye instrucciones para calcular un índice final de satisfacción, estructurado en base a los índices denominados sintéticos o elementales (Pinilla *et al.*, 2010). El índice fue elaborado de forma tal que permitiera obtener la fluctuación de la suma ponderada de los atributos que se cumplen respecto a la suma de las ponderaciones de todos los atributos. A continuación se presenta la fórmula elaborada:

$$\frac{\sum_{i=1}^n P_i \times S_i}{\sum_{i=1}^n P_i} \times 100 = \text{Índice de satisfacción}$$

Siendo: P la ponderación; S la respuesta (expresada en 0, para no cumple y 1 para cumple); i cada atributo.

3. RESULTADOS

La Tabla 12 presenta el listado de atributos identificados y calificados mediante la revisión bibliográfica y la consulta a expertos, junto al resultado del cálculo de la frecuencia, mediana y desviación cuartil. En el Anexo 3 se presentan las calificaciones proporcionadas por cada uno de los expertos.

En la mayoría de los casos los expertos proporcionaron comentarios a través del cuestionario y por e-mail. A partir de los comentarios recibidos por parte de los expertos, así como de los comentarios proporcionados por parte de las personas entrevistadas para la aplicación de la herramienta, se realizaron las siguientes modificaciones a la herramienta en evaluación:

- Se reemplazó la denominación “conjunto de objetivos”, como enunciado abarcativo, por “conjunto de fines”. A su vez, se reemplazó la palabra “objetivo” por “fin”, en todos los casos en los que el enunciado no hiciera referencia precisa a un objetivo en sí.
- Se eliminó el atributo *jerarquía clara entre objetivos* (F1), por generar cierta confusión en relación al atributo *integración vertical de los objetivos* (F2), siendo percibidos como similares, pero existiendo mayor consenso en relación a la integración vertical, no así en relación a la prioridad de unos respecto a otros.
- El atributo *planificación sistémica* (P10) fue eliminado, al estar suficientemente evaluado a través de otros atributos previamente identificados.
- Los atributos *registro de actuaciones y decisiones* (P24) y *manejo de información* (P25) se sintetizaron en un sólo atributo, por estar estrechamente correlacionados.
- El atributo *objetivos socialmente valorados* (P18) fue definido de mejor forma, al haberse recibido recomendaciones sobre la necesidad de precisar su alcance.
- Se modificaron los ejemplos del atributo *integración horizontal* (F3), buscando un lenguaje más familiar (en lugar de estratégico, táctico y operativo).

Tabla 12. Listado total de atributos para la evaluación. Frecuencias por categoría de calificación (1= no importante, 2=un poco importante, 3=moderadamente importante, 4=muy importante, 5=extremadamente importante). Mediana (M) y desviación cuartil (DC). Los atributos cuya codificación empieza por la letra “N”, constituyen aquellos identificados a partir de la consulta a expertos.

Alcance del atributo	Cód.	Atributo	No. Resp.	Frecuencia					M	DC
				1	2	3	4	5		
C. fines	F1	Jerarquía clara	16	1	1	2	7	5	4.00	0.62
C. fines	F2	Integración vertical	17	0	0	2	7	8	4.00	0.50
C. fines	F3	Integración horizontal	16	0	0	5	8	3	4.00	0.50
C. fines	F4	De lo general a lo particular	17	0	1	2	4	10	5.00	0.50
C. fines	F5	Orientados a resultados alcanzables	17	1	0	1	5	10	5.00	0.50
C. fines	F6	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	17	1	0	2	1	13	5.00	0.00
C. fines	F7	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	14	0	0	5	4	5	4.00	1.00
C. fines	F8	Multitemporalidad	17	1	0	3	6	7	4.00	0.50
C. fines	F9	Multiescala	16	0	1	4	7	4	4.00	0.62
C. fines	F10	Evaluables	16	0	0	1	3	12	5.00	0.12
C. fines	F11	Trazabilidad	17	0	1	0	4	12	5.00	0.50
C. fines	F12	Adaptables, permiten flexibilidad	17	0	0	3	7	7	4.00	0.50
Objetivos	O1	Asociado a los objetos de conservación de un área	16	0	0	0	6	10	5.00	0.50
Objetivos	O2	Orientados al impacto	17	1	0	1	4	11	5.00	0.50
Objetivos	O3	Medibles	16	2	0	2	4	8	4.50	0.62
Objetivos	O4	De tiempo limitado a largo plazo	16	0	1	2	7	6	4.00	0.50
Objetivos	O5	Específicos / claros	17	0	1	1	4	11	5.00	0.50

Alcance del atributo	Cód.	Atributo		Frecuencia					M	DC
				1	2	3	4	5		
Objetivos	O6	Asociados a indicadores	17	0	0	0	5	12	5.00	0.50
Objetivos	NO7	Espacializables	16	1	1	4	6	4	4.00	0.62
Metas	M1	Orientadas a resultados	16	0	0	1	5	10	5.00	0.50
Metas	M2	Medibles	17	0	1	1	6	9	5.00	0.50
Metas	M3	De tiempo limitado	16	0	1	3	5	7	4.00	0.62
Metas	M4	Específicas	17	0	1	1	4	11	5.00	0.50
Metas	M5	Prácticas	17	0	1	0	3	13	5.00	0.00
Metas	NM6	Asociadas a indicadores	16	1	0	0	3	12	5.00	0.12
Metas	NM7	Espacializables	14	1	1	4	4	4	4.00	0.87
Proceso	P1	Capacidad legal de actuación	17	1	2	1	3	10	5.00	0.50
Proceso	P2	Apoyo institucional	17	0	0	1	6	10	5.00	0.50
Proceso	P3	Apoyo social	16	0	0	1	4	11	5.00	0.50
Proceso	P4	Apoyo científico-técnico	16	0	0	4	4	8	4.50	0.62
Proceso	P5	Apoyo del personal del área protegida	16	0	0	1	8	7	4.00	0.50
Proceso	P6	Capacidades técnicas	16	0	0	0	8	8	4.50	0.50
Proceso	P7	Comunicación y difusión	16	0	0	1	8	7	4.00	0.50
Proceso	P8	Integración vertical	15	0	0	1	8	6	4.00	0.50
Proceso	P9	Integración horizontal	15	0	0	3	7	5	4.00	0.50
Proceso	P10	Planificación sistémica	14	0	0	3	5	6	4.00	0.50
Proceso	P11	Planificación sistemática	17	0	0	2	7	8	4.00	0.50
Proceso	P12	Planificación a largo plazo	17	0	0	1	7	9	5.00	0.50
Proceso	P13	Visión acordada	17	0	0	0	8	9	5.00	0.50
Proceso	P14	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	17	0	0	1	9	7	4.00	0.50

Alcance del atributo	Cód.	Atributo	No. Resp.	Frecuencia					M	DC
				1	2	3	4	5		
Proceso	P15	Estado deseado de los objetos explícito	17	0	0	2	5	10	5.00	0.50
Proceso	P16	Modelo conceptual / análisis de situación	16	0	0	2	3	11	5.00	0.50
Proceso	P17	Objetivos científicamente fundados	17	0	0	5	8	4	4.00	0.50
Proceso	P18	Objetivos socialmente valorados	17	0	0	0	1 1	6	4.00	0.50
Proceso	P19	Objetivos acordados con los propietarios del área	16	0	0	2	6	8	4.50	0.50
Proceso	P20	Participación de las instituciones competentes	17	0	0	1	9	7	4.00	0.50
Proceso	P21	Cadena de objetivos / cadena de resultados	17	0	0	2	5	10	5.00	0.50
Proceso	P22	Sistema de monitoreo	17	0	0	0	7	10	5.00	0.50
Proceso	P23	Planificación financiera	17	0	0	3	4	10	5.00	0.50
Proceso	P24	Registro de actuaciones y decisiones	17	0	0	4	7	6	4.00	0.50
Proceso	P25	Manejo de información	17	0	0	4	7	6	4.00	0.50
Proceso	NP26	Caracterización focalizada	15	1	0	0	7	7	5.00	0.50
Proceso	NP27	Diagnóstico focalizado	12	1	0	0	5	9	4.00	0.62
Proceso	NP28	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	16	0	0	3	5	4	4.00	0.50
Proceso	NP29	Objetivos basados en el conocimiento empírico	14	1	0	5	9	1	4.00	0.50
Proceso	NP30	Alcance acorde a la capacidad de gestión	14	0	0	2	7	5	5.00	0.37
Proceso	NP31	Estrategias vinculadas al diagnóstico	16	0	0	0	4	10	5.00	0.12
Proceso	NP32	Estrategias priorizadas	16	0	0	0	4	12	4.00	1.00
Proceso	NP33	Zonificación	16	1	0	4	6	5	5.00	0.50

- Se modificó y precisó la definición del atributo *comunicación y difusión* (P7), al recibirse sugerencias sobre la importancia de que la comunicación se dirija a generar respaldo y compromiso de los diferentes actores. Su nuevo enunciado fue *comunicación y difusión estratégica*.
- Se decidió no incluir en la herramienta el nuevo atributo *alcance acorde a la capacidad de gestión* (NP30). Esto, dado que se compartió los comentarios de algunos expertos, en relación a que son los objetivos y metas con los atributos previamente definidos, lo que conduce a establecer un alcance acorde a la capacidad de gestión, pero estableciendo para cada caso las diferentes particularidades (es decir, para los objetivos un nivel de impacto, para las metas un nivel de resultado). A la vez, ese atributo sólo recibió 5 calificaciones en la categoría “extremadamente importante”.
- Se realizaron otras modificaciones mínimas en las descripciones de los atributos, con el fin de volverlas más claras y precisas.
- Ante los 8 nuevos atributos de carácter metodológico identificados para el proceso de planificación (a través de la consulta a expertos), los atributos del proceso se organizaron en tres categorías: preparación y desarrollo del proceso, aproximación metodológica y sistematización del proceso.

En el Anexo 4 se presenta la herramienta de evaluación finalmente desarrollada. Dicha herramienta contiene los atributos seleccionados luego del análisis realizado. Está compuesta por 30 atributos para evaluar los procesos de planificación, 11 atributos para evaluar el conjunto de fines, 7 para evaluar los objetivos y 7 para evaluar las metas.

4. DISCUSIÓN

A partir del análisis de los resultados se pudo evidenciar un elevado nivel de consenso sobre la claridad que los planes de manejo deben tener en cuanto a su impacto en la conservación de la biodiversidad, acorde a las aproximaciones en base a valores de conservación (CMP, 2007; TNC, 2007; Moore 2009a, 2009b).

A continuación se detallan algunas reflexiones que surgen, por un lado, sobre la calificación de los atributos identificados a partir de la revisión bibliográfica y, por otro lado, sobre los nuevos atributos identificados a partir de la consulta a expertos.

Reflexiones sobre la calificación de los atributos identificados a partir de la revisión bibliográfica

Como se observa en la tabla 12, la mediana de todos los atributos seleccionados se ubicó entre 4 (muy importante) y 5 (extremadamente importante), lo que confirmó la pertinencia de los atributos previamente seleccionados, para evaluar la calidad de los procesos de elaboración de un plan de manejo, así como los objetivos y metas generados.

Se pudo identificar que el mayor nivel de consenso se encuentra en dos atributos:

- F6. *Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad* (atributo identificado para el conjunto de los fines del plan de manejo): es decir, independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo debe presentar objetivos de conservación de la biodiversidad claramente identificables, orientados al impacto deseado.
- M5. *Prácticas* (atributo identificado para las metas): es decir, las metas deben ser alcanzables y apropiadas dentro del contexto del sitio.

A la vez, cabe resaltar que estos dos atributos se destacan por haber obtenido una alta frecuencia de calificación en la categoría “extremadamente importante” (13 respuestas).

Esto parece ser una buena síntesis de lo que se pretende por una planificación efectiva, es decir, establecer los impactos deseados en conservación de la biodiversidad, y las metas prácticas para alcanzarlo (Salafsky *et al.*, 2001; Thomas & Middleton, 2003; Lockwood *et al.*, 2006, CMP, 2007; TNC, 2007).

Por otra parte, se puede mencionar que el nivel de menor consenso radica en el siguiente atributo:

- F7. *Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés, diferentes a los de biodiversidad* (atributo identificado para el conjunto de los fines del plan de manejo). Este atributo se describe de la siguiente forma: independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de valores del área u objetos de interés diferentes a los de biodiversidad, orientados al impacto deseado.

Este bajo nivel de consenso puede dar cuenta de las dos corrientes de pensamiento que conviven en relación a las áreas protegidas, priorizando por un lado la función social y una más conservacionista (Guerrero *et al.*, 2007).

En relación al proceso de elaboración del plan de manejo, los atributos que obtuvieron mayor frecuencia de la calificación “extremadamente importante” (11 respuestas) fueron:

- *Apoyo social*: es decir, debe existir respaldo o compromiso de los actores sociales potencialmente relacionados con el plan, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.
- *Modelo conceptual*: es decir, la aproximación metodológica debe permitir identificar las relaciones entre lo que se quiere conservar, su estado, las actividades o factores que amenazan su persistencia, las oportunidades.

Esto deja a la luz dos aspectos fundamentales: el apoyo social es un componente clave para la gestión de las áreas protegidas; radica en cómo se conduce un proceso de planificación gran parte de la posibilidad de lograrlo, lo que se confirma como un atributo indispensable de un proceso de elaboración de un plan de manejo, como consta en la mayoría de buenas prácticas o lineamientos para los procesos de planificación (ANZECC, 2000; Thomas & Middleton, 2003; EUROPARC-España, 2010).

A su vez, un modelo conceptual es un esquema sintético de la realidad de un área; su elaboración durante un proceso de planificación permite entender y comunicar de mejor forma la realidad percibida y los elementos clave sobre los que será necesario actuar. Es en sí la base para el armado de las estrategias y el establecimiento de los objetivos de conservación claros y las metas prácticas que se priorizó en la calificación de los atributos de los objetivos (CMP, 2007).

Reflexiones sobre la calificación de los nuevos atributos identificados a partir de la consulta a expertos

Como se presenta en la tabla 12, al igual que ocurría en el caso de los atributos identificados a partir de la revisión bibliográfica, la mediana de todos los atributos seleccionados a partir de la consulta a expertos se ubicó entre 4 (muy importante) y 5 (extremadamente importante), lo que confirma su pertinencia para evaluar los procesos de planificación y los objetivos.

En este caso, fue posible identificar un importante nivel de consenso en relación a los siguientes atributos:

- NM6. *Asociadas a indicadores* (atributo identificado para las metas): es decir, deben existir indicadores que permiten medir la efectividad de las acciones propuestas en cuanto a logro de los resultados deseados.

- NP31. *Estrategias vinculadas al diagnóstico* (atributo identificado para el proceso): es decir, la aproximación metodológica propicia el establecimiento de estrategias en función a los puntos clave de intervención identificados en el diagnóstico.

Estos atributos forman parte de prácticas modernas de planificación de áreas protegidas, como son las promovidas a través de la metodología de planificación de áreas de TNC (Granizo *et al.*, 2006) y de los Estándares Abiertos para la Conservación (CMP, 2007).

Por otra parte, un elemento en el que es importante profundizar es en la espacialización. Este es uno de los atributos en los que el 25% de los expertos asignaron calificaciones más bajas, tanto en relación a la espacialización de los objetivos y de las metas, como en relación a una aproximación en los procesos de planificación que tienda a la zonificación del área.

Otro de los atributos peor calificados fue *Objetivos basados en el conocimiento empírico* (NP29). En este sentido, algunos comentarios enfatizaban en la pertinencia de esta aproximación siempre y cuando no exista información científica. Esto se encuentra en línea con el énfasis que a nivel internacional se realiza en cuanto a asegurar que el conocimiento científico contribuya a la creación y gestión de las áreas protegidas (Secretaría CDB, 2004).

Independientemente de las diferencias en la calificación de los atributos en su mayoría la opinión de los expertos ubicó su opinión en las categorías de muy importantes o extremadamente importantes. Así, la aplicación de la herramienta puede contribuir a los procesos de planificación hacia la incorporación de atributos que garanticen la calidad de los mismos y de los productos generados. Puede, a su vez, contribuir a estandarizar la taxonomía al menos en lo referente los objetivos y metas, facilitando tanto la comunicación y el aprendizaje, como la evaluación y comparación entre planes y procesos de planificación, como lo señalan Stem y colaboradores (2005).

CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE MANEJO DEL PAISAJE PROTEGIDO QUEBRADA DE LOS CUERVOS (PPQC)

El Capítulo 3 describe la evaluación del proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC, con el fin de generar insumos para fortalecer la práctica de la planificación.

1. CONTEXTO PARA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL PPQC

Fortalecer la práctica de la planificación ha tomado relevancia entre los profesionales de la conservación como condición para generar estrategias capaces de ser implementadas y ser efectivas (Margoluis & Salafsky, 1998; Knight *et al.*, 2006b; CMP, 2007). En este sentido, diferentes publicaciones señalan la dificultad para incorporar buenas prácticas en los procesos de elaboración de planes de manejo, ante la existencia de diferentes barreras (Lachapelle *et al.*, 2003; UICN, 2005; Kohl, 2007). Las principales barreras identificadas se encuentran a nivel de:

- Definición inadecuada de objetivos: refiere a la falta de claridad en los objetivos que el proceso de planificación o los planificadores esperan alcanzar (Lachapelle *et al.*, 2003).
- Rigidez en el diseño del proceso: refiere a restricciones asociadas a limitaciones de recursos, tiempo, accionar. Se vincula con otras barreras: (a) la existencia de procedimientos pre-establecidos que en muchos casos interfieren con las prioridades del proceso de planificación y, (b) la falta de confianza, no sólo por parte de la comunidad involucrada, sino también por parte de las agencias de gobierno y sus diferentes unidades. Las limitaciones impiden la innovación en dichos procesos, incidiendo en muchos casos en la construcción de confianza (Lachapelle *et al.*, 2003).
- Diseño institucional: refiere a los valores, objetivos, supuestos institucionales que determinan, por ejemplo, enfoques de control centralizados y alejados de la realidad de las áreas, mandatos sobre el accionar en tierras privadas sin considerar la capacidad o poder real de actuación, etc. (Lachapelle *et al.*, 2003).
- Supuestos sobre la planificación: refiere paradigmas de planificación que desconocen el contexto dinámico, imposible de comprender en su

totalidad, complejo y en evolución en el que se desarrollan los procesos (Kohl, 2007).

En Uruguay, entre las barreras identificadas para la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se señala específicamente la falta de personal capacitado en planificación y gestión de áreas protegidas, asociada a la asignación de nuevas responsabilidades a DINAMA a partir de la Ley 17.234, sin un proceso de ajuste institucional. A su vez, en general existe escases de recursos humanos con marcos metodológicos comunes (Canzani, 2005; MVOTMA/PNUD/GEF, 2006; DINAMA 2010a).

En este marco, evaluar el proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC busca contribuir a fortalecer la práctica de planificación.

El PPQC ingresó al Sistema Nacional de Áreas Protegidas el 29 de setiembre de 2008 (Decreto 462/008). A la fecha, es la única área del SNAP que cuenta con un plan de manejo aprobado (resolución ministerial 1042/11, con fecha 3 de octubre de 2011). El mismo fue elaborado entre setiembre de 2008 y octubre de 2009, con insumos técnicos generados desde 2007. El proceso de elaboración del plan de manejo se basó en la Guía para la Planificación de Áreas Protegidas de Uruguay (DINAMA, 2010b).

2. METODOLOGÍA

Para evaluar el proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC:

1. Se aplicó la Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas (desarrollada en el Capítulo 2).
2. Se realizó una entrevista semi-estructurada con el fin de identificar las barreras en base a la Herramienta de Evaluación.

2.1. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

La Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas se encuentra organizada en dos secciones:

- Una primera sección destinada a la evaluación del proceso de elaboración de los planes de manejo (hoja 1).
- Una segunda sección destinada a evaluar el plan de manejo, en lo que refiere a los objetivos y metas formulados (hoja 2).

A continuación se detallan las pautas para el uso de la Herramienta:

- a. La hoja 1 (Evaluación del proceso), debe aplicarse antes y durante el proceso de planificación.
- b. La hoja 2 (Evaluación de los objetivos y metas), debe aplicarse al final del proceso de planificación y antes de cerrar el borrador del plan.
- c. La herramienta está diseñada para ser respondida por un evaluador en base a la reflexión realizada de forma conjunta con el equipo de planificación y otros actores identificados.
- d. El evaluador debe identificar los integrantes del equipo de planificación y otros actores que participarán en la evaluación; con las personas involucradas se debe precisar su forma de aplicación (frecuencia; aplicación mediante entrevistas, reuniones o talleres; instancias para la discusión de los resultados y definición de próximos pasos).
- e. Para la calificación, en función al mecanismo de aplicación definido, el evaluador finalmente debe determinar si el proceso o el plan de manejo (dependiendo del caso) cumple o no cumple con los atributos listados.
- f. Cada calificación debe acompañarse de un listado de los medios de verificación que respaldan la calificación proporcionada. Por esto, durante su aplicación estos medios de verificación deben ser identificados.

Con este marco, la aplicación de la herramienta para el caso del PPQC siguió las siguientes etapas:

- 1. Identificación de las personas a incluir en la evaluación y definición de la forma de aplicación.
- 2. Realización de entrevistas para recabar la opinión de personas integrantes de diferentes ámbitos del proceso de planificación.
- 3. Calificación final de los atributos por parte del evaluador e identificación de los medios de verificación.
- 4. Cálculo del índice de satisfacción del proceso de planificación y de los objetivos del plan de manejo.

2.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS A INCLUIR EN LA EVALUACIÓN Y DEFINICIÓN DE LA FORMA DE APLICACIÓN

La identificación de las personas a contactar para la aplicación de la Herramienta de Evaluación se realizó en base a la estructura organizativa del proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC.

La estructura organizativa, acorde a lo detallado en el Plan de Manejo del PPQC (DINAMA, 2010b) fue la siguiente (Figura 1):

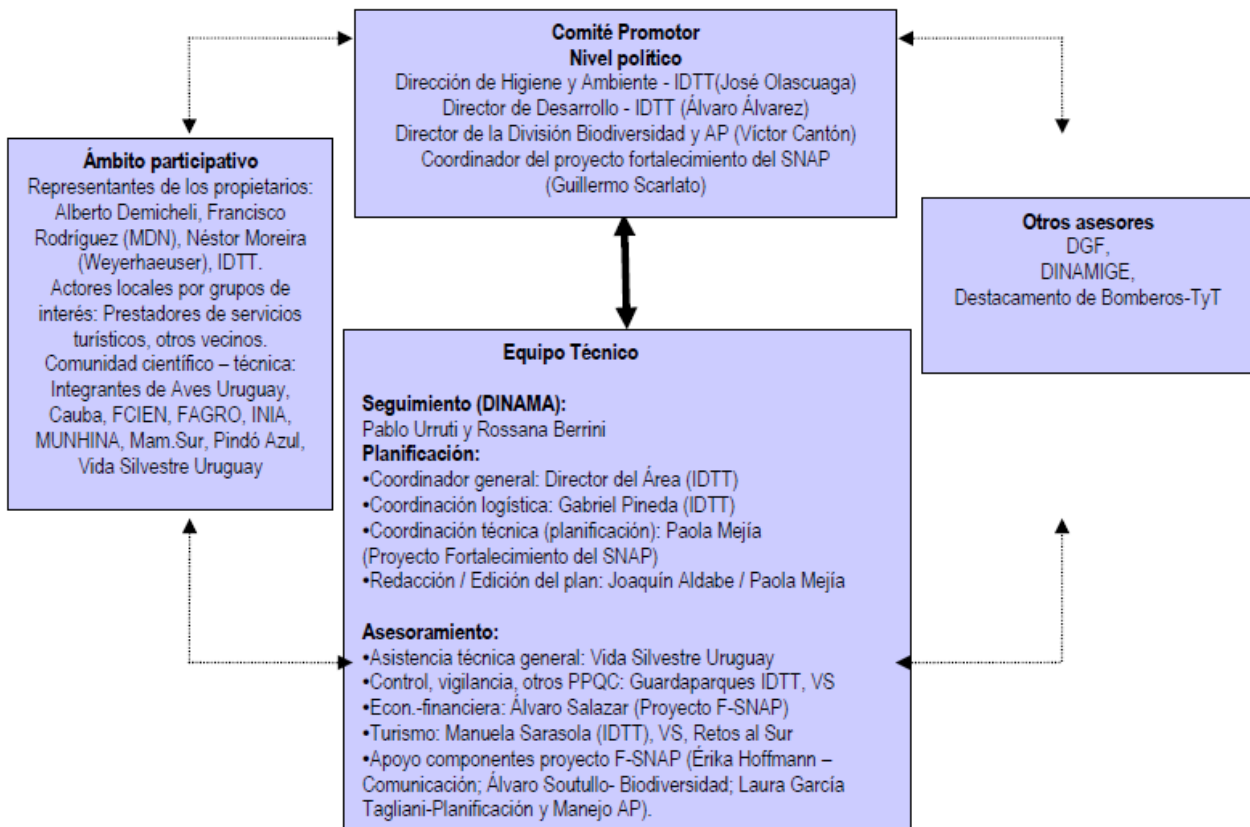


Figura 1. Estructura general de ejecución y responsabilidades para la elaboración del Plan de Manejo del PPQC (DINAMA, 2010b).

El Comité Promotor es un ámbito de carácter técnico-político conformado *ad-hoc* con el fin, entre otros, de impulsar y dar seguimiento al proceso de planificación y establecer los acuerdos políticos entre los actores para garantizar la activa participación y concertación en el proceso de planificación (Mejía, 2009).

El equipo técnico estuvo integrando por personal de DINAMA, Intendencia Departamental de Treinta y Tres (IDTT) y Vida Silvestre con diferentes funciones. Como se puede ver en la Figura 1, el equipo contaba con personal a cargo del seguimiento del proceso, personal a cargo de la coordinación del proceso de planificación y personal a cargo del asesoramiento.

El ámbito participativo correspondía a un espacio de consulta *ad hoc* para el proceso de planificación. Participaron los propietarios del área protegida, personal del predio municipal, comunidad científico técnica del PPQC (integrantes de Aves Uruguay, Grupo Cauba, Mam.Sur, Museo Nacional de Historia Natural, Pindó Azul,

Facultad de Ciencias – Ecología Terrestre, Facultad de Agronomía, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria); en actividades puntuales participaron vecinos del área protegida, entre otros actores (DINAMA, 2010b).

Cabe señalar que el proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC se desarrolló casi en su totalidad sin contar con una Comisión Asesora Específica (CAE). La CAE del PPQC se conformó en diciembre de 2009, siendo su primer tarea la revisión del plan de manejo del área, actividad que concluyó en febrero de 2010 (Actas de la CAE).

Así, se decidió pertinente incluir en la evaluación una persona de cada ámbito identificado, dada su diferente función y vínculo con el proceso de planificación. Como forma de aplicación de la herramienta se decidió realizar una entrevista a cada una de las personas contactadas.

2.1.2. REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS PARA RECABAR LA OPINIÓN DE PERSONAS INTEGRANTES DE LOS DIFERENTES ÁMBITOS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Con el objetivo de recabar la opinión de las personas vinculada al proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC, se realizó una entrevista semi-estructura en la que se solicitó que cada uno califique el grado de cumplimiento de los atributos presentes en la Herramienta de Evaluación. Tres entrevistas se realizaron en Montevideo y dos en Treinta y Tres. Las personas entrevistadas fueron las siguientes:

1. Integrante del Comité Promotor por parte de DINAMA.
2. Responsable del seguimiento del proceso de planificación por parte de DINAMA (equipo técnico / seguimiento).
3. Coordinador logístico (equipo técnico / planificación).
4. Responsable técnica por parte de Vida Silvestre Uruguay (equipo técnico/asesoramiento).
5. Productor propietario de parte del área (ámbito participativo).

2.1.3. CALIFICACIÓN FINAL DE LOS ATRIBUTOS E IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN

La calificación final de los atributos fue asignada por la autora, en función a las entrevistas realizadas y los medios de verificación, para lo que se realizó una revisión de la documentación del proceso de planificación.

2.1.4. CÁLCULO DEL ÍNDICE DE SATISFACCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE MANEJO

El cálculo del índice de satisfacción del proceso de planificación y de los objetivos del plan de manejo se realizó utilizando la fórmula incorporada a la Herramienta de Evaluación.

El índice se calculó para la evaluación realizada tanto por los expertos como por la autora. Los atributos no calificados en las entrevistas no fueron computados.

2.2. ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS

Para la identificación de barreras se solicitó a los entrevistados la siguiente información, en función a la Herramienta de Evaluación:

- Su percepción sobre los motivos que incidieron en el no cumplimiento de algunos atributos.
- Su percepción sobre los motivos que limitaron el desempeño de ciertos atributos calificados de forma positiva.

3. RESULTADOS

La Tabla 13 presenta las calificaciones proporcionadas por los entrevistados para los atributos relativos al proceso de planificación. Los atributos se presentan en el orden finalmente establecidos en la Herramienta de Evaluación, por lo que las diferentes tablas mostraran variaciones en relación a la secuencia utilizada en el Capítulo 2. Al final de la tabla se presenta el índice de satisfacción por entrevistado.

Tabla 13. Evaluación del proceso de planificación del PPQC. Calificaciones por entrevistado para cada uno de los atributos de la Herramienta de Evaluación.

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
Preparación y desarrollo del proceso	1	Capacidad legal de actuación	1	1	1	0	1
	2	Apoyo institucional	1	1	1	1	1
	3	Apoyo social	1	1	1	1	1
	4	Apoyo científico-técnico	1	1	1	1	1
	5	Apoyo del personal del área protegida	-	-	1	0	1
	6	Capacidades técnicas	1	1	1	1	1
	7	Comunicación y difusión estratégica	0	-	1	0	1
Aproximación metodológica	8	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	1	0	1	1	1
	9	Integración vertical	1	1	1	1	1
	10	Integración horizontal	1	-	1	1	1
	11	Planificación sistemática	1	1	1	1	1
	12	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	1	1	1	1	1

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
Aproximación metodológica	13	Estado deseado de los objetos explícito	1	1	1	1	1
	14	Caracterización focalizada	1	1	1	1	1
	15	Diagnóstico focalizado	1	1	1	1	1
	16	Modelo conceptual / análisis de situación	1	1	1	1	1
	17	Visión acordada	1	1	1	1	1
	18	Objetivos a largo plazo	1	1	1	1	1
	19	Objetivos científicamente fundados	1	1	1	1	1
	20	Objetivos basados en el conocimiento empírico	1	-	1	1	1
	21	Objetivos socialmente valorados	1	-	1	0	1
	22	Objetivos acordados con los propietarios del área	1	1	1	1	1
	23	Participación de las instituciones competentes	1	1	1	1	1
	24	Estrategias vinculadas al diagnóstico	1	1	1	1	1
	25	Estrategias priorizadas	1	1	1	1	1
	26	Cadena de objetivos / cadena de resultados	1	1	1	1	1
	27	Zonificación	1	1	1	1	1
	28	Sistema de monitoreo	1	1	1	1	1
	29	Planificación financiera	1	1	1	1	1

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
Sistematización del proceso	30	Registro de actuaciones y manejo de información	-	1	1	1	1
Índice de satisfacción			96.84	96.51	100	87.36	100
Número de atributos no calificados			2	5	0	0	0

La Tabla 14 presenta las calificaciones proporcionadas por los entrevistados para los atributos relativos a los objetivos del plan de manejo. Al final de la tabla se presenta el índice de satisfacción por entrevistado.

Tabla 14. Evaluación de los objetivos del plan de manejo del PPQC. Calificaciones por entrevistado para cada uno de los atributos de la Herramienta de Evaluación.

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
	1	Integración vertical	1	1	1	1	1
	2	Integración horizontal	1	1	1	1	1
	3	De lo general a lo particular	1	1	1	1	1
	4	Orientados a resultados alcanzables	1	1	1	1	1
	5	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	1	1	1	1	1
	6	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	1	1	1	1	1

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
	7	Multitemporalidad	1	1	1	1	1
	8	Multiescala	1	1	1	1	1
	9	Evaluables	1	1	1	1	1
	10	Trazabilidad	1	1	1	1	1
	11	Adaptables, permiten flexibilidad	1	1	1	0	1
Aplica a los objetivos de conservación	12	Asociado a los objetos de conservación de un área	1	1	1	1	1
	13	Orientados al impacto	1	1	1	1	1
	14	Medibles	0	1	1	1	1
	15	De tiempo limitado a largo plazo	1	1	1	1	1
	16	Específicos / claros	1	1	1	1	1
	17	Asociados a indicadores	1	1	1	1	1
	18	Espacializables	1	1	1	1	1

Alcance	No.	Atributo	Calificación por entrevistado según ámbito				
			Com. Prom.	Equipo (Seg.)	Equipo (Coord. log)	Equipo (Ases. técnico)	Ámb. Part.
Aplica a las metas	19	Orientadas resultados	a 1	1	1	1	1
	20	Medibles	1	1	1	1	1
	21	De tiempo limitado	1	1	1	1	1
	22	Específicas	1	1	1	1	1
	23	Prácticas	1	1	1	1	1
	24	Asociadas indicadores	a 1	1	1	1	1
	25	Espacializables	0	-	1	1	1
Índice de satisfacción			92.58	100	100	96.51	100
Número de atributos sin respuesta			0	1	0	0	0

La Tabla 15 presenta la calificación final asignada por la autora a los atributos del proceso de planificación, así como los medios de verificación.

Tabla 15. Calificación final asignada por la autora y medios de verificación por atributo de la Herramienta de Evaluación, para el caso del proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Preparación y desarrollo del proceso	1	Capacidad legal de actuación	1	Decreto de incorporación del área al SNAP con fecha 29 de setiembre de 2009.
	2	Apoyo institucional	1	Registros de actividades indican instancias con participación de: intendente de Treinta y Tres, otros directores, dirección de la DINAMA. La solicitud de referentes de instituciones con competencias en minería, forestación y turismo recibió una pronta respuesta, estableciéndose canales de asesoramiento y articulación. Conformación del Comité Promotor, constituido por el Director de la División de Biodiversidad y Áreas Protegidas de DINAMA, por el Coordinador General del Proyecto F-SNAP, por el Director de Desarrollo y el Director de Higiene y Medio Ambiente de la IDTT. Registros de actividades indican la participación del Comité Promotor en reuniones y talleres.
	3	Apoyo social	1	El registro de actividades durante el proceso de planificación indica una buena respuesta por parte de los propietarios del área a lo largo del proceso. El registro de actividades indica una buena respuesta de otros actores locales en instancias amplias de "lanzamiento del proceso de planificación" y de retroalimentación de diferentes productos, convocadas en escuelas y otros lugares de reunión de la zona. El registro de actividades indica la realización de actividades con grupos de interés, siendo el de mayor respuesta el correspondiente a los actores vinculados al uso turístico del área y su entorno.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Preparación y desarrollo del proceso	4	Apoyo científico-técnico	1	Los registros de actividades indican una buena respuesta y amplia participación de la comunidad científico-técnica del PPQC a lo largo de todo el proceso de planificación (Vida Silvestre Uruguay, Aves Uruguay, Grupo Cauba, Mam.Sur, MUNHINA, Pindó Azul, FCIEN – Ecología Terrestre, FAGRO, INIA).
	5	Apoyo del personal del área protegida	1	Los registros de actividades indican la participación del personal del área (guardaparques, coordinador por parte de IDTT).
	6	Capacidades técnicas	1	Los registros indican un proceso abierto y competitivo de selección del coordinador del proceso de planificación, en base a Términos de Referencia (TdR) que describen formación y experiencia acorde a la función.
	7	Comunicación y difusión estratégica	0	No se identificó una estrategia de comunicación propiamente dicha.
	8	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	1	La metodología de planificación utilizada acorde a los TdR del proceso define los siguientes conceptos: objetivo de un área protegida, visión, objetivo de un plan de manejo, meta, acción estratégica.
Aproximación metodológica	9	Integración vertical	1	Los registros de actividades indican una revisión de las especies prioritarias para el SNAP presentes en el área. La caracterización identificó objetivos en conflicto con otros usos. Se eliminaron contradicciones al interior del PPQC en relación a la minería (no en la zona adyacente), al excluir los padrones del área como suelos pasibles de algún tipo de actividad minera, en articulación con DINAMIGE. Esto se incluyó en su sistema de información.
	10	Integración horizontal	0	El plan incluye únicamente perfiles de los programas con metas vinculadas horizontalmente.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aproximación metodológica	11	Planificación sistemática	1	Los documentos de referencia metodológica del SNAP hacen énfasis en una planificación sistemática y sistémica. A la vez, existe un documento de diseño del proceso de planificación que presenta los pasos hacia la elaboración del plan de manejo.
	12	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	1	El plan presenta una justificación para cada objeto seleccionado, que hace referencia a las especies prioritarias del SNAP.
	13	Estado deseado de los objetos explícito	1	El plan presenta el estado deseado explícito (aunque no para todos los indicadores) a través del análisis de integridad ecológica.
	14	Caracterización focalizada	1	Existe una caracterización del área permite identificar los objetos de conservación, las amenazas existentes, las zonas de conflicto, los actores y su vínculo con el área.
	15	Diagnóstico focalizado	1	Existe un análisis de integridad ecológica, amenazas y factores subyacentes que permite identificar los puntos clave de intervención.
	16	Modelo conceptual / análisis de situación	1	El plan presenta un modelo conceptual sintético.
	17	Visión acordada	1	Los registros de actividades realizadas incluyen la elaboración de una visión acordada en el marco del ámbito de participación. El plan presenta la visión.
	18	Objetivos a largo plazo	1	El plan presenta objetivos a 10 años.
	19	Objetivos científicamente fundados	1	Los registros de actividades incluyen la aplicación de métodos de trabajo con la comunidad científica que procuran facilitar el acceso a la mejor información disponible.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aproximación metodológica	20	Objetivos basados en el conocimiento empírico	0	Los TdR del proceso de planificación no describen una aproximación dirigida hacia el establecimiento de objetivos en base al conocimiento empírico.
	21	Objetivos socialmente valorados	1	Los registros de actividades dan cuenta de una revisión de actividades de elaboración de objetivos de forma participativa.
	22	Objetivos acordados con los propietarios del área	1	El registro de actividades así como la documentación del proceso dan cuenta de un ámbito integrado por los propietarios del área, como forma de facilitar su participación en la generación de acuerdos. Existe una nota firmada por los propietarios, en el marco de la CAE, sugiriendo la oficialización del plan.
	23	Participación de las instituciones competentes	1	Existen solicitudes de referentes y articulación con DINAMIGE, DGF, Ministerio de Turismo; en las últimas etapas del proceso se designaron los referentes de la CAE: MGAP, Ministerio del Interior, IDTT, MDN. El MVOTMA participó en todo el proceso.
	24	Estrategias vinculadas al diagnóstico	1	El plan presenta definición de estrategias asociadas al modelo conceptual. Los programas en su versión extendida amplían la descripción de la problemática.
	25	Estrategias priorizadas	1	El plan presenta las estrategias con una definición de prioridad alta, media y baja para las diferentes actividades.
	26	Cadena de objetivos / cadena de resultados	1	El plan incluye la identificación de estrategias, con sus respectivas metas, para el logro de objetivos.
	27	Zonificación	1	El plan presenta un mapa, para cada zona se establece un nombre, objetivo y pautas para su uso.

Alcance	Cód.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aproximación metodológica	28	Sistema de monitoreo	1	El plan incluye la definición de indicadores para el monitoreo del cumplimiento de las acciones, para el monitoreo de la efectividad de las acciones en cuanto al logro del resultado deseado, y para el monitoreo del estado de conservación de los objetos.
	29	Planificación financiera	1	El plan presenta una planificación estratégica financiera.
Sistematización del proceso	30	Registro de actuaciones y manejo de información	0	No existe un sistema para el manejo de información. Se registraron las actividades sin seguir un procedimiento establecido.
		Índice de satisfacción	88.10	

La Tabla 16 presenta la calificación final asignada para los atributos de los objetivos, así como los medios de verificación.

Tabla 16. Calificación final y medios de verificación identificados por atributo de la Herramienta de Evaluación, para el caso de los objetivos del plan de manejo del PPQC.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aplica al conjunto de "fines"	1	Integración vertical	1	La sección correspondiente a los programas presenta de forma sintética las metas, detallado para cada programa los objetivos del plan y del área al que atiende cada uno.
	2	Integración horizontal	1	Los programas señalan los vínculos horizontales en relación a diferentes metas.
	3	De lo general a lo particular	1	Los "fines" presentes en el plan siguen la siguiente secuencia: visión, objetivos de conservación, metas, metas intermedias, acción estratégica.
	4	Orientados a resultados alcanzables	1	Incluye metas con esta característica.
	5	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	1	Incluye objetivos de conservación con esta característica.
	6	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	1	Incluye estos intereses en los objetivos de conservación, particularmente en el objetivo asociado a los pastizales naturales y la ganadería.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aplica al conjunto de fines	7	Multitemporalidad	1	Incluye objetivos a 10 años y metas establecida para 1, 2 y 3 años.
	8	Multiescala	1	Incluye objetivos establecidos a nivel de paisaje, ambiente, especie. También incluye metas vinculadas al área protegida en sí como a su zona adyacente.
	9	Evaluables	1	Los objetivos de conservación, las metas y las acciones estratégicas incluyen esta característica.
	10	Trazabilidad	1	La presentación de los programas en tablas sintéticas que presentan las metas intermedias, metas de reducción de amenazas y objetivos de conservación, permite identificar esta relación.
	11	Adaptables, permiten flexibilidad	0	El plan no presenta un diagrama con una cadena de resultados, que es un componente que facilita la identificación de supuestos incorrectos y la adaptación. Sin embargo los supuestos se presentan en la problemática y justificación de cada programa. Documento subsidiario IV(a). Versión extendida de los programas.
Aplica a los objetivos	12	Asociado a los objetos de conservación de un área	1	El plan de manejo presenta los objetivos organizados por objeto.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aplica a los objetivos	13	Orientados al impacto	1	Los objetivos hacen referencia al estado deseado de determinados atributos clave. A su vez, hacen referencia al estado deseado de acuerdo con los rangos definidos en el análisis de integridad ecológica (documento subsidiario III).
	14	Medibles	1	Utiliza escalas de todo o nada, relaciones en relación a la línea de base y a los rangos definidos en el análisis de integridad ecológica (documento subsidiario III).
	15	De tiempo limitado a largo plazo	1	Refieren a un período de 10 años.
	16	Específicos claros	/ 1	Objetivos redactados de forma simple y detallada (constatada percepción en entrevistas).
	17	Asociados a indicadores	1	Documento subsidiario V(a) - tabla 2.
	18	Espacializables	1	Redacción asociada a objetos pasibles de ser georreferenciados.

Alcance	No.	Atributo	Calificación	Medio de verificación
Aplica a las metas	19	Orientadas resultados	a 1	Expresa metas en relación a la reducción de amenazas e incremento de capacidades.
	20	Medibles	1	Hacen referencia a cantidades, porcentajes, tendencias, percepciones.
	21	De tiempo limitado	1	Las metas están enunciadas a 3 años.
	22	Específicas	1	Metas redactadas de forma simple y detallada.
	23	Prácticas	1	Metas no incorporan mayores desafíos.
	24	Asociadas indicadores	a 1	Documento subsidiario V(a) - tabla 1.
	25	Espacializables	0	
Índice de satisfacción			93.01	

Las barreras identificadas por los actores entrevistados se presentan a continuación:

Débil capacidad legal de actuación sobre la zona adyacente (refiere al atributo “capacidad legal de actuación”):

En este sentido se mencionaron dos aspectos: (1) si bien el decreto de incorporación del área al SNAP incluye la micro-cuenca del arroyo Yermal Chico como zona adyacente, éste no identifica sus límites administrativos (unidades catastrales, parcelas rurales); (2) el decreto, por tanto, no proporciona información precisa sobre el territorio afectado que facilite la gestión administrativa.

Falta de claridad conceptual sobre la Zona Adyacente (en relación al atributo “capacidad legal de actuación”):

La falta de una definición clara a nivel de SNAP del concepto de zona adyacente, fue identificada como una barrera que obstaculiza el desarrollo de una planificación

adecuada del entorno del área. Se mencionó este motivo como posible causa de haber diseñado el PPQC con un límite de zona adyacente que no afecta incluso a todo el territorio que limita con el área protegida.

Escaso personal (en relación al atributo “apoyo del personal del área protegida”):

Se identificó como inviable el apoyo del personal, por ser escaso y con muy pocos perfiles calificados para las tareas propias de un área protegida, lo que hace altamente vulnerable el eventual apoyo proporcionado.

Esquemas de administración transitorios (en relación al atributo “apoyo del personal del área protegida”):

Se identificó como principal limitación para la incorporación del personal, el contar con esquemas de Administración en el que las decisiones las toma un actor que no tiene competencias directas ni estables sobre la gestión de áreas protegidas, como lo son los Gobiernos Departamentales.

Diseño institucional de DINAMA no adaptado al escenario actual de gestión de áreas protegidas

En relación al atributo “apoyo del personal del área protegida”:

Se identificó como limitación para la incorporación de personal la falta de claridad sobre un diseño organizacional de DINAMA que responda a las necesidades de gestión de un sistema de áreas protegidas; se enfatizó en que si bien se reconocen los esfuerzos realizados por definir perfiles de personal, capacitar recursos humanos, organizar esquemas de formación, diseñar estructuras institucionales, no se ha abordado un proceso de discusión para tomar decisiones sobre el marco y los mecanismos que viabilicen la incorporación de personal.

En relación a los atributos “conjunto de fines orientados a resultados alcanzables”, a metas “prácticas” y “de tiempo limitado”:

Se enfatizó en que si bien se proponen metas simples, acciones pragmáticas la dificultad administrativa de DINAMA para ejecutar los fondos genera esquemas de administración transitorios que agregan ineficiencia al sistema, generando situaciones en las que aún existiendo financiamiento presupuestal disponible no ha sido viable realizar acciones directas en terreno, impidiendo la ejecución de acciones independientemente de su grado de dificultad.

Baja dotación de recursos financieros (en relación al atributo “apoyo del personal del área protegida”):

Se identificó el escaso financiamiento existente para la gestión de las áreas como otras de las barreras para contar con personal.

Nivel de prioridad del SNAP en estructura institucional y agenda política (en relación al atributo “apoyo del personal del área protegida”):

Se señaló al bajo nivel de prioridad del SNAP en la estructura institucional y agenda política como una barrera para la asignación de recursos.

Falta de una política nacional de biodiversidad y áreas protegidas (en relación al atributo “integración vertical”):

Se identificó a la falta de una política nacional de biodiversidad y/o de áreas protegidas como una barrera para lograr una continuidad de los procesos y el posicionamiento de los objetivos del SNAP. Se hizo referencia a la fragilidad de la gestión de las tierras fiscales que se encuentran en el SNAP, en tanto no dependen de una política sino de la posición del titular de la institución de dependencia directa. Esto se ejemplificó en relación al interés del Instituto Nacional de Colonización por acceso a tierra tanto en el caso Quebrada de los Cuervos como a nivel de otras áreas. Se enfatizó en que la falta de una política nacional genera una alta vulnerabilidad del SNAP a cambios institucionales.

Marco teórico-metodológico complejo (en relación al atributo “claridad conceptual”):

Se señaló una brecha existente entre los documentos teóricos generados en el marco de equipos consultores y las necesidades prácticas de gestión del SNAP; se señaló particularmente la existencia de un conjunto de objetivos en la Guía para la Planificación de Áreas del SNAP demasiado complejo, difícil de comprender.

Percepción histórica del área (en relación al atributo “objetivos socialmente valorados”):

Se señaló la persistencia de la visión local del área como un territorio en el que existen recursos forrajeros desperdiciados, en un contexto de pequeños productores con dificultad para acceder a predios para pastoreo.

Dificultad para dimensionar la capacidad real de gestión (en relación al atributo “conjunto de fines orientados a resultados alcanzables” y metas “prácticas”):

Se señaló que a pesar de la simplicidad de las acciones propuestas, éstas no fueron implementadas aún dos años después de haberse elaborado el plan de manejo, existiendo una gran distancia entre lo escrito y lo ejecutado. Se enfatizó entonces en la dificultad para dimensionar adecuadamente las dificultades para alcanzar los resultados o para implementar las actividades, ya que aún siendo en efecto actividades simples, no cuestionables, acordadas, pragmáticas, la falta de capacidad de gestión hace que no se implementen.

Resistencia a la evaluación y pérdida de credibilidad en la planificación (en relación al atributo “evaluable”):

Se señaló cierto riesgo y resistencia asociado al establecer metas cuantificables con horizontes temporales definidos, cuyo nivel de precisión deja en evidencia los niveles de incumplimiento en los que se encuentra la administración. Se señaló que esto a su vez se encuentra alimentando una práctica institucional en la que el establecimiento de metas pierde valor y la medida correctiva se limita a establecer nuevos horizontes temporales sin mayor evaluación de los motivos que generan la falta de cumplimiento.

Escasa experiencia acumulada en manejo de indicadores (en relación al atributo “sistema de monitoreo”):

Se señaló el poco desarrollo y experiencia a nivel nacional de indicadores en diferentes áreas temáticas.

No existe una base de datos de fácil acceso (en relación al atributo “registro de actuaciones y manejo de información”):

Se señaló que, si bien han existido diferentes iniciativas para desarrollar sistemas de información, aún no es posible almacenar la información en un servidor común y tener conocimiento de la información existente.

4. DISCUSIÓN

La aplicación de la Herramienta de Evaluación permitió identificar un alto índice de satisfacción en los entrevistados. El índice de satisfacción en relación al proceso de elaboración del plan de manejo se ubicó por encima del 85%. En lo que respecta a la evaluación de los objetivos del plan, el índice se ubicó por arriba del 90%. En este sentido, es importante señalar una posible sobrevaloración del cumplimiento

de los atributos; esto dado que la persona a cargo de la evaluación y de la realización de las entrevistas es quien fue responsable del proceso de planificación del PPQC, pudiendo incidir este hecho en las opiniones proporcionadas por los entrevistados. Sin embargo, el método de evaluación procura reducir la subjetividad al incluir medios de verificación.

Los resultados señalan una diferencia de opinión entre las personas entrevistadas provenientes de los diferentes ámbitos. Las principales diferencias identificadas se ubicaron a nivel de los siguientes atributos del proceso de planificación: capacidad legal de actuación; apoyo del personal del área protegida; comunicación y difusión estratégica; objetivos socialmente valorados; integración horizontal; objetivos basados en el conocimiento empírico; registros de actuaciones y manejo de información. En relación al plan de manejo, la principal diferencia estuvo en relación a los siguientes atributos: adaptables, permiten flexibilidad; espacializables.

En el caso de los actores locales entrevistados (un integrante del ámbito de participación y la persona del equipo a cargo de la coordinación logística), el índice de satisfacción fue de un 100% tanto en relación al proceso de planificación, como en relación a los objetivos del plan de manejo.

Por otra parte, en relación al proceso de elaboración del plan de manejo el índice de satisfacción fue de un 96,84% en el caso del integrante del Comité Promotor, de un 96,51% en el caso del responsable del seguimiento del proceso y de un 87,36% en el caso de la persona a cargo de la coordinación del equipo de Vida Silvestre.

En lo que refiere a la evaluación de los objetivos del plan de manejo, la variación entre estos tres entrevistados fue la siguiente: 92,58, en el caso del integrante del Comité Promotor, 100% en el caso del responsable de seguimiento del proceso, 96,01 en el caso de la integrante de Vida Silvestre.

A su vez, la calificación final de los atributos realizada por la autora, a partir del análisis de las entrevistas y de la revisión de los medios de verificación, generó un índice de satisfacción del 88% respecto al proceso de planificación y un 93,01% respecto a los objetivos del plan de manejo.

Estos resultados difieren de la tendencia identificada por Ronmark y colaboradores, cuyo estudio evidenció una respuesta más positiva por parte de los planificadores, tanto en relación al proceso de planificación como a sus productos y la implementación. Dicho estudio atribuye esta tendencia a la dificultad para evaluar un proceso diseñado y manejado por los planificadores (Ronmark *et al.*, 2007). En el caso de la evaluación del PPQC, el índice de satisfacción de los planificadores, a partir de la aplicación de la herramienta, es menor al de los demás

actores involucrados. Esto podría confirmar la importancia de contar con atributos para la evaluación del proceso y de medios de verificación, en lugar de una calificación de criterios basados únicamente en la percepción. Cabe señalar que esta fue una de las limitaciones identificada por Ronmark y colaboradores (Ronmark *et al.*, 2007).

Por otra parte, el mayor índice de satisfacción obtenido a partir de la calificación proporcionada por los actores locales, se encuentra en línea con los comentarios proporcionados durante las entrevistas, donde fue posible identificar un alto nivel de conformidad con el proceso de planificación y con el plan de manejo generado.

En relación al proceso de planificación los comentarios en ambos casos incluyeron una valoración del mismo en función a la historia de gestión del área. Se destacó: el acercamiento de la comunidad científica, la puesta a disposición de información generada sobre el área y hasta el momento no conocida, la participación en actividades y el apoyo de diferentes especialistas; el tiempo invertido en el posicionamiento del PPQC como área protegida a nivel institucional y de los decisores políticos; el respaldo logrado a nivel de la IDTT, sus diferentes direcciones y particularmente la Dirección de Higiene y Medio Ambiente; el respaldo del Ministerio de Defensa Nacional, inicialmente resistente a la incorporación del área al SNAP; la participación de la empresa forestal Weyerhaeuser y compromiso con los demás propietarios del área y con el proceso; la apertura del área municipal a su entorno; la creciente participación de los vecinos del área más allá de la resistencia generada por vínculos desgastados en torno al área municipal; la participación del personal del área municipal; la participación de los propietarios del PPQC en un espacio de decisión sobre la gestión del área protegida.

Otros comentarios proporcionados por los entrevistados señalan algunas particularidades del PPQC que contribuyeron al desarrollo favorable del proceso: los antecedentes de la Quebrada en relación a investigación así como la colaboración de la comunidad con el proceso es una particularidad del área que facilitó la aplicación del enfoque de planificación en base a valores de conservación; se logró una adecuada articulación con los actores más afectados, generando el apoyo y fuerte compromiso de actores en un inicio resistentes (se enfatizó en la complejidad del área, al ser pequeña pero conformada por actores muy diversos y se señaló la fortaleza que significa estar integrada por una persona con vocación a la conservación de la biodiversidad); el equipo tuvo una buena organización, contó con una facilitación del proceso, con un grupo académico, con el apoyo de DINAMA a través de un referente directo y logró un documento de plan de manejo presentado con respaldo de todos los integrantes de la CAE; el plan da cuenta de una elaboración integral y de la importancia de no compartimentar los programas y equipos técnicos. Si bien es necesaria una lectura integral del

documento para comprender los vínculos existentes entre sus diferentes componentes, al hacerlo es posible identificar la coherencia entre todas sus partes.

Ampliar el número de entrevistados podría identificar percepciones distintas sobre el proceso, sin embargo el método utilizado busca calificar los atributos en base al conocimiento del proceso y de la documentación generada, por lo que se seleccionó a integrantes de la estructura organizativa del proceso de planificación.

Como se puede ver, la realización de las entrevistas para la aplicación de la herramienta permitió no solo calificar los atributos, sino relevar una serie de comentarios sobre la elaboración del plan de manejo que, junto al registro de los medios de verificación, son un primer paso en la documentación del proceso planificación del manejo del PPQC; esto constituye en sí una contribución a fortalecer la teoría y práctica de la planificación. Como lo señala Knight y colaboradores, la cultura de presentar estudios de caso (una poderosa herramienta en las ciencias sociales) tiene aún que evolucionar en la biología de la conservación (Knight *et al.*, 2006a), contribuyendo a mejorar la efectividad de las áreas protegidas.

En relación a la identificación de barreras, la mayor parte no se encuentra asociada a limitaciones para procesos de planificación en sí, sino que corresponden a barreras identificadas para la gestión de un SNAP efectivo, tales como deficiencias institucionales y políticas; deficiencias financieras y de recursos humanos; deficiencias legales (Canzani 2005; MVOTMA/PNUD/GEF, 2006; DINAMA/CPA, 2010).

En cuanto a las barreras específicamente vinculadas a la planificación, estas se pueden asociar con la cultura organizacional, es decir, la forma de operar de la institución y, por tanto, de sus integrantes. Este aspecto debería profundizarse, a la hora de invertir recursos en aproximaciones metodológicas y enfoques que requieren una cultura institucional de planificación, seguimiento y evaluación. Esto ha sido identificado y establecido como meta, por ejemplo, en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC, 2010) y debería abordarse en el proceso de elaboración del Plan Estratégico del SNAP.

Acorde a los comentarios proporcionados por los entrevistados y, acorde al índice de satisfacción obtenido, las barreras que limitan que los objetivos del plan de manejo del PPQC sean efectivos no se encuentran en el proceso de planificación. Esta afirmación, dado el tiempo transcurrido y la escasa, o nula gestión del PPQC, evidencia una vez más que el manejo de las áreas incluye cuatro funciones básicas: (1) planificar: establecer los objetivos y los métodos por los que serán alcanzados, (2) organizar: estructurar y coordinar los recursos para alcanzar los objetivos, (3) liderar: conducir hacia un trabajo efectivo y eficiente hacia el cumplimiento de los

objetivos y (4) controlar: establecer estándares de desempeño, monitorear el desempeño, compararlo con los estándares establecidos y tomar medidas correctivas (Lockwood *et al.*, 2006). Sin organización, liderazgo y control y sin un adecuado desempeño de los diferentes niveles de la administración (Lockwood *et al.*, 2006), la inversión realizada en un proceso de planificación no logrará por sí sólo que el área sea gestionada. Estos aspectos necesitan re-establecerse en el caso del PPQC si se quiere lograr un manejo efectivo.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

La investigación realizada se dirigió a desarrollar una herramienta para evaluar la planificación del manejo y a aplicarla al proceso de elaboración del plan de manejo del PPQC, procurando contribuir a mejorar la práctica de la planificación en áreas protegidas.

Para la elaboración de la herramienta fue necesario identificar los atributos de un proceso de planificación adecuados, dado que si bien la “planificación” es uno de los elementos del Marco para la Evaluación de la Efectividad de Manejo de Áreas Protegidas desarrollado por UICN, las herramientas de evaluación existentes no definen de forma exhaustiva los componentes a considerar para medir la efectividad de la planificación. En el marco del trabajo de esta tesis fue posible realizar la identificación de atributos con aporte de expertos nacionales e internacionales y aplicar la herramienta a la evaluación del proceso de planificación del PPQC. La respuesta y los comentarios obtenidos durante la consulta a expertos y durante las entrevistas realizadas para evaluar el proceso del PPQC, confirmaron la pertinencia y utilidad de la herramienta.

La herramienta se encuentra compuesta por dos secciones, una primera sección que permite evaluar los procesos de elaboración de los planes de manejo en sí y una segunda sección destinada a evaluar el plan de manejo formulado, en lo que refiere a sus objetivos y metas. Cada sección contiene los atributos identificados así como una ponderación producto de la calificación proporcionada por los expertos. El análisis de las calificaciones permitió constatar puntos de mayor y menor relevancia para la evaluación entre los especialistas consultados. Estas similitudes y diferencias podrían ampliarse, reducirse o mantenerse al incrementar el número de consultas; la evaluación de dicho comportamiento sería algo a definir en investigaciones futuras.

Así, la herramienta contribuye a fortalecer la práctica de la planificación de áreas protegidas por haber identificado una serie de atributos que pueden ser utilizados para evaluar y mejorar los procesos de elaboración de planes de manejo; es importante recordar que los elementos a utilizar para evaluar la efectividad de los procesos de planificación no se encuentran bien definidos (Ronmark *et al.*, 2007).

La herramienta aporta una serie de atributos identificados no sólo en base a la revisión bibliográfica, sino revisados en base a la opinión de expertos internacionales y nacionales. Esto, como menciona el estudio de Ronmark y colaboradores (2007), es una fortaleza, en relación a propuestas de *buenas prácticas* de forma aislada. Por otro lado, los atributos identificados suman, en

relación a la identificación de criterios de Ronmark y colaboradores (2007), atributos seleccionados en base a bibliografía específica de planificación de áreas protegidas y planificación para la conservación.

La aplicación de la herramienta en el PPQC generó información sobre la presencia o ausencia de los atributos de un proceso de planificación adecuados y permitió identificar de forma ordenada las barreras que enfrentó la planificación, en función a esos atributos. Esto puede ser considerado para fortalecer la gestión del área.

Por último, los resultados obtenidos pueden contribuir al proceso de revisión de las directrices nacionales para la elaboración de planes de manejo así como al proceso de planificación estratégica del SNAP, principalmente en lo que refiere al diseño institucional y generación de capacidades. A nivel internacional, puede contribuir al desarrollo una herramienta estandarizada para la evaluación de la planificación del manejo de áreas protegidas.

BIBLIOGRAFÍA

Amend, St., A. Giraldo, J. Oltremari, R. Sánchez, V. Valares, E. Llerena. (2002). Planes de Manejo – Conceptos y Propuestas. Parques Nacionales y Conservación Ambiental. Panamá.

Andrade, A., S. Arguedas, R. Vides. (2011). Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico. CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB.

Anthwal, A., R.C. Sharma, A. Sharma. (2006). Sacred Groves: Traditional Way of Conserving Plant Diversity in Garhwal Himalaya, Uttaranchal. The Journal of American Science. 2(2):35-38.

ANZECC - Australian and New Zealand Environment and Conservation Council. (2000). Best Practice in Protected Area Management Planning. Tasmania, Australia.

Arguedas, S. Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de Planes de Gestión en Áreas Protegidas de América Latina. Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas. Universidad para la Cooperación Internacional.

Brazeiro A. & O. Defeo. (2006). Bases ecológicas y metodológicas para el diseño de un Sistema Nacional de Áreas Marinas Protegidas en Uruguay. En: Menafría R., L. Rodríguez-Gallego, F. Scarabino, D. Conde (Eds) (2006). Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. Vida Silvestre Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Canzani, A. (2005). Evaluación de capacidades nacionales para la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Serie Documentos de Trabajo No.5. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP. MVOTMA/DINAMA. Montevideo, Uruguay.

CDB - Convenio sobre la Diversidad Biológica. (1992). Naciones Unidas.

Chien-Ho, W. (2007). An Empirical Study on the Transformation of Likert-scale Data to Numerical Scores. Applied Mathematical Sciences. 1(58): 2851 – 2862.

CMP – Conservation Measures Partnerships. (2007). Estándares abiertos para la práctica de la conservación. Versión 2.0. [Http: //www.conservationmeasures.org](http://www.conservationmeasures.org)

Chape S., M. Spalding, M.D. Jenkins. (2008). The World's Protected Areas. Prepared by the UNEP World Conservation Monitoring Centre. University of California Press. Berkeley, USA.

Chape, J., M. Harrison, M. Spalding, I. Lysenko. (2005). Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. Philosophical Transactions. Royal Society. Biological Sciences. 360: 443-455.

Defeo O., S. Horta, A. Carranza, D. Lercari, A. de Ávala, J. Gómez, G. Martínez, JP. Lozoya, E. Celentano. (2009). Hacia un manejo ecosistémico de pesquerías. Áreas marinas protegidas en Uruguay. Facultad de Ciencias – DINARA. Montevideo, Uruguay.

DINAMA/PNUD/GEF. (2007). URU/06/G34 Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay. Montevideo, Uruguay.

DINAMA. (2010a). Plan de mediano plazo. 2010 – 2014. Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Montevideo, Uruguay.

DINAMA. (2010). Plan de manejo del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos. Uruguay.

DINAMA (2011). Directrices para la planificación de áreas (en revisión). Montevideo, Uruguay.

Dudley, N. (Editor). (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN. Gland, Suiza.

Dudley, N. & S. Stolton (editores). (2008). Defining protected areas: an international conference in Almeria, Spain. IUCN. Gland, Switzerland.

Dudley, N., J.D. Parrish, K. H. Redford, S. Stolton. (2010). The revised IUCN protected area management categories: the debate and ways forward. Fauna & Flora International, Oryx, 44(4): 485–490.

EUROPARC-España. (2010). Estándar de calidad en la gestión para la conservación en espacios naturales protegidos. Guía de Aplicación. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid, España.

Gambarotta, J.C. (2006). Estado actual, propuestas y perspectivas de manejo de las Áreas Protegidas Costeras. En: Menafría R., L. Rodríguez-Gallego, F. Scarabino, D.

Conde (Eds) (2006). Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya. Vida Silvestre Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Guerrero, E., S. Sguerra, C. Rey (Editores). (2007). Áreas Protegidas en América Latina. De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007. Parques Nacionales Naturales de Colombia y Comité Colombiano UICN, Bogotá.

Granizo, T., M. E. Molina, E. Secaira, B. Herrera, S. Benítez, O. Maldonado, M. Libby, P. Arroyo, S. Ísola y M. Castro. (2006). Manual de Planificación para la Conservación de Áreas, PCA. TNC, USAID. Quito, Ecuador.

Hockings, M. (1998). Evaluating Management of Protected Areas: Integrating Planning and Evaluation. Environmental Management. 22(3):337-345.

Hockings, M., S. Stolton, F. Leverington, N. Dudley, J. Courrau. Evaluating Effectiveness. A framework for assessing management effectiveness of protected areas. 2nd Edition. (2006). IUCN. Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

ICEM - International Centre for Environmental Management. (2003). Lessons Learned From Global Experience. Review of Protected Areas and Development in the Lower Mekong River Region. Queensland, Australia.

Jamieson, S. (2004). Likert scales: how to (ab)use them. Blackwell Publishing Ltd. MEDICAL EDUCATION. 38: 1212-1218

Knight, A., A. Driver, R. M. Cowling, K. Maze, P. G. Desmet, A. T. Lombard, M. Rouget, M. A. Botha, A. F. Boshoff, J. G. Castley, P. S. Goodman, K. Mackinnon, S. M. Pierce, R. Sims-Castley, W. I. Stewart, A. Von Hase. (2006a). Designing Systematic Conservation Assessments that Promote Effective Implementation: Best Practice from South Africa. Conservation Biology. 20(3): 739-750.

Knight, A., R.M. Cowling, B.M. Campbell. (2006b). An Operational Model for Implementing Conservation Action. Conservation Biology. 20(2): 408-419.

Kohl, J. (2007). Barreras para la implementación de planes estratégicos en áreas protegidas. Planificación de Parques de por Vida. Programa Planificación de Uso Público.

Lachapelle, M., S. McCool, M. Patterson. (2003). Barriers to Effective Natural Resources Planning in a "Messy" World. Society and Natural Resources. 16:473-490.

Leverington, F., K. Costa, J. Courrau, H. Pavese, M. Hockings. (2008). Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study. Supplementary report No.1: Overview of approaches and methodologies. The University of Queensland, Gatton, TNC, WWF, IUCN-WCPA, Australia.

Leverington, F., K. Costa, J. Courrau, H. Pavese, C. Nolte, M. Marr, L. Coad, N. Burgess, B. Bomhard, M. Hockings. (2010). Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study. Second edition. The University of Queensland. Brisbane, Australia.

Lockwood, M., G. Worboys, A. Kothari. (2006). Managing protected areas: a global guide. Earthscan in the UK and USA.

Martínez, C. (2006). Estadística básica aplicada. Tercera edición. EcoEdiciones. Bogotá, Colombia.

Margoluis, R. & N. Salafsky. (1998). Medidas de éxito: diseño, manejo y monitoreo de proyectos de conservación y desarrollo. Island Press. Washington, D.C., Estados Unidos de Norte América.

Mejía, P. (2009). Guía para la planificación participativa de las áreas protegidas de Uruguay. (En revisión). Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP. Montevideo, Uruguay.

Meyer, M. & J. Booker. (2001). Eliciting and Analyzing Expert Judgment: a practical guide. American Statistical Association and the Society for Industrial and Applied Mathematics. Philadelphia, Estados Unidos.

Moore, S.A. & K. Rodger. (2009a). Learning from others: A selective review of management planning approaches in Australia. Report prepared for the Conservation Commission of Western Australia. Crawley, WA.

Moore, S.A. & K. Rodger. (2009b). Management planning for national parks, conservation parks and nature reserves in Western Australia: Strengths, weaknesses, opportunities and threats. Report prepared for the Conservation Commission of Western Australia. Crawley, WA.

Moore, S.A. & K. Rodger. (2009c). Recommendations: Reforming management planning for national parks, conservation parks and nature reserves in Western Australia – 2010 and onwards. Report prepared for the Conservation Commission of Western Australia. Crawley, WA.

Patton, M. (2002). Qualitative research and evaluation methods. 3rd. ed. Sage Publications, Inc. Thousand Oaks. California, USA.

Phillips, A. (2003). Turning Ideas on Their Head - The New Paradigm For Protected Areas. The George Wright FORUM. Volume 20. Number 2.

Pinilla, M., I. Cruz, J., Hernández. (2010). Marco de referencia metodológica para la formulación de índices e indicadores sociales. Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universitaria de Rosario (Documento de Investigación; 10).

Pruthi, J. & W. Burch. (2009). A Socio-Ecological Study of Sacred Groves and Memorial Parks: Cases from USA and India. World Academy of Science, Engineering and Technology. 51:330-337.

Ronmark, T., T.I. Gunton, P. Williams. (2007). Evaluating Protected Area Management Planning: A Case Study of British Columbia's. Environments Journal. 34(3):97-111.

Rowell, T. (2009). Management planning guidance for protected sites in theUK; acomparison of formats and definitions in nine guides. Journal for Nature Conservation. 17: 99 – 111.

Salafsky, N., R. Margoluis, K. Redford. 2001. Adaptive management: A tool for conservation practitioners. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program.

Salafsky, N., R. Margoluis, K. H. Redford & J. G. Robinson. (2002). Improving the Practice of Conservation: a Conceptual Framework and Research Agenda for Conservation Science. Conservation Biology. 16(6): 1469-1479.

SanParks. (2008) A Framework for Developing and Implementing Management Plans for South African National Parks. www.sanpark.co.za/parks/kruger/conservation/scientific/key_issues

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de Trabajos del CDB). Montreal, Canadá.

SINAC, Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET). (2010). Plan Estratégico Sistema Nacional de Áreas de Conservación 2010-2015. San José, Costa Rica.

Shepherd, G. (2006). El Enfoque Ecosistémico: Cinco Pasos para su Implementación. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

Soutter, R., Y. Ntiamoa-Baidu, J. Smith, D. Rana. (2003). Recognising the contribution of Sacred Natural Sites for biodiversity conservation. World Parks Congress in Durban, South Africa.

Soutullo, A. (2008). Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay. Montevideo, Uruguay.

Soutullo, A. & L. Bartesaghi. (2009). Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas. Montevideo, Uruguay.

Soutullo, A., Bartesaghi L., Berazategui M., Clavijo I., Faccio C., García M., E. González. (2010). Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en esos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas. Montevideo, Uruguay.

Stem, C., R. Margoluis, N. Salafsky, M. Brown. (2005). Monitoring and evaluation in conservation: a review of trends and approaches. *Conservation Biology*. 19(2): 295-309.

Tejera, R. (2005). La política de áreas protegidas en Uruguay (1993-2005). Tesis de licenciatura en ciencia política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

Thomas, L. & J. Middleton. (2003). Guidelines for Management Planning of Protected Areas. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

TNC. (2007). Conservation Action Planning Handbook: Developing Strategies, Taking Action and Measuring Success at Any Scale. The Nature Conservancy. Arlington, VA, USA.

Uruguay. (2000). Ley 17.234. Declara de interés general la creación y gestión del SNAP.

Uruguay. (2005). Decreto 52/005. Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Uruguay. (2008). Decreto 462/08. Declaración del Paisaje Protegido Quebrada de los Cuervos.

UICN. (1970). Tenth General Assembly. Volume II - Proceedings and Summary of Business. Morges, Switzerland.

UICN. (1994). Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

UICN. (2005). Protected Areas Programme. Vol 15. No 1. Planning for the unexpected. Gland, Switzerland. Produced by the NatureBureau, UK.

UICN. (2008). Protected Areas Programme. Vol 17. No 2. DURBAN+5. Gland, Switzerland. Produced by the NatureBureau, UK.

UICN. (2010). 50 Years of Working for Protected Areas. A brief history of IUCN World Commission on Protected Areas. Gland, Switzerland.

Anexo 1a. Identificación de atributos clave de un "objetivo"

Por favor, para cada atributo marque con una X una sola respuesta, acorde a las siguientes categorías:

1: no importante 2: un poco importante 3: moderadamente importante 4: muy importante 5: extremadamente importante

Muchas gracias!

Alcance del atributo	Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
			1	2	3	4	5	
Aplica al conjunto de objetivos del plan de manejo (visión, misión, objetivo, meta, etc.)	Jerarquía clara entre objetivos	Existe claridad en la relación jerárquica de los objetivos. Es decir, sobre la prioridad de unos respecto a otros.						
	Integración vertical de los objetivos	Existe claridad sobre cómo los objetivos de un nivel de planificación operan e influyen en otros niveles de planificación, tanto de forma descendente como ascendente.						
	Integración horizontal de los objetivos	Existe claridad sobre el vínculo entre objetivos al mismo nivel de planificación (Ej. estratégico, táctico, operativo).						
	De lo general a lo particular	Los objetivos empiezan por un nivel "general" y van progresivamente disgregándose en objetivos más específicos, rigurosos y alcanzables, siendo el último nivel el más operativo.						
	Orientados a resultados alcanzables	Los objetivos en su conjunto deben reflejar la situación a alcanzar durante el periodo de vigencia del plan.						
	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	Independientemente de otro tipo de objetivos, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de la biodiversidad claramente identificables, orientados al impacto deseado.						
	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	Existen objetivos orientados al impacto deseado en relación a otros valores del área u objetos de interés.						
	Multitemporalidad	Existen diferentes horizontes temporales, que permite establecer una dirección clara tanto a largo como a corto plazo.						
	Multiescala	Existen objetivos establecidos a diferente escala y nivel de organización del sistema planificado.						
	Evaluable	El conjunto de objetivos permiten la evaluación de efectividad del plan de manejo, en cuanto a la medición su cumplimiento.						
	Trazabilidad	Es posible identificar una cadena de objetivos / cadena de resultados en el plan, que permite entender la lógica de los diferentes objetivos / resultados propuestos.						
	Adaptables, permiten flexibilidad	El conjunto de objetivos permiten adaptabilidad y flexibilidad.						

Alcance del atributo	Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
Aplica a los objetivos de conservación	Asociado a los objetos de conservación de un área	Los objetivos están asociados a uno o más objetos de conservación de un área.						
	Orientados al impacto	Los objetivos representan el estado futuro deseado del objeto en el largo plazo.						
	Medibles	Los objetivos están expresados en relación a una escala cuantificable (Ej. porcentaje, número, todo, nada).						
	De tiempo limitado a largo plazo	Los objetivos son alcanzables dentro de un periodo específico. Puede requerir 10 o más años para cumplirlo. En caso de objetivos con un horizonte temporal que trasciende la vigencia del plan de manejo, estos deben tener también objetivos que serán medidos dentro del periodo del plan.						
	Específicos / claros	Los objetivos están claramente definidos de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de los que significa.						
	Asociados a indicadores	Existen indicadores que permiten medir el estado de los objetos de conservación en relación a su estado deseado.						
Aplica a las metas	Orientadas a resultados	Las metas representan los cambios necesarios en las amenazas críticas, oportunidades u otros factores que afectan a uno o más objetivos.						
	Medibles	Las metas están expresadas relación a una escala cuantificable (números, porcentajes, fracciones o una situación de todo o nada).						
	De tiempo limitado	Las metas son alcanzables dentro de un período específico a corto plazo.						
	Específicas	Las metas está claramente definidas de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de lo que significan.						
	Prácticas	Las metas son alcanzables y apropiadas dentro del contexto del sitio.						

Anexo 1b. Identificación de atributos clave: objetivos y metas

Por favor, para cada atributo marque con una X una sola respuesta, acorde a las siguientes categorías:

1: no importante 2: un poco importante 3: moderadamente importante 4: muy importante 5: extremadamente importante

Muchas gracias!

Alcance del atributo	Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
			1	2	3	4	5	
Aplica a los objetivos de conservación	Espacializables	Los objetivos son espacializables, es decir, se pueden ubicar en un mapa.						
	Asociadas a indicadores	Existen indicadores que permiten medir la efectividad de las acciones propuestas en cuanto a logro de los resultados deseados.						
Aplica a las metas	Espacializables	Las metas que requieren ser ubicadas en un mapa, son espacializables.						
	Comentarios:							

Anexo 2a. Identificación de atributos clave de un "proceso de planificación"

Por favor, para cada atributo marque con una X una sola respuesta, acorde a las siguientes categorías:

1: no importante 2: un poco importante 3: moderadamente importante 4: muy importante 5: extremadamente importante

Muchas gracias!

Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
		1	2	3	4	5	
Capacidad legal de actuación	Se cuenta con los permisos administrativos y con la capacidad legal para actuar en el área (Ej. declaración oficial del área protegida, autorización de propietarios del área, escrituras de propiedad, etc.)						
Apoyo institucional	Existe respaldo o compromiso de los responsables políticos y existen mecanismos adecuados de coordinación institucional.						
Apoyo social	Existe respaldo o compromiso de los actores sociales potencialmente relacionados con el plan, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.						
Apoyo científico-técnico	Existe respaldo de la comunidad científico-técnica, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con la opinión/asesoramiento de especialistas en los valores del área u otros temas de interés.						
Apoyo del personal del área protegida	Existe respaldo del personal del área, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su opinión/asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.						
Capacidades técnicas	El equipo cuenta con planificadores con formación y experiencia en planificación.						
Comunicación y difusión	Existe una estrategia de comunicación que acompaña al proceso de planificación, que incluye la sensibilización sobre los valores del área, la difusión de proceso y de los resultados del mismo.						
Integración vertical	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos establecidos a nivel de política, legislación, planificación estratégica del SNAP y otros niveles de superior jerarquía, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.						

Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
		1	2	3	4	5	
Integración horizontal	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos establecidos al mismo nivel de planificación, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.						
Planificación sistémica	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los objetivos del sistema, los objetivos del área en el marco del sistema y el estado de situación en otras áreas del sistema.						
Planificación sistemática	La aproximación metodológica se basa en procedimientos establecidos, ordenados y pasibles de revisión.						
Planificación a largo plazo	La aproximación metodológica incluye objetivos claros de impacto a largo plazo.						
Visión acordada	La aproximación metodológica permite elaborar una visión (imagen a futuro de lo que se desea lograr con el plan de manejo), que incluye los intereses de la sociedad involucrada.						
Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	La aproximación metodológica permite identificar y explicitar en el plan (1) los objetos o valores de conservación sobre los que se desea actuar, (2) la relación entre los objetos de conservación sobre los que se desea actuar con aquellos presentes en planes de jerarquía superior y (3) la importancia relativa de los objetos de conservación respecto a un territorio más amplio.						
Estado deseado de los objetos explícito	La aproximación metodológica permite evaluar el estado actual e identificar y explicitar en el plan el estado deseado del objeto o valor de conservación.						
Modelo conceptual / análisis de situación	La aproximación metodológica permite identificar las relaciones entre lo que se quiere conservar, su estado, las actividades o factores que amenazan su persistencia, las oportunidades.						
Objetivos científicamente fundados	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento científico.						
Objetivos socialmente valorados	La aproximación metodológica permite identificar objetivos socialmente valorados.						

Anexo 2b. Identificación de atributos clave: proceso de planificación

Por favor, para cada atributo marque con una X una sola respuesta, acorde a las siguientes categorías:

1: no importante 2: un poco importante 3: moderadamente importante 4: muy importante 5: extremadamente importante

Muchas gracias!

Atributo	Descripción	Respuesta					Comentarios
		1	2	3	4	5	
Caracterización focalizada	La aproximación metodológica propicia que la caracterización del área se enfoque a los aspectos que permiten entender las propuestas de gestión.						
Diagnóstico focalizado	La aproximación metodológica propicia que la evaluación del área se enfoque a identificar: (1) los valores u objetos de interés del área, (2) su estado actual y futuro, (3) los puntos clave de intervención.						
Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	La aproximación metodológica utiliza una terminología clara para los diferentes tipos de fines - declaraciones de intención- de un plan de manejo.						
Objetivos basados en el conocimiento empírico	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento empírico.						
Alcance acorde a la capacidad de gestión	La aproximación metodológica propicia el establecimiento de objetivos a una escala adecuada a la capacidad de gestión del área, real o prevista.						
Estrategias vinculadas al diagnóstico	Los objetivos y las estrategias responden a los factores clave de intervención identificados en el diagnóstico.						
Estrategias priorizadas	La aproximación metodológica permite identificar las estrategias que deberán priorizarse al momento de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos existentes para la gestión del área y sobre la búsqueda de fondos.						
Zonificación	La aproximación metodológica propicia el desarrollo de una herramienta de gestión del territorio que espacializa los objetivos y estrategias.						
Comentarios:							

Anexo 3. Calificaciones proporcionadas por los especialistas a los atributos

[illegible]

Alcance del atributo	Atributo		Calificación por especialista																	
Aplica a los objetivos de conservación	O1	Asociado a los objetos de conservación de un área	4	5	5	4	5	5	4	5	5	5	5	-	4	4	5	4		
	O2	Orientados al impacto	4	5	4	5	5	5	3	5	5	1	5	5	5	4	4	5	5	
	O3	Medibles	4	5	3	5	5	4	-	1	5	1	5	3	5	4	4	5	5	
	O4	De tiempo limitado a largo plazo	4	4	2	3	5	5	5	3	4	-	5	4	5	4	4	5	4	
	O5	Específicos / claros	5	5	4	5	5	2	3	5	5	5	5	4	5	5	4	5	4	
	O6	Asociados a indicadores	4	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	4	
	NO7	Espacializables	3	4	5	5	3	4	4	2	3	3	4	4	1	4	5	5	-	
Aplica a las metas	M1	Orientadas a resultados	5	5	4	5	5	4	3	-	4	5	5	5	5	4	4	5	5	
	M2	Medibles	5	5	2	4	5	3	5	5	4	5	5	4	5	4	4	5	4	
	M3	De tiempo limitado	5	5	4	3	4	3	-	5	4	5	5	2	5	4	4	5	3	
	M4	Específicas	5	5	4	5	4	3	2	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	
	M5	Prácticas	5	5	5	5	5	2	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	
	NM6	Asociadas a indicadores	5	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	1	5	4	5	-	
	NM7	Espacializables	3	4	4	4	5	5	-	2	3	3	3	5	1	4	5	-	-	
Proceso de planificación	P1	Capacidad legal de actuación	3	5	5	4	1	2	5	5	5	5	4	5	2	4	5	5	5	
	P2	Apoyo institucional	4	5	4	3	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	4	
	P3	Apoyo social	5	5	5	4	5	5	3	5	5	5	5	5	-	4	4	5	4	
	P4	Apoyo científico-técnico	4	4	4	5	4	3	3	5	5	5	5	5	-	3	3	5	5	
	P5	Apoyo del personal del área protegida	5	5	4	3	5	4	4	5	4	4	5	5	-	4	4	5	4	
	P6	Capacidades técnicas	4	4	4	5	4	4	4	4	4	5	5	5	-	5	5	5	5	
	P7	Comunicación y difusión	3	4	4	5	5	4	4	5	5	5	5	4	-	4	4	5	4	
	P8	Integración vertical	4	3	4	5	4	5	4	5	4	4	5	4	-	-	5	5	4	
	P9	Integración horizontal	4	3	4	4	4	3	3	5	4	4	5	5	-	-	5	5	4	
	P10	Planificación sistémica	5	-	4	3	4	3	3	5	4	5	5	4	-	-	5	5	4	
	P11	Planificación sistemática	5	4	4	3	4	4	5	5	3	5	5	5	4	5	4	5	4	
	P12	Planificación a largo plazo	4	5	4	3	4	4	4	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	
	P13	Visión acordada	5	5	4	5	5	4	4	4	4	5	4	5	5	4	4	5	5	
	P14	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	4	4	4	4	5	5	5	3	4	4	5	5	4	5	4	5	4	
	P15	Estado deseado de los objetos explícito	5	5	4	3	5	5	3	5	4	4	5	5	5	4	4	5	5	
	P16	Modelo conceptual / análisis de situación	5	5	4	3	5	5	5	3	-	4	5	5	5	5	5	5	4	
	P17	Objetivos científicamente fundados	4	4	3	3	3	4	3	4	4	3	4	5	5	4	5	5	4	
	P18	Objetivos socialmente valorados	4	5	4	4	4	5	5	4	4	5	4	5	4	4	4	5	4	
	P19	Objetivos acordados con los propietarios del área	4	5	4	3	-	3	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	4	
	P20	Participación de las instituciones competentes	4	5	4	3	4	4	5	5	4	5	5	4	4	4	5	5	4	

Alcance del atributo	Atributo		Calificación por especialista																			
	P21	Cadena de objetivos / cadena de resultados	5	5	4	3	5	4	3	5	4	4	5	5	5	5	5	5	4			
	P22	Sistema de monitoreo	4	5	4	4	5	4	5	5	5	5	5	5	5	4	4	5	4			
	P23	Planificación financiera	4	5	5	3	4	5	3	5	5	5	5	5	4	4	5	5	3			
	P24	Registro de actuaciones y decisiones	3	4	5	4	4	3	3	5	4	4	5	5	4	4	5	5	3			
	P25	Manejo de información	3	4	4	4	4	3	3	5	4	3	5	5	5	4	5	5	4			
	NP26	Caracterización focalizada	4	4	4	-	5	5	5	5	4	4	5	4	1	5	4	5	-			
	NP27	Diagnóstico focalizado	5	5	5	-	5	5	5	4	4	4	5	5	1	4	4	5	-			
	NP28	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	4	4	4	-	3	3	-	5	4	3	5	5	-	5	4	-	-			
	NP29	Objetivos basados en el conocimiento empírico	3	4	3	3	4	4	3	4	4	4	4	4	1	4	3	5	-			
	NP30	Alcance acorde a la capacidad de gestión	4	5	4	4	5	5	5	4	3	4	4	5	-	3	4	-	-			
	NP31	Estrategias vinculadas al diagnóstico	5	5	4	-	5	5	5	4	4	5	5	5	-	5	4	5	-			
	NP32	Estrategias priorizadas	5	5	4	5	5	5	5	4	5	5	5	4	5	5	4	5	-			
	NP33	Zonificación	4	5	3	4	5	3	4	3	5	3	4	5	1	4	4	5	-			
Otros atributos a tomar en cuenta y grado de importancia:																						

Hoja 1: Evaluación del Proceso de Planificación

Por favor, para cada atributo marque:

0 No cumple

1 Cumple

Cuando corresponda, señale los medios de verificación

Alcance del atributo	Número	Atributo	Descripción	Ponderación	Respuesta	Medios de verificación	Total
Preparación y desarrollo del proceso	1	Capacidad legal de actuación	Se cuenta con los permisos administrativos y con la capacidad legal para actuar en el área.	5			0.00
	2	Apoyo institucional	Existe respaldo o compromiso de los responsables políticos y existen mecanismos adecuados de coordinación institucional.	5			0.00
	3	Apoyo social	Existe respaldo o compromiso de los actores sociales potencialmente relacionados con el plan, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.	5			0.00
	4	Apoyo científico-técnico	Existe respaldo de la comunidad científico-técnica, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con la opinión/asesoramiento de especialistas en los valores del área u otros temas de interés.	4.5			0.00
	5	Apoyo del personal del área protegida	Existe respaldo del personal del área, así como un mecanismo de coordinación que permite contar con su opinión/asesoramiento sobre los valores del área u otros temas de interés.	4			0.00
	6	Capacidades técnicas	El equipo cuenta con planificadores con formación y experiencia en planificación, especialmente a nivel de quienes coordinan el proceso de planificación.	4.5			0.00
	7	Comunicación y difusión estratégica	Existe una estrategia de comunicación dirigida a generar respaldo, compromiso y participación de actores clave.	4			0.00
	8	Claridad conceptual de los diferentes tipos de "fines"	La aproximación metodológica utiliza una terminología clara para los diferentes tipos de fines -declaraciones de intención- de un plan de manejo.	4			0.00
	9	Integración vertical	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los fines establecidos a nivel de política, legislación, planificación estratégica del SNAP y otros niveles de superior jerarquía, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.	4			0.00

Alcance del atributo	Número	Atributo	Descripción	Ponderación	Respuesta	Medios de verificación	Total
Metodológica	10	Integración horizontal	La aproximación metodológica permite / facilita tomar en cuenta los fines establecidos al mismo nivel de planificación, haciéndolos explícitos y procurando que no existan contradicciones.	4			0.00
	11	Planificación sistemática	La aproximación metodológica se basa en procedimientos establecidos, ordenados y pasibles de revisión -incluyendo mecanismos explícitos de toma de decisión- detallados en un documento de diseño del proceso de planificación.	4			0.00
	12	Objetos de conservación explícitos y justificados en el marco del sistema	La aproximación metodológica permite identificar y explicitar en el plan (1) los objetos o valores de conservación sobre los que se desea actuar y (2) la relación entre los objetos de conservación sobre los que se desea actuar con aquellos presentes en planes de jerarquía superior.	4			0.00
	13	Estado deseado de los objetos explícito	La aproximación metodológica permite evaluar el estado actual e identificar y explicitar en el plan el estado deseado del objeto o valor de conservación.	5			0.00
	14	Caracterización focalizada	La aproximación metodológica propicia que la caracterización del área se enfoque a aspectos que permitan entender propuestas de gestión.	4			0.00
	15	Diagnóstico focalizado	La aproximación metodológica propicia que la evaluación del área permita priorizar los factores sobre los que se actuará, identificando así puntos clave de intervención.	5			0.00
	16	Modelo conceptual / análisis de situación	La aproximación metodológica permite identificar y presentar de forma sintética las relaciones entre lo que se quiere conservar, su estado, las actividades o factores que amenazan su persistencia, las oportunidades, los puntos clave de intervención.	5			0.00
	17	Visión acordada	La aproximación metodológica permite elaborar una visión (imagen a futuro de lo que se desea lograr con el plan de manejo), que incluye los intereses de la sociedad involucrada.	5			0.00
	18	Objetivos a largo plazo	La aproximación metodológica propicia la definición de objetivos claros de impacto a largo plazo.	5			0.00

Alcance del atributo	Número	Atributo	Descripción	Ponderación	Respuesta	Medios de verificación	Total
Aproximación met	19	Objetivos científicamente fundados	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento científico.	4			0.00
	20	Objetivos basados en el conocimiento empírico	La aproximación metodológica incluye un análisis del objeto o valor de conservación que permite basar el establecimiento de objetivos en el conocimiento empírico.	4			0.00
	21	Objetivos socialmente valorados	La aproximación metodológica permite identificar objetivos socialmente valorados, principalmente por los actores que constituyen aliados estratégicos para la conservación del área.	4			0.00
	22	Objetivos acordados con los propietarios del área	La aproximación metodológica permite establecer objetivos en acuerdo con los propietarios del área.	4.5			0.00
	23	Participación de las instituciones competentes	La aproximación metodológica permite que las instituciones con competencias sobre los recursos naturales del área participen en el establecimiento de los objetivos.	4			0.00
	24	Estrategias vinculadas al diagnóstico	La aproximación metodológica permite identificar estrategias que responden a los puntos clave de intervención identificados en el diagnóstico.	5			0.00
	25	Estrategias priorizadas	La aproximación metodológica permite identificar las estrategias que deberán priorizarse al momento de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos existentes para la gestión del área y sobre la búsqueda de fondos.	5			0.00
	26	Cadena de objetivos / cadena de resultados	La aproximación metodológica permite explicitar la forma en que las estrategias seleccionadas contribuirán a alcanzar los objetivos del plan, a través de una secuencia lógica de resultados deseados que une las estrategias con el impacto deseado.	5			0.00
	27	Zonificación	La aproximación metodológica propicia el desarrollo de una herramienta de gestión del territorio que espacializa los objetivos y estrategias y tiene pautas claras de manejo para cada zona.	4			0.00
	28	Sistema de monitoreo	La aproximación metodológica permite identificar indicadores para conocer el cumplimiento de las acciones, los resultados logrados, los cambios en las amenazas y en el estado de conservación de los objetos en relación a la línea de base.	5			0.00
	29	Planificación financiera	La aproximación metodológica permite presupuestar las acciones establecidas para el logro de los objetivos e identificar las posibles fuentes de financiamiento.	5			0.00
Sistematización del proceso	30	Registro de actuaciones y manejo de información	Existe un sistema para el manejo de los metadatos del proceso de planificación. Es decir, existe un mecanismo mediante el que se registran las principales actividades del proceso de planificación, los resultados de las diferentes etapas, las decisiones tomadas, los acuerdos generados, los supuestos en los que se basaron las decisiones, los actores participantes en cada uno de estos momentos, así como los datos e información generada.	4			0.00
Puntaje máximo:				134.50	Índice de satisfacción:		0.00

Hoja 2: Evaluación del Plan de Manejo: calidad de los objetivos y metas

Por favor, para cada atributo marque:

0 No cumple

1 Cumple

Cuando corresponda, señale los medios de verificación

Alcance del atributo	Número	Atributo	Descripción	Ponderación	Respuesta	Medios de verificación	Calificación ponderada
	1	Integración vertical	Existe claridad sobre cómo los fines de un nivel de planificación operan e influyen otros niveles de planificación, tanto de forma descendente como ascendente.	4			0.00
	2	Integración horizontal	Existe claridad sobre el vínculo entre fines al mismo nivel de planificación (ej. entre programas del plan, entre planes de manejo, etc.)	4			0.00
	3	De lo general a lo particular	Los fines empiezan por un nivel "general" y van progresivamente disgregándose en niveles más específicos, rigurosos y alcanzables, siendo el último nivel el más operativo.	5			0.00
	4	Orientados a resultados alcanzables	Los fines incluyen niveles que reflejan la situación a alcanzar durante el periodo de vigencia del plan.	5			0.00
	5	Claridad en el impacto en la conservación de la biodiversidad	Independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de la biodiversidad claramente identificables, orientados al impacto deseado.	5			0.00
	6	Claridad en el impacto en otros valores del área u objetos de interés	Independientemente de otro tipo de fines, el plan de manejo presenta objetivos de conservación de valores del área u objetos de interés diferentes a los de biodiversidad, orientados al impacto deseado.	4			0.00
	7	Multitemporalidad	Existen diferentes horizontes temporales, que permite establecer una dirección clara tanto a largo como a corto plazo.	4			0.00
	8	Multiescala	Existen fines establecidos a diferente escala y nivel de organización de la biodiversidad y del territorio.	4			0.00
	9	Evaluable	Los fines incluyen enunciados evaluables, es decir, que permiten medir el nivel de cumplimiento del plan de manejo.	5			0.00
	10	Trazabilidad	Es posible identificar el vínculo entre el impacto deseado, los resultados y las acciones en el plan (cadena de objetivos / cadena de resultados).	5			0.00
	11	Adaptables, permiten flexibilidad	Es posible identificar los supuestos sobre los que se basaron los fines, permitiendo la adaptación en base al aprendizaje (ej. constatación de supuestos incorrectos), sin comprometer los fines a largo plazo.	4			0.00

Alcance del atributo	Número	Atributo	Descripción	Ponderación	Respuesta	Medios de verificación	Calificación ponderada
Aplica a los objetivos de conservación	12	Asociado a los objetos de conservación de un área	Los objetivos están asociados a objetos de conservación de un área, existiendo para cada objeto seleccionado uno o más objetivos.	5			0.00
	13	Orientados al impacto	Los objetivos representan el estado futuro deseado del objeto en el largo plazo.	5			0.00
	14	Medibles	Los objetivos están expresados en relación a una escala medible (Ej. porcentaje, número, todo, nada).	4,5			0.00
	15	De tiempo limitado a largo plazo	Los objetivos son alcanzables dentro de un periodo específico. Puede requerir 10 o más años para cumplirlo. En caso de objetivos con un horizonte temporal que trasciende la vigencia del plan de manejo, estos deben tener también objetivos que serán medidos dentro del periodo del plan.	4			0.00
	16	Específicos / claros	Los objetivos están claramente definidos de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de los que significa.	5			0.00
	17	Asociados a indicadores	Existen indicadores que permiten medir el estado de los objetos de conservación en relación a su estado deseado.	5			0.00
	18	Espacializables	Los objetivos son espacializables, es decir, se pueden ubicar en un mapa.	4			0.00
Aplica a las metas	19	Orientadas a resultados	Las metas representan los cambios necesarios en las amenazas críticas, oportunidades u otros factores que afectan a uno o más objetos u objetivos, incluyendo resultados finales e intermedios.	5			0.00
	20	Medibles	Las metas están expresadas relación a una escala medible (números, porcentajes, fracciones o una situación de todo o nada).	5			0.00
	21	De tiempo limitado	Las metas son alcanzables dentro de un periodo específico, generalmente de 3 a 10 años dentro del periodo del plan.	4			0.00
	22	Específicas	Las metas está claramente definidas de forma que todas las personas involucradas tengan el mismo entendimiento de lo que significan.	5			0.00
	23	Prácticas	Las metas son alcanzables y apropiadas dentro del contexto del sitio.	5			0.00
	24	Asociadas a indicadores	Existen indicadores que permiten medir la efectividad de las acciones propuestas en cuanto a logro de los resultados deseados.	5			0.00
	25	Espacializables	Las metas que requieren ser ubicadas en un mapa, son espacializables.	4			0.00
Puntaje máximo:				114.50	Índice de satisfacción:		0.00

Anexo 4. Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas

Versión 17 de octubre de 2011

¿Por qué una Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo de Áreas Protegidas?

La evaluación de la efectividad de manejo es la valoración de la forma en que el área está siendo manejada y, principalmente, el grado en que está protegiendo sus valores y alcanzando sus objetivos y metas (Hockings et al., 2006).

Los objetivos y metas de los planes de manejo son, por tanto, la base para la evaluación de la efectividad de manejo. En este sentido, efectividad en planificación es la habilidad para establecer objetivos adecuados (Lockwood et al., 2006). De no establecerse objetivos y metas claras a lo largo del proceso de planificación, la evaluación de la efectividad de manejo no podrá evaluar el logro de los resultados deseados.

No existen, sin embargo, estándares adoptados a nivel internacional para la planificación del manejo de áreas protegidas. Si bien existe un importante marco conceptual desarrollado por UICN para la evaluación de la efectividad de manejo (Hockings et al., 2006), los criterios para medir la efectividad del proceso de planificación aún no se encuentran bien definidos.

Si bien los procesos de planificación del manejo son complejos, contexto dependiente y no deben, por tanto, ser uniformes y lineales, la evaluación continua de los mismos y de los procesos de planificación ha ido tomando creciente relevancia entre los profesionales de áreas protegidas, reconociéndose la importancia del establecimiento de criterios claros que permitan facilitar la evaluación de los procesos de planificación y de sus productos, contribuyendo a mejorar su efectividad.

Es por estos motivos que se ha desarrollado la Herramienta de Evaluación de la Planificación del Manejo, con el fin de contribuir a mejorar la práctica de la planificación.

¿Para quiénes está dirigida esta herramienta?

Esta herramienta está dirigida a todos aquellos planificadores o integrantes de equipos de planificación, quienes en el desarrollo de procesos de elaboración de planes de manejo se hayan preguntado cómo mejorar sus prácticas.

Está dirigida también a todos aquellos que deben asumir la responsabilidad de evaluar los procesos de planificación así como los productos generados, en particular, en lo que respecta a los objetivos formulados en el marco de los procesos de planificación, previo a su aprobación.

¿Cuáles son los componentes de esta herramienta?

La herramienta se encuentra organizada en dos secciones:

- Una primera sección destinada a la evaluación de proceso de elaboración de los planes de manejo (hoja 1).
- Una segunda sección destinada a evaluar el plan de manejo, en lo que refiere a los objetivos y metas formulados. Esta sección incluye atributos para “el conjunto de fines” (declaraciones de intención en general); esto responde a que los objetivos y metas no se establecen de forma aislada sino que se encuentran dentro de un árbol o jerarquía de objetivos, por lo que los atributos del “conjunto de fines” son clave para el establecimiento de objetivos y metas con los atributos para ser efectivos (hoja 2).

¿Cuál es la utilidad de la información que proporciona esta herramienta?

La principal diferencia de la herramienta propuesta en relación a mayoría de las herramientas de evaluación de la efectividad de manejo existentes, está dada por ser un instrumento a aplicar de forma previa a la elaboración y aprobación de un plan de manejo, procurando garantizar la calidad de los mismos.

Así, la utilidad de la información que proporciona esta herramienta es:

- *Al aplicarse antes de dar inicio a un proceso de elaboración de un plan de manejo:* permite evaluar la conformidad de los procesos propuestos en función a la

herramienta y tomar decisiones sobre su aprobación o solicitar modificaciones con el fin de asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a una mejor calidad de los mismos.

- *Al aplicarse durante el proceso de planificación:* permite identificar atributos ausentes con el fin de tomar medidas correctivas que permitan asegurar la presencia de determinados atributos que contribuyen a mejorar la calidad de los mismos y, por tanto, de los productos generados.
- *Al evaluar los Planes de Manejo:* permite juzgar los objetivos a la luz de una herramienta de evaluación, tomar decisiones sobre su aprobación o solicitar modificaciones con el fin de asegurar la presencia de ciertos atributos básicos.

¿Cómo se construyó esta herramienta?

La herramienta contiene una serie de atributos identificados a partir de una revisión bibliográfica sobre lecciones aprendidas, buenas prácticas y el estado del arte en general de la planificación y manejo de áreas protegidas, cuya pertinencia fue validada y su importancia ponderada, con apoyo de expertos de diferentes países (Australia, Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Uruguay). La consulta a expertos permitió a la vez identificar nuevos atributos que fueron incorporados en la herramienta.

¿Cómo se aplica esta herramienta?

Se sugiere que la forma de aplicación propuesta a continuación, sea adaptada en función a las características de cada organización y equipo de planificación, potenciando las fortalezas de cada uno así como las posibilidades de aprendizaje, de apropiación de sus resultados y de cambio durante el proceso de elaboración del plan de manejo. Se detallan algunas pautas para su uso:

- a. La hoja 1 (Evaluación del proceso) debe aplicarse antes y durante el proceso de planificación.
- b. La hoja 2 (Evaluación de los objetivos y metas) debe al final del proceso de planificación y antes de cerrar el borrador del plan.

- c. La herramienta está diseñada para ser respondida por un evaluador en base a la reflexión realizada de forma conjunta con el equipo de planificación y otros actores identificados.
- d. El evaluador debe identificar los integrantes del equipo de planificación y otros actores que participarán en la evaluación; con las personas involucradas se debe precisar su forma de aplicación (aplicación mediante entrevistas, reuniones o talleres; frecuencia; instancias para la discusión de los resultados y definición de próximos pasos).
- e. Para la calificación de los atributos la herramienta presenta dos opciones: no cumple y cumple.
- f. Cada calificación debe estar acompañada de un listado de los medios de verificación que respaldan la calificación proporcionada. Por este motivo, durante su aplicación deben identificarse estos medios de verificación.
- g. La herramienta presenta un índice de satisfacción que puede calcularse una vez se hayan calificado todos los atributos. Este índice resulta obteniendo de dividir la suma ponderada de los atributos que se cumplen entre la suma de las ponderaciones de todos los atributos, y multiplicarlo por 100 para obtener un porcentaje. En caso de requerirse calcular el índice aún sin haber calificado todos los atributos, estos deben eliminarse asignándoles un valor “0” en la ponderación.

Hoja 1: Evaluación del proceso de planificación

Hoja 2: Evaluación de los objetivos