

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESTUDIO DE PLANIFICACION OPERATIVA DE LAS AREAS DEL SERVICIO DE PARQUES NACIONALES DE COSTA RICA

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa Conjunto de Estudios de Posgrado en Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales de la Universidad de Costa Rica y del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, para optar al grado de

Magister Scientiae

por

LUIS GERARDO MENDEZ MOLINA

CENTRO AGRONOMICO TROPICAL DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA, CATIE
Departamento de Recursos Naturales Renovables
Programa de Areas Silvestres y Cuencas Hidrográficas
Turrialba, Costa Rica
1984

A la memoria de mi padre.

RECONOCIMIENTO

El autor expresa su gratitud a quienes hicieron posible la culminación de los estudios de maestría y el mejoramiento de su formación en el campo de las áreas silvestres. Entre ellos, las siguientes personas e instituciones:

Craig MacFarland, Jefe del Programa de Areas Silvestres y Cuencas (PASC), por la conducción del trabajo en su calidad de profesor consejero.

A cada uno de los miembros del Comité Asesor y a Oscar Lucke por la revisión y sugerencias para el mejoramiento. En forma particular a James Barborak por sus acertados consejos y correcciones durante la revisión.

En igual forma, a Roger Morales, también del PASC, por el aporte de su gran conocimiento y experiencia en la materia; así como a Hjalmar Morales por su diligente ayuda durante el proceso final de graduación.


Un singular reconocimiento al Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica, en especial al personal de campo, por su participación activa en el suministro de información y experiencias que hicieron posible el estudio y a todos aquellos funcionarios que en alguna forma brindaron su asesoría para el análisis y desarrollo de los temas. En forma particular a Anabelle Mora y Hubert Monge, por la asistencia y ayuda desinteresada durante la confección del material escrito y preparación del documento final.

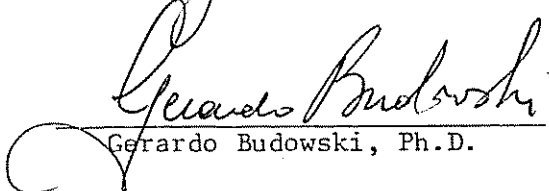
Al Ministerio de Agricultura y Ganadería por la concesión de la licencia para estudio. Al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, al Programa de Estudios de Posgrado UCR-CATIE, y al Gobierno de Holanda por el soporte financiero para la realización de los estudios.


Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa Conjunto de Estudios de Posgrado en Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales de la Universidad de Costa Rica y del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, como requisito parcial para optar al grado de


Magister Scientiae

Comité asesor:



Consejero Principal
Craig MacFarland, D.Sc.

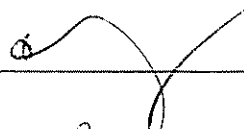

Miembro del Comité
Gerardo Budowski, Ph.D.


Miembro del Comité
Carlos Quesada, Ph.D.


Miembro del Comité
Carlos E. Valerio, Ph.D.


Miembro del Comité
James R. Barborak, M. S.


Director del Programa
de Posgrado UCR-CATIE


Decano del Sistema de
Estudios de Posgrado
de la Universidad de
Costa Rica

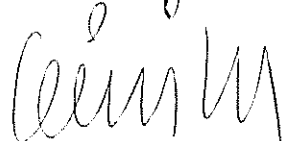

Candidato
Luis G. Méndez Molina

TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
Resumen	viii
Summary	x
Lista de cuadros	xi
Lista de figuras	xii
1. INTRODUCCION	1
2. ANTECEDENTES	3
2.1 El proceso experimental seguido para la elaboración de planes operativos	4
3. REVISION DE LITERATURA	7
3.1 Generalidades de la planificación	7
3.2 La planificación de áreas silvestres	7
3.3 Metodología	9
3.4 La planificación de parques nacionales	10
3.4.1 El plan maestro de manejo y desarrollo	10
3.4.2 El plan operativo	11
3.4.3 Metodología de planificación operativa	14
3.5 La planificación en el Servicio de Parques Nacionales, situación actual	15
3.5.1 Planificación general para el manejo	15
3.5.2 Planificación operativa en el Servicio de Parques Nacionales y evaluaciones realizadas	17
3.6 Importancia para la región	19
4. AMBITO DE ESTUDIO	21
4.1 Lista de áreas estudiadas	21

	PAGINA
5. OBJETIVOS	23
5.1 General	23
5.2 Específicos	23
6. MATERIALES Y METODOS	24
6.1 Marco general donde se desarrolla el estudio	24
6.2 El material escrito e información transmitida	24
6.3 Período de estudio	28
6.4 Métodos de estudio	28
6.4.1 Parámetros o variables	28
6.5 Herramientas utilizadas para evaluación	29
6.5.1 Cuestionarios	30
6.5.2 Informes	30
6.5.3 Talleres	31
6.6 Comparación de campo	31
6.7 Análisis de la información	32
7. RESULTADOS Y DISCUSION	33
7.1 Análisis de los datos	33
7.2 Selección de la muestra para estudio de campo	33
7.3 Tabulación y análisis de cuestionarios	36
7.4 Comprobación de campo	43
7.5 Limitaciones para la ejecución del plan	49
7.6 Informes periódicos	53
7.6.1 Resumen de modelo para elaboración de informes	54
7.7 Control del porcentaje de avance de los planes	59
7.8 Otras observaciones de taller	60
7.9 Guía de pasos secuenciales propuesta para la planificación operativa de las áreas	67
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
9. LITERATURA CITADA	78

10. ANEXOS

Anexo 1 A. Diagrama esquemático del método sugerido para la planificación de dirección y el desarrollo de parques nacionales	84
Anexo 2 A. Esquema metodológico para la elaboración de planes operativos en el Servicio de Parques Nacionales	85
Anexo 3 A. Encuesta para los administradores de parques nacionales y reservas biológicas	91
Anexo 4 A. Encuesta a funcionarios del Servicio de Parques Nacionales	94
Anexo 5 A. Instructivo para llenar cuestionario sobre evaluación de planes operativos	97
Anexo 6 A. Cuestionario sobre evaluación de planes operativos (I)	99
Anexo 7 A. Cuestionario sobre evaluación de planes operativos (II)	100
Anexo 8 A. Cuestionario sobre evaluación de planes operativos (III)	102
Anexo 9 A. Guía para la entrevista y observación directa en el campo	103
Anexo 10 A. Instructivo para llenar cuadros de evaluación de avance de plan operativo (1982-1983)	104
Anexo 11 A. Informe bimestral de avance del plan operativo (modelo para su preparación)	106
Anexo 12 A. Conflictos y limitaciones que afectan la ejecución del plan	109

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consistió en realizar una evaluación del proceso experimental de planificación operativa seguido para las unidades de manejo del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica, así como también la identificación de limitantes técnicas y administrativas para sugerir la complementación posible de la metodología empleada en el proceso.

El estudio se llevó a cabo durante dos períodos de planificación operativa -de dos años cada uno- para diecinueve áreas de las veintidós que integran el sistema, mediante la revisión del proceso seguido a partir de la adaptación de una metodología preestablecida para la planificación.

Para el método de trabajo se procedió mediante la revisión de literatura existente, la participación en sesiones de adiestramiento y talleres para la preparación de planes operativos, así como por medio de la observación directa del desarrollo de los planes en muestras de campo.

Cuestionarios, entrevistas y observación de campo, informes y prácticas de planificación fueron las herramientas empleadas para la obtención de los datos necesarios para la tabulación y análisis correspondientes.

Los resultados arrojaron información acerca de limitaciones y problemas propios del proceso, así como también sobre situaciones institucionales que inciden directamente en el producto esperado de la planificación operativa.

Falta de personal, la poca participación del mismo en el proceso y la ausencia de coordinación interna fueron las limitaciones más destacadas

obtenidas como resultado, por lo que se propone la inclusión de pasos metodológicos que coadyuven a resolver parte de esos problemas y se dan las recomendaciones generales a incluirse a lo largo del proceso, tanto desde el punto de vista de la planificación propiamente dicha, como de las acciones institucionales correspondientes.

SUMMARY

Operational planning study of areas of the National Parks Service of Costa Rica

The objective of this work consisted of realizing an evaluation of the experimental operative planning process followed by the management units of the Costa Rican National Park Service. It also consisted of the identification of technical and administrative limitations in order to suggest possible refinement of the methodology used in the process.

The study began during two operational planning periods-of two years each-for nineteen areas of the twenty two that make up the system, by adapting a pre-established planning procedure.

The work methodology began with a revision of existing literature, participation in training sessions and workshops for the preparation of operational plans, as well as by way of direct observation of the development of examples in the field.

Questionnaires, interviews and field observations, reports and planning exercises were the tools used to obtain necessary data for corresponding tabulation and analysis.

The results yielded information about limitations and problems inherent in the process, as well as institutional situations that directly influenced the desired product of operational planning.

The lack of personnel, the lack of participation by personnel in the same planning process and the lack of internal coordination were the most outstanding limitations obtained as a result. For this reason, methodological steps are proposed that will help relieve some of these problems, and general recommendations are given to include throughout the process, as much from the planning perspective already mentioned, as in the corresponding institutional actions.

LISTA DE CUADROS

NUMERO		PAGINA
1	Estado actual de la planificación general para el manejo de las áreas del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica	16
2	Selección de la muestra para estudio de campo	35
3	Valoración del proceso de elaboración del plan (según encargados)	37
4	Valoración del proceso general de planificación operativa (según otro personal)	40
5	Valoración de la ejecución o aplicación práctica del plan (según encargados)	42
6	Estudio de muestra, Proceso de elaboración del plan	45
7	Estudio de muestra. Aplicación práctica del plan operativo	47
8	Grado de incidencia de limitaciones para ejecución del plan operativo	51
9	Presentación de informes bimestrales	56
10	Comparación de años, Cumplimiento en la presentación de informes	57
11	Participación de personal en proceso de planificación (según información del guardaparque)	62
12	Análisis de muestra en taller	63

LISTA DE FIGURAS

NUMERO		PAGINA
1	Localización de los parques nacionales y áreas afines de Costa Rica	26
2	Organigrama del Servicio de Parques Nacionales	27
3	Diagrama esquemático de la organización secuencial propuesta para la planificación operativa de las áreas	69
4	Representación gráfica de flujo para el modelo metodológico propuesto	70
5	Modelo de cuadro para cronograma de cumplimiento del plan por períodos	72

I. INTRODUCCION

La conservación y el manejo de los recursos naturales renovables presupone utilizar pautas y directrices previamente establecidas para asegurar el suministro de servicios y productos a largo plazo. En este sentido, la planificación de áreas silvestres ha sido un instrumento utilizado en Costa Rica para apoyar el establecimiento de áreas y el funcionamiento del sistema de parques nacionales y su integración al desarrollo del país en los campos socio-económico y productivo, asegurando paralelamente la continuidad del recurso contenido.

La planificación operativa para áreas silvestres es un nivel más fino del concepto de planificación general que persigue la organización y ordenamiento de las actividades en un área con el fin de alcanzar determinados objetivos. Su producto inmediato, el plan operativo, se define pues como el instrumento escrito, estructurado por una serie de actividades ordenadas cronológicamente y reforzadas con los recursos humanos y materiales que guía el cumplimiento de tareas para el logro de los objetivos previamente establecidos en el documento. Su período de vigencia es fijo, generalmente de uno a dos años y provee toda la información para servir de herramienta de seguimiento a pesar de los cambios eventuales de personas. El progreso de un sistema de parques nacionales obliga a un cuidadoso aprovechamiento de los recursos humanos y financieros disponibles, los que no siempre aumentan en forma proporcional a ese cambio, por lo que ésta constituye un auxilio indispensable para ordenar y guiar la ejecución de actividades en el campo y facilitar la supervisión y control por parte de los niveles directivos cuando no se cuenta con planes maestros generales. Cuando éstos existen, la utilidad del plan operativo consiste en ordenar actividades en detalle y orientar el cumplimiento de tareas tomando en cuenta las limitaciones reales.

El crecimiento del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica en cuanto al número de unidades de manejo y responsabilidades, plantea

la necesidad de dotar a esas unidades de un instrumento directivo para su operación en el corto plazo, a falta de un plan general de manejo para la mayoría de ellas.

Este trabajo pretende, por lo tanto, obtener una evaluación del proceso y desarrollo de la planificación operativa en el Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica y a la vez sugerir, en caso de que así lo requiera, mecanismos complementarios para mejorar el proceso experimental en cuanto a elaboración, seguimiento y control de los planes operativos de acuerdo a la realidad estructural y administrativa del sistema.

No se intenta, por tanto, analizar la metodología en detalle, sino estudiar la experiencia y resultados alcanzados por el Servicio de Parques Nacionales hasta el momento.

2. ANTECEDENTES

El Servicio de Parques Nacionales inició sus funciones en el año de 1970 como un departamento de la Dirección General Forestal. Debido al acelerado crecimiento del programa y al aumento de prestigio y concientización acerca de su importancia fue cambiando de status hasta convertirse en una Dirección General del Ministerio de Agricultura y Ganadería a partir de 1975.

En cuanto a labores de planificación propiamente, casi desde su creación el Servicio contó con la asesoría por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Cuerpo de Paz lo que dejó como resultado la publicación en 1974 de dos documentos para el Parque Nacional Volcán Poás: el Plan Maestro para la Protección y Uso (40) y el Plan de Interpretación (41). Por lo tanto, antes de 1978 no se elaboraron planes de manejo directamente por parte del Servicio. Sin embargo, vale mencionar los documentos preparados en 1968 por Boza (8), Miller y Von Borstel (23), los cuales no fueron tampoco labor de planificación del Servicio pero sirvieron de base para la justificación y creación de los Parques Nacionales Volcán Poás y Santa Rosa respectivamente.

Así, para principios del año 1979, sólo existía un intento de planificación realizado por el Servicio para el Parque Nacional Rincón de la Vieja, a manera de ejercicio de taller para el personal. Como resultado de la práctica, el Servicio cuenta con una serie de borradores de varios capítulos dispersos que no se ordenaron en forma sistemática.

En ese mismo año, con la experiencia acumulada y concidiendo con el acelerado crecimiento experimentado por el Servicio a partir del año 1978, se creó el Departamento de Planificación, el que pocos meses después se vió obligado a cambiar su enfoque primario para iniciar el proceso de planificación operativa como respuesta a la necesidad de

llenar el vacío del Servicio en cuanto a directrices de operación, vacío que creció con el aumento en número de unidades de manejo.

Barborak (1) destacó la urgencia de contar con instrumentos que agilizaran la toma de decisiones, el manejo y operación de las áreas del sistema de parques nacionales de Costa Rica como medio para suplir la ausencia de planes generales de manejo en la mayoría de ellas.

De esta forma se inició un proceso basado en el método "ensayo-error" con la participación y asesoría del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). La base escogida como modelo metodológico para el proceso fue una adaptación de la metodología propuesta por K. R. Miller en su obra Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica (22), cuyo esquema se anexa en el apéndice (Anexo N° 1 A). Luego y siempre con la participación de CATIE se continuó el proceso de adiestramiento y práctica que se describe como sigue.

2.1 EL PROCESO EXPERIMENTAL SEGUIDO PARA LA ELABORACION DE LOS PLANES OPERATIVOS

En el mes de agosto de 1979, durante la reunión periódica de administradores y encargados de áreas, se discutió la formulación de una encuesta preliminar, que sería contestada luego por los mismos administradores, y de la cual se pretendía obtener una idea general sobre los problemas de manejo, así como lo referente a los aspectos administrativos, relaciones públicas, información básica, etc. (Anexo N° 2 A).

De la misma forma se solicitó al resto del personal destacado en las áreas, responder a una encuesta en la que se les preguntaba su opinión sobre el área y su funcionamiento; pero esta vez, desde el punto de vista de subalterno, con el propósito de completar la información suministrada por los administradores (Anexo N° 3 A). Ambas encuestas fueron el punto de partida para organizar el primer curso sobre preparación de planes operativos en el mes de octubre de 1979.

Del 18 al 20 de octubre de 1979, se impartió un curso preliminar introductorio, a los administradores, encargados de áreas y encargados de los departamentos, con el propósito de fijar las bases y dar una guía para la elaboración de planes operativos para el funcionamiento de dichas áreas y departamentos (35),

Esta tarea respondió a la necesidad de contar con una herramienta que orientara el desarrollo de las actividades de las áreas y departamentos, y a la vez, la coordinación entre los mismos departamentos y de éstos con las áreas según se desprendió de la identificación preliminar de los problemas y del resultado de las encuestas.

Posteriormente, se dio un plazo de un mes para que cada encargado presentara el borrador de plan operativo para su área, los cuales fueron revisados, corregidos y sometidos a estudio durante la parte práctica del curso que se realizó en el Parque Nacional Manuel Antonio en diciembre del mismo año (36). Este fue un proceso de capacitación con énfasis en asesoría y revisión de planes, en el que participaron conjuntamente el Departamento de Planificación del Servicio y CATIE.

Como resultado se identificó la necesidad de complementar el formato para uniformar la información, tarea que fue llevada a cabo por el Departamento de Planificación en conjunto con el autor del borrador de cada plan y que consistió de ajustes formales a la metodología.

El trabajo posterior del Departamento de Planificación consistió en extraer la información contenida en cada uno de los planes (áreas y departamentos) y expresarla en forma de cuadro con sus respectivas fechas o períodos de cumplimiento (cronogramas). De esta manera resultaron tantos cronogramas como planes escritos.

Aún a pesar de todo el procedimiento descrito, posteriormente y después del estudio y revisión de varios planes de área, se identificó la necesidad de adaptar o introducir un subprograma de capacitación para responder a necesidades de operación de las mismas y el cual no se había considerado anteriormente.

Por otra parte, el cronograma se uniformó para programar la ejecución de actividades por meses y no en etapas como algunos administradores lo plantearon, y de esta forma, facilitar el seguimiento operativo de los planes. También se ideó un modelo de ordenamiento de prioridades para efectuar las actividades de cada subprograma.

Como parte de la continuidad del proceso, se realizó el segundo taller sobre planificación del 13 de noviembre al 1° de diciembre de 1980 en el Parque Nacional Cahuita (37) y más tarde, del 2 al 4 de junio de 1981 el Cursillo sobre actualización e implementación de planes operativos, en San José (38). Para este último se contó ya con la ayuda de un instructivo sobre preparación de planes operativos (2). Entre estas fechas y como parte del adiestramiento, el Departamento de Planificación visitó todas las áreas en la labor de trabajo conjunto para elaborar y revisar los planes. También hubo sesiones en oficinas centrales, independientemente con cada uno de los administradores para obtener la versión definitiva de los planes.

A pesar de haberse utilizado la metodología e impartirse el adiestramiento hubo falta de uniformidad de criterios a la hora de aplicar los planes a la realidad de cada unidad de manejo, por lo que el proceso experimental continuó siendo el método para alcanzar los objetivos de mejoramiento del proceso.

También se identificaron diferencias de criterios y formas en el resultado de la planificación operativa de los departamentos del Servicio, originándose casos de conflicto entre actividades programadas por lo que surgió la necesidad de atender los aspectos de coordinación entre oficinas centrales y unidades de manejo.

No se conocen, al menos para Latinoamérica, trabajos sistemáticos en cuanto a evaluación y estudio de la experiencia en este tipo de proceso en el campo de las áreas silvestres, no obstante haberse realizado planes operativos en Colombia, Nicaragua y Panamá.

3. REVISION DE LITERATURA

3.1 GENERALIDADES DE LA PLANIFICACION

Para su adecuado funcionamiento, toda empresa, institución o programa necesita el auxilio de la planificación, es decir, la fijación de planes determinados para la organización, ejecución y control de las actividades orientadas al logro de un objetivo prefijado.

El plan representa el punto culminante del proceso de planificación ya que significa la escogencia y planteamiento de uno de los posibles cursos de acción, reconocido como el más acertado, en base al estudio y una selección previa y cuidadosa. En un sentido general el plan supone un curso de acción predeterminado (19).

Además del planteamiento, la organización y el control, intervienen en el manejo de empresas y agencias otros factores como la asignación de personal, la dirección y la coordinación. Por lo tanto, un plan complejo deberá contener una recomendación sobre el curso de acción a emplear y una declaración sobre los diferentes recursos necesarios para ejecutarlo.

3.2 LA PLANIFICACION DE AREAS SILVESTRES

Las consecuencias ecológicas y socio-económicas que puedan derivarse de un deficiente manejo de los recursos naturales, determinan la exigencia de la preparación de planes de manejo para guiar su aprovechamiento, uso y conservación.

La planificación de áreas silvestres, tal como las técnicas para planificar el uso de la tierra empleadas para clasificar tierras aptas para actividades agrícolas, pecuarias, forestales y de protección de recursos, puede considerarse en un sentido general, como un estudio de alternativas de manejo aplicables a un área dada (28).

Los pasos que integran este proceso -la identificación de problemas y definición de metas, la recopilación de información acerca del recurso, el diseño de estrategias para resolver problemas y lograr metas y evaluación de estas estrategias- son todos dirigidos hacia un fin: proporcionar las bases racionales para la determinación del mejor futuro del área (44). Este tipo de planificación difiere del que se refiere meramente al uso de la tierra para fines económicos. Normalmente sus objetivos mantienen relación con bienes y servicios que por lo general no se toman en cuenta como objetos de manejo y desarrollo, y gran parte de los beneficios provenientes de su producción no pueden calcularse sino por vías indirectas (22).

De este modo, la planificación de áreas silvestres es parte esencial de la dirección de las mismas. La planificación le da a la dirección los medios que orientarán su trabajo para el mañana. La planificación es el brazo de la dirección que controla la orientación del programa. Sin la planificación como función incorporada, es posible que la dirección se vuelva estática y se aparte tangencialmente del resto del proceso de ecodesarrollo del país o hasta quizá, se ponga a girar en círculos (22).

Según Eidsvik (14) el proceso de planificación puede resumirse así: *"El proceso de preparar antes de que se proceda a actuar, y de manera sistemática y razonable, recomendaciones para políticas y cursos de acción -con cuidadosa atención en sus probables repercusiones y efectos secundarios- para alcanzar objetivos aceptados"*.

Específicamente, la planificación de áreas silvestres y parques nacionales, es un proceso que involucra varios pasos, incluyendo la selección de la categoría de manejo adecuada, la planificación del sistema de parques nacionales y otras unidades de un país, la de programas detallados y la de sitios y diseños (27).

Al referirse a la utilización de los recursos naturales para el

desarrollo, Budowski (9) enfatiza que al tomar una decisión respecto a una área o región hasta el momento intocada o virgen, debe darse la mayor consideración a la posibilidad de mantener opciones abiertas para futuras generaciones. Al dejar opciones abiertas se preserva generalmente la diversidad natural.

3.3 METODOLOGIA

La metodología utilizada en la región para la planificación de áreas silvestres -incluidos parques nacionales, reservas forestales y zonas protectoras- ha sido la propuesta por Miller en su obra Planificación Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latioamérica (22).

El Proyecto de Areas Silvestres y Cuencas del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) realizó la tarea de compendiar y resumir los capítulos respectivos del libro de Miller con el propósito de proporcionar una herramienta ágil, sencilla y poco onerosa para ser usada como material de enseñanza en sus cursos y con fines de capacitación en el resto de Centro América. Varias de las características de este compendio sobre la Metodología para la Planificación de Areas Silvestres (26) son las siguientes:

- generaliza la metodología a áreas silvestres (Parques Nacionales y Categorías Afines);
- corrige algunas deficiencias a la traducción original;
- uniformiza la terminología de utilización común;
- agrega descripciones generales de 15 categorías de manejo de áreas silvestres.

3.4 LA PLANIFICACION DE PARQUES NACIONALES

El propósito primordial de la conservación de parques nacionales, como una de las categorías de manejo de áreas silvestres es igual en todos los países, pero los beneficios y problemas secundarios son diferentes en los países industrializados y superpoblados en relación a

los países menos desarrollados (17),

La complejidad de la planificación de los parques nacionales varía de acuerdo a factores, tales como el número de parques sujetos a planificación para su manejo simultáneo, la urgencia de acciones rápidas, el nivel de conocimientos y la información para apoyar decisiones de manejo, la disponibilidad de fondos y personal y la estabilidad y continuidad institucional (22).

La intensidad de la planificación requerida variará para cada área de acuerdo a las calidades físicas e intangibles de sus recursos y a las influencias sociales, políticas y económicas que actúan sobre ellos. Generalmente, aumenta con la diversidad de ecosistemas y rasgos que se desee conservar y de acuerdo a la demanda para su protección, uso y desarrollo (15).

3.4.1 El plan maestro de manejo y desarrollo

Un plan maestro es una guía para la protección y manejo de los recursos, la administración, la interpretación y el desarrollo de un parque. En él se integran conceptos y objetivos básicos del parque y del sistema nacional de parques al que el mismo pertenece, con un conocimiento global de los recursos y valores específicos (20).

De otra forma, el plan maestro para el manejo y desarrollo de un parque nacional consiste de un documento conceptual de planificación, que establece lineamientos para la protección, uso, manejo y desarrollo general del parque (27, 40).

El concepto de planificación de parques nacionales tiene diversos significados según las personas y los países. Debido a las diferencias de cultura, clima, economía, desarrollo tecnológico, turismo y otros factores, cada pueblo o nación que desee preparar planes maestros deberá idear los propios (20).

Es necesario considerar también, factores generales que inciden directamente sobre el manejo y operación de los parques nacionales, ya que esta situación determina en gran medida el avance normal de las actividades. Por ejemplo, Miller (22) ha identificado diez problemas principales en cuanto al manejo de Parques Nacionales en Suramérica:

- falta de personal calificado;
- ausencia de status legal de las tierras;
- falta de conciencia ecológica (gobiernos y público);
- falta de legislación adecuada para parques nacionales y conservación general;
- falta de un inventario de áreas potenciales para ser incluidas en un sistema de parques nacionales;
- insuficiente protección in situ de los parques;
- creciente número de visitantes con objetivos contrarios al manejo del parque;
- dificultad para elaborar e implementar planes interpretativos;
- insuficiente infraestructura física en los parques;
- inquietud general por la falta de apoyo financiero para el manejo y desarrollo de los parques nacionales.

Se puede decir que estos problemas son válidos también, en diferentes medidas, para el sistema de parques nacionales costarricense, aunque varias situaciones ya han sido superadas o están en proceso de serlo.

3.4.2 El Plan Operativo

El mayor problema con que la dirección se enfrenta en un proyecto complejo, es cómo coordinar las diversas actividades para lograr sus objetivos. Generalmente, los grupos que trabajan para el proyecto tienen sus propios planes de realización independientes entre sí. Esto conduce a falta de coordinación para el proyecto como conjunto (19).

El término plan operativo es usado en el lenguaje técnico y administrativo con diferentes significados de acuerdo a la naturaleza

de la empresa o programa , pero guardando siempre implícito el concepto de operación o funcionamiento, es decir, connotando el esquema de funcionamiento para el logro de una determinada meta.

En su expresión más sencilla, el plan operativo consiste en un planteamiento escrito que ordena una serie de actividades cronológicamente y describe el camino para alcanzar un determinado objetivo de acuerdo a la disponibilidad real de recursos humanos y materiales.

El plan operativo representa un camino de acción definido. La mejor forma de hacerlo es por escrito, enunciando claramente lo que debe hacerse. Su objetivo es poner en claro las acciones que deberán emprenderse de modo que cada unidad y cada persona afectada comprenda claramente lo que se espera de ella. Es conveniente conseguir la participación de quienes resulten afectados por las acciones y cambios; esto proporciona una base más amplia de experiencia y facilita la comprensión y aceptación del plan en desarrollo (19).

Para propósitos prácticos el Departamento de Planificación del Servicio ha definido el plan operativo para unidades de manejo como "la guía para el manejo de la unidad a corto plazo". Debe ser un documento muy claro y detallado en cuanto a la identificación de problemas y mostrar las alternativas para tomar decisiones correctas (33).

Para Budowski (10), el plan operativo es en realidad un sustituto para actuar inmediatamente en cada área silvestre seleccionada. Debe iniciarse simultáneamente con el plan de manejo y permite operar aunque en forma incompleta en determinada área, afirmando control y demostrando iniciativa hasta tanto se formula y se implementa el plan de manejo. Tal plan operativo generalmente implica medidas temporarias, especialmente de protección, para que el recurso no pierda valor potencial y hasta que haya planes más precisos de desarrollo.

Barborak (1, 2) explica la estructuración del plan operativo para unidades de manejo, integrada por los objetivos de la unidad de manejo o

área y tres programas de manejo que son: manejo ambiental, uso público y operaciones. Cada programa está dividido en subprogramas y cada uno de éstos contiene una lista de actividades que se pretende cumplir y describe los requisitos para poder llevarlos a cabo y las normas que rigen el subprograma. Finalmente incluye una cronología gráfica para el cumplimiento de todas las actividades y un presupuesto para ejecutar el plan.

Algunas características del plan operativo que lo distingue del plan maestro para manejo y desarrollo son las siguientes:

- el plazo para el cual es propuesto es mucho menor; generalmente uno o dos años con revisiones anuales;
- la intensidad de su planificación es mayor desde el punto de vista de detalle, a pesar de contener menos información;
- no requiere financiamiento especial para su ejecución;
- su elaboración puede estar a cargo del equipo personal afectado por el proyecto o unidad, no requiriéndose el concurso multidisciplinario;
- el contenido es evidentemente menor ya que interesan sólo ciertos programas, obviamente aquellos relacionados con operación, mantenimiento y acciones concretas a corto plazo.

Al referirse a las ventajas de la preparación de planes operativos, Tschinkel (43) enfatiza que más que una rutina administrativa, es una oportunidad de contemplar con perspectiva los problemas y soluciones y, así, guiar el avance de los trabajos de campo a mediano plazo. Tomado en serio, el procedimiento ofrecerá varios resultados positivos, de los cuales los principales son:

- obliga a la definición clara de prioridades en el campo y de funciones;
- clarifica el concepto de los trabajos como conjunto en la mente del encargado de dirigir su ejecución;

- facilita la comunicación de planes y logros con el personal involucrado;
- facilita la evaluación del avance de los trabajos;
- protege al responsable contra recargos inesperados de trabajo no acompañados con recursos adicionales;
- facilita las decisiones en cuanto a ajustes presupuestarios;
- facilita la colaboración con otras entidades cuya ayuda se incluye en la planificación.

3.4.3 Metodología de Planificación Operativa

Para la planificación operativa de áreas silvestres se ha usado, fundamentalmente, la base de la metodología propuesta por K. R. Miller, cuyos términos se presentan en el Anexo N° 2 A. A partir de ese modelo el Programa de Areas Silvestres y Cuencas del CATIE desarrolló un trabajo de adaptación cuyo resultado se expone en dos documentos: "Metodología esquemática de planificación operativa para áreas silvestres individuales" (3), y "Metodología esquemática de planificación operativa para departamentos técnicos de oficinas centrales de agencias de manejo de áreas silvestres" (4).

Estos modelos han sido utilizados tanto en Costa Rica como en otros países (18, 29, 30). Por otra parte, Tschinkel utiliza una metodología denominada "Guía para la preparación de proyectos operativos de manejo de cuencas" (43), cuyos términos fueron tomados como base por el Programa de Conservación de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, para elaborar el documento denominado "Un método práctico para elaborar planes de trabajo y llevar el seguimiento de proyectos" (24).

Finalmente, existe un instructivo propuesto en CATIE por Solórzano y Morales (42) para la elaboración de planes operativos de reservas forestales y zonas protectoras, cuya utilización se concreta recientemente en el plan operativo de la Zona Protectora La Carpintera 1984-1985 (25).

En diferentes medidas, los esquemas metodológicos e instructivos mencionados han sido empleados en Costa Rica con bastante buenos resultados tanto en parques nacionales como en otras categoría afines existentes en el país, fundamentalmente reservas forestales y zonas protectoras.

3.5 LA PLANIFICACION EN EL SERVICIO DE PARQUES NACIONALES DE COSTA RICA, SITUACION ACTUAL

3.5.1 Planificación General para el Manejo

En el año 1983, el Departamento de Planificación se dió a la tarea de realizar un diagnóstico sobre el estado de la preparación y ejecución de los planes generales de manejo para las áreas administradas por el Servicio. Este trabajo fue realizado por Madriz y Rojas (21) quienes apuntan varias consideraciones resultantes dentro de las que están las siguientes:

- en las 22 áreas administradas por el Servicio se han realizado trabajos de planificación para 14 de ellas, las restantes carecen de documentos de este tipo. El estado actual de la planificación en esas 14 áreas se presenta en el Cuadro N° 1;
- se observa que solamente tres área cuentan con plan de manejo publicado y en ejecución, lo que da idea de la complejidad y lentitud del proceso, a pesar de la asesoría y apoyo de otras instituciones como CATIE;
- el motivo que justifica esta situación reside principalmente en la falta de personal y organización adecuada para dedicar exclusivamente a esta labor a tiempo completo;
- no ha sido posible asignar, por períodos continuos, equipos de planificadores a proyectos específicos, excepto para aquellos con financiación externa como el Parque Nacional Braulio Carrillo.

CUADRO N° 1

ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION GENERAL PARA EL MANEJO DE LAS AREAS DEL SERVICIO DE PARQUES NACIONALES DE COSTA RICA

AREA	PLAN EN EJECUCION	PLAN EN PUBLICACION	PLAN EN REVISION	PLAN DES- ACTUA- LIZADO	PLAN IN- COMPLE- TO	ESTU- DIOS PRE- LIMI- NARES
Carara	x					
Chirripó					x	
Corcovado				x		
Amistad					x	
Guayabo		x				
Isla del Coco			x			
Manuel Antonio	x					
Cahuita			x			
Volcán Irazú	x					
Volcán Poás				x		
Santa Rosa				x		
Tortuguero		x				
Braulio Carrillo		x				
Rincón de la Vieja						x

FUENTE: Madriz B. y H. Rojas (21), Actualizado a Julio de 1984.

3.5.2 Planificación Operativa en el Servicio de Parques Nacionales y Evaluaciones Realizadas

El proceso seguido por el Servicio en la planificación operativa se describió en el capítulo de antecedentes. Sin embargo, hay que destacar el tiempo y recursos invertidos en los tres cursos principales de planificación operativa.

Aunque no existen memorias compiladas de los resultados de los cursos se puede obtener información de los contenidos por medio de los respectivos programas (35, 36, 37). Por ejemplo, el programa del primer curso sobre preparación de planes operativos, impartido del 18 al 20 de octubre de 1979 (35), incluyó entre los puntos de adiestramiento los siguientes temas:

- a- planes generales de manejo y planes operativos;
- b- análisis de planes operativos en detalle;
- c- trabajo en grupos (elaboración de un plan operativo):
 - elaboración de cada programa de manejo;
 - exposición por cada grupo;
 - análisis conjunto;
 - evaluación del curso y metodología de preparación de planes operativos.

Internamente, el Servicio de Parques Nacionales, a través del Departamento de Planificación realizó dos estudios para la evaluación del proceso de planificación operativa, en los aspectos de elaboración y ejecución de los planes fundamentalmente.

Ambos fueron efectuados en forma parcial, sin profundizar en los diferentes aspectos que incluye el proceso completo y por un funcionario en ambos casos.

Las evaluaciones quedaron a manera de informes así:

- a) "Antecedentes y evaluaciones de la planificación operativa Octubre 1979-Julio 1981", presentado por Calderón en mayo de 1981 (11).
- b) "Evaluación sobre la elaboración de planes operativos por los administradores de cada área, período 1981-1982", presentado por Rojas en Octubre de 1981 (33).

En el primer análisis (Mayo 81), Calderón apunta como fundamentales dos grupos de problemas que incidieron sobre la aplicación de los planes operativos:

- a) Problemas en la elaboración del plan:
 - ausencia de información básica e indispensable para elaborar el plan;
 - planes operativos no realistas;
 - planes operativos conceptuales;
 - problemas de asistencia técnica.
- b) Problemas para implementar los planes:
 - ausencia de programación en el uso de los recursos del Servicio;
 - falta de supervisión;
 - falta de coordinación entre los departamentos y las unidades de manejo;
 - falta de entrenamiento del personal en administración.

En el otro estudio (Octubre 81), Rojas se centra básicamente en la evaluación de la calidad técnica, puntualidad y diligencia demostradas por los administradores en la elaboración de sus respectivos planes.

Presenta además un cuadro que resume el adiestramiento recibido por los administradores responsables al momento de elaborar los planes, con el propósito de mostrar que la mayoría de ellos recibieron al menos un curso de capacitación para elaborar planes operativos.

Finaliza el estudio con cinco recomendaciones generales que pueden enumerarse como sigue:

1. Necesidad de apoyo de la Dirección del Servicio hacia los supervisores de áreas en la medida que estén involucrados para el cumplimiento de los planes.
2. Obligación de los supervisores de velar continuamente por la ejecución de actividades programadas por medio de los informes del administrador.
3. Presentación, por parte del administrador, de un informe del estado de avance de cada plan a la Dirección.
4. Envío de copia de esos informes al Departamento de Planificación del Servicio.
5. La Dirección deberá calificar a los administradores y otros funcionarios con base en el cumplimiento, diligencia y capacidad técnica para realizar y ejecutar los planes operativos que le correspondan.

3.6 IMPORTANCIA PARA LA REGION

Los problemas administrativos y científicos del manejo de los parques nacionales en las regiones tropicales húmedas quizá no son fundamentalmente distintos de los que se plantean en otras partes del mundo, pero como los países tropicales están en su mayoría menos desarrollados desde el punto de vista económico, político y educativo, en la práctica los problemas son diferentes (31). Esto se explica debido a los conflictos económicos y políticos suscitados por la creencia equivocada de que los parques nacionales compiten con otros modos de utilización de la tierra más productivos.

No obstante, en este momento se cuenta con planes escritos para el

manejo y desarrollo de unidades de conservación en todos los países Centroamericanos, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Chile, Argentina y en varias islas del Caribe, particularmente Dominica (22).

Además, con la asistencia ofrecida por el Programa de Areas Silvestres y Cuencas de CATIE se ha logrado concretar también la elaboración de varios planes para manejo y protección de los recursos en Centroamérica, Panamá y Venezuela (13).

Un caso reciente de esta acción lo constituye el primer plan de manejo para un monumento cultural que se produce en Centroamérica utilizando la metodología de Miller, el Plan de Manejo y Desarrollo del Monumento Nacional Ruinas de Copán, en Honduras (6).

En los últimos dos años, con base en las experiencias del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica en planificación operativa y usando los mismos documentos como guías, se ha iniciado la elaboración de planes operativos comprensivos para los Departamentos de Vida Silvestre y Parques Nacionales de Nicaragua y Panamá. También se ha trabajado, bajo el mismo esquema, en planes operativos para áreas individuales en Honduras y Colombia (*).

*Barborak, J. R. CATIE, Comunicación Personal

4. AMBITO DE ESTUDIO

El estudio involucra a las diferentes áreas o unidades de manejo y su relación con el resto de la estructura del Servicio de Parques Nacionales, concentrándose en sus fases organizativas y administrativas. Si bien se mencionan veintidós áreas componentes del Sistema de Parques Nacionales de Costa Rica, en este análisis se incluyen diecinueve, ya que sólo para éstas se realizó algún tipo de trabajo de planificación operativa. La Isla del Caño se considera, para efectos de manejo y administración, como parte de la operación del Parque Nacional Corcovado. Las Islas del Golfo (Guayabo y Negritos) no poseen personal permanente. El Parque Internacional La Amistad es de reciente creación por lo que no se incluyó en el proceso.

Por otra parte, el Sector Murciélagos del Parque Nacional Santa Rosa se estudia independientemente como una unidad más del sistema debido a su autonomía en el manejo. El Parque Nacional Isla del Coco tampoco se considera por la particularidad de su administración (no tener personal asignado en forma permanente) y, recientemente, imposibilidad de transportar personal incluso en forma esporádica. Aunque al principio se elaboró un plan operativo no se logró ejecutar. Por lo tanto, el número de unidades incluidas en el estudio es de diecinueve,

4.1 LISTA DE AREAS ESTUDIADAS

- Parque Nacional Braulio Carrillo
- Parque Nacional Volcán Poás
- Parque Nacional Manuel Antonio
- Parque Nacional Corcovado
- Parque Nacional Chirripó
- Parque Nacional Palo Verde
- Parque Nacional Santa Rosa
- Sector Murciélagos (Parque Nacional Santa Rosa)
- Parque Nacional Rincón de la Vieja
- Parque Nacional Barra Honda

- Parque Nacional Cahuita
- Parque Nacional Tortuguero
- Parque Nacional Volcán Irazú
- Reserva Biológica Carara
- Reserva Biológica Hitoy Cerere
- Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco
- Monumento Nacional Guayabo
- Zoológico Nacional Simón Bolívar
- Area Recreativa Santa Ana,

5. OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el proceso de planificación operativa del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica y la eficiencia en la ejecución de los planes operativos en el terreno.

5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar los factores organizativos, técnicos y administrativos limitantes para la ejecución de los planes operativos.

- Ofrecer sugerencias para el afinamiento y complementación de la metodología empleada que contribuyan a facilitar su aplicación al Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica.

6. MATERIALES Y METODOS

6.1 MARCO GENERAL DONDE SE DESARROLLA EL ESTUDIO

Para propósitos del estudio se agrupan los elementos utilizados como base en la forma siguiente:

- a. Las unidades de manejo del Servicio de Parques Nacionales, que incluyen los diferentes parques nacionales, reservas biológicas, áreas recreativas y monumentos nacionales (Fig. N° 1).
- b. Los departamentos del Servicio de Parques Nacionales, que durante el estudio se agruparon en cuatro, denominados,
 - Departamento de Planificación;
 - Departamento de Educación Ambiental;
 - Departamento de Capacitación;
 - Departamento de Investigaciones,
- c. Los talleres y cursos de adiestramiento para personal. Se presenta una lista de estas actividades en el campo específico de la planificación operativa.

ACTIVIDAD	FECHA	LUGAR
Primer Curso sobre planes operativos	10-79	San José
Primer Taller de Planificación	12-79	Manuel Antonio
Segundo Taller de Planificación	12-80	Cahuita
Cursillo sobre actualización e implementación planes operativos	6-81	San José
Curso implementación planes operativos	8-82	San José

6.2 EL MATERIAL ESCRITO E INFORMACION TRANSMITIDA EN EL PROCESO

Se enumeran en este apartado los diferentes elementos de información, adiestramiento y trabajo utilizados. Se mencionan tanto

los documentos de instrucción como los resultados de la experiencia escritos y no escritos;

- metodología teórica (adaptación de K. R. Miller);
- agendas sobre cursos de adiestramiento impartidos para la preparación del plan operativo;
- documentos e informes resultantes de esos cursos;
- instructivos para la preparación de planes operativos;
- encuestas y cuestionarios para evaluar la instrucción;
- encuestas para evaluar la aplicación y ejecución en el campo;
- planes operativos 80-81 (primer período);
- planes operativos 82-83 (segundo período);
- cuadros y cronogramas;
- personal (organización por departamentos y unidades de manejo).

Además existe información (aunque no escrita) sobre:

- la experiencia del primer período (desde la planificación, revisión, problemas, ejecución, etc.);
- la ejecución de los planes del primer período que pueden proporcionar los departamentos y unidades de manejo;
- proceso de revisión de los planes actuales (mejoramiento por parte del Departamento de Planificación);
- resultados del seguimiento de la aplicación y ejecución de los planes por parte de los supervisores;
- resultado del último taller de evaluación (agosto 1982).

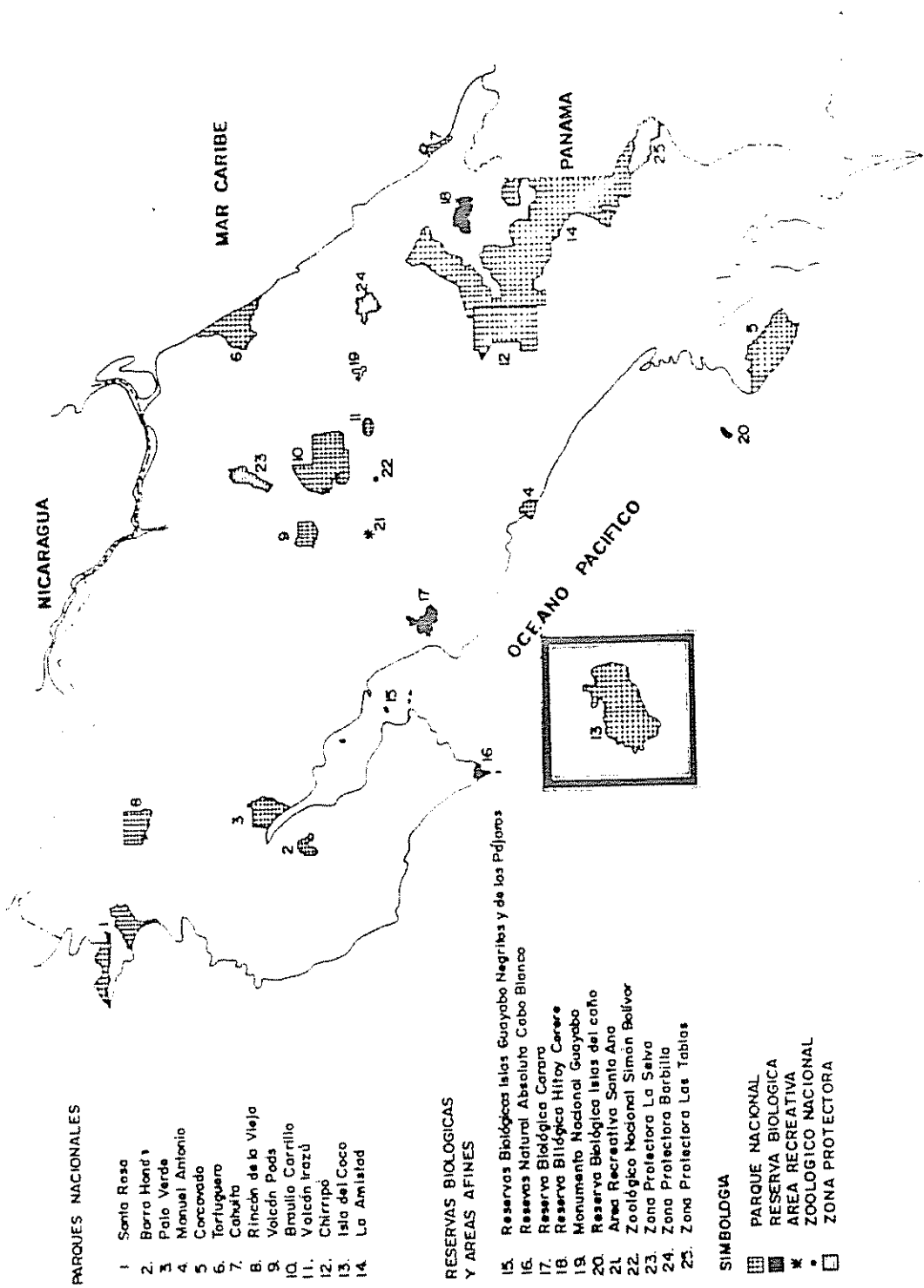
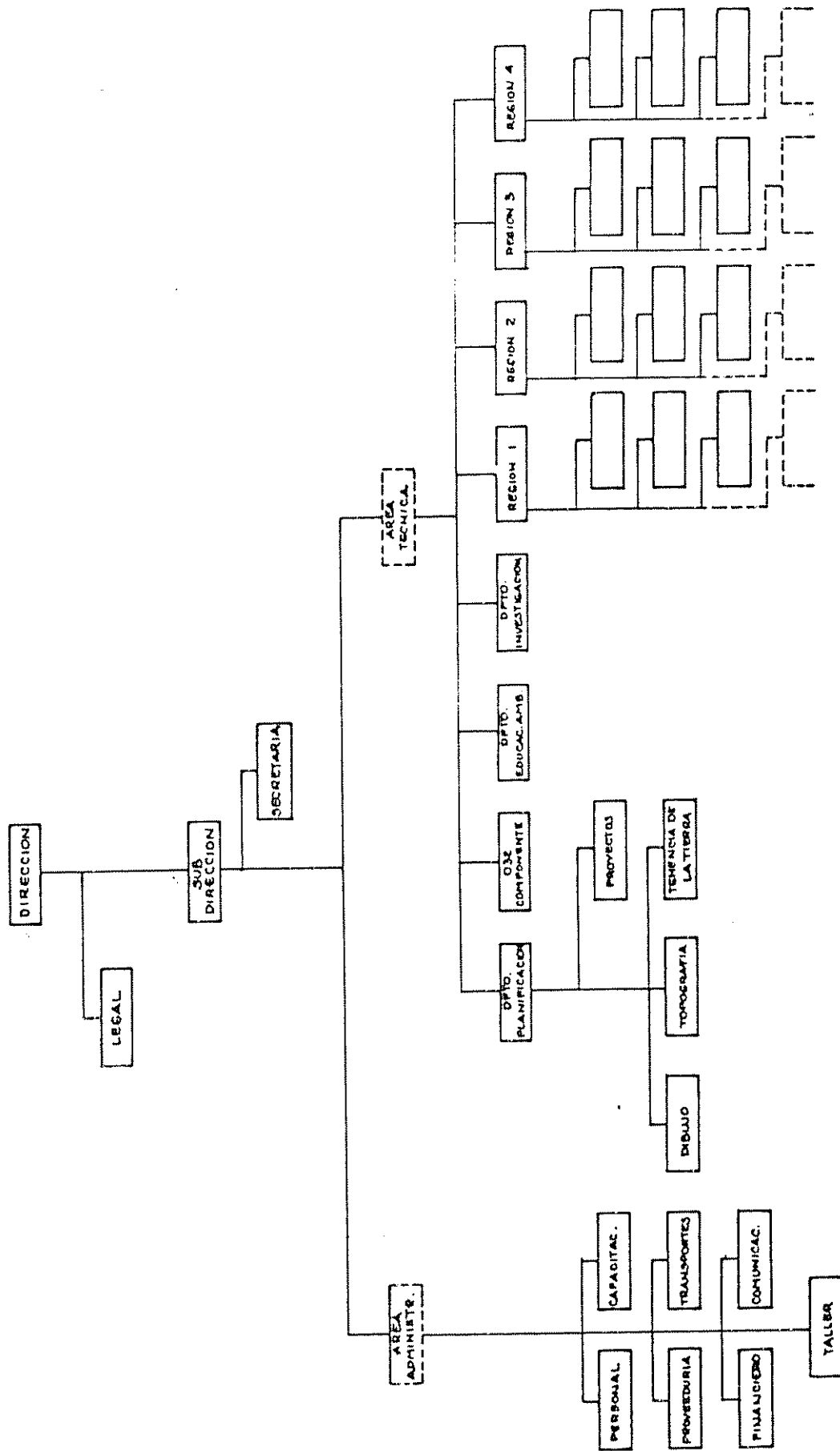


FIGURA N° 1. LOCALIZACION DE LOS PARQUES NACIONALES Y AREAS AFINES DE COSTA RICA

Fuente: Servicio de Parques Nacionales



1984

FIGURA N° 2. ORGANIGRAMA DEL SERVICIO DE PARQUES NACIONALES

6.3 PERIODO DE ESTUDIO

El tiempo que incluye el estudio va desde el inicio del adiestramiento en planificación operativa del Servicio y proceso experimental (1979), hasta los dos períodos posteriores de planificación e implementación de los planes (80-81 y 82-83).

Así se estudia el proceso con la inclusión de:

- sesiones de adiestramiento para el personal;
- sesiones de planificación (elaboración conjunta de planes);
- sesiones de revisión de planes por Departamento de Planificación;
- talleres para evaluar el cumplimiento y ejecución;
- ejecución de los planes en las áreas.

6.4 METODOS DE ESTUDIO

Los pasos fundamentales que guiaron el estudio se resumen como sigue:

- a. consulta de la literatura existente sobre el proceso de planificación operativa;
- b. complemento de la información mediante cuestionarios, entrevistas y observaciones de campo;
- c. análisis de la información;
- d. evaluación del proceso mediante el estudio de la elaboración de los planes y su ejecución en el campo.

6.4.1 Parámetros o variables

En lo referente al análisis y evaluación de la primera fase y diseño de los planes se emplean los siguientes parámetros:

- adiestramiento recibido para elaborar planes;
- formación previa del sujeto en planificación;

- asimilación de la enseñanza;
- participación del personal de su área como apoyo en el trabajo;
- interés del responsable en el proceso (*).

Los parámetros para el análisis y evaluación de la fase segunda o aplicación de los planes son los siguientes:

- personal (calidad, cantidad y estabilidad);
- controles internos para seguimiento;
- supervisión y apoyo;
- situaciones especiales e imprevistos;
- organización interna (*);
- coordinación en la programación (*).

La información sobre la incidencia de los parámetros enumerados se obtendrá de las respuestas a los cuestionarios, excepto aquellos marcados con asterisco (*) ya que este tipo de información (interés, organización y coordinación internas) no es susceptible de ser respondida por el sujeto, más bien, depende de la apreciación subjetiva del autor.

Se pretende determinar también qué factores ajenos a la metodología empleada inciden sobre el cumplimiento de los programas descritos, como por ejemplo:

- organización general del Servicio de Parques Nacionales;
- idoneidad y estabilidad del personal contratado;
- recursos existentes y posibilidad de mejorarlos;
- políticas nacionales e institucionales;
- situaciones críticas imprevistas.

6.5 HERRAMIENTAS UTILIZADAS PARA LA EVALUACION

Para recopilar la información y el posterior análisis de los datos, se contará con la ayuda de las siguientes herramientas:

- revisión de literatura publicada;
- cuestionarios;
- entrevistas y estudio de campo;
- informes periódicos;
- prácticas de taller y cursos de adiestramiento.

6.5.1 Cuestionarios

Los cuestionarios para la evaluación están estructurados de acuerdo al tipo de dato que se desea obtener y al personal al que van dirigidos; así, se elaboraron dos tipos según categoría de personal involucrado: para administradores o encargados de áreas (cuestionarios I y II); y para otro personal de área (cuestionario III). El modelo de estos cuestionarios se presenta en los anexos números 6 A, 7 A y 8 A respectivamente.

En cuanto al propósito de los cuestionarios, éstos pretenden obtener información en tres sentidos:

- sobre el adiestramiento y comprensión del proceso para la planificación operativa;
- sobre la elaboración del plan propiamente dicha;
- sobre la puesta en práctica o ejecución del plan.

6.5.2 Informes

Los informes son muy utilizados para obtener datos sobre la evolución y avance de actividades de un determinado proyecto. En nuestro caso, ellos son parte del proceso de control para el cumplimiento de los planes en el tiempo.

Para este efecto, se diseñó un modelo para preparar informes bimestrales por parte del responsable de cada unidad de manejo (anexo N° 11 A).

6.5.3 Talleres

Se aprovechó la oportunidad que brindó el desarrollo de dos cursos de capacitación para evaluar lo avanzado en planificación operativa; uno en agosto de 1982 y el otro en julio de 1983. Para el primero se elaboraron dos cuadros-cuestionario, uno con el propósito de obtener información del avance en el cumplimiento de los planes (Anexo N° 10 A) y el otro acerca de las principales limitaciones detectadas hasta el momento para su cumplimiento (Anexo N° 12 A).

La segunda evaluación de este tipo buscó corroborar la participación del personal de las unidades en el proceso integral.

El trabajo de taller proporciona la oportunidad de cotejar la información obtenida por medio de los otros procedimientos descritos antes, a saber: cuestionarios e informes.

6.6 COMPROBACION DE CAMPO

Antes de pasar al estudio de campo propiamente, se selecciona una serie de áreas representativas del sistema y de los diferentes tipos de problemas dentro del Servicio. Esta selección se hace con base en:

- resultados de la información de los primeros cuestionarios;
- análisis de los primeros informes bimestrales;
- identificación de características y complejidad de las áreas en cuanto a los rasgos generales del recurso contenido; a la representatividad en lo que se refiere a énfasis en el manejo y finalmente, el criterio del Departamento de Planificación basados en la experiencia de trabajo en las diferentes áreas.

Para el estudio de campo se emplea la entrevista dirigida hacia la obtención de datos en forma personal, directamente de los encargados y personal participante en la elaboración y ejecución de los planes, así

como observaciones directas para comprobar los datos suministrados por los otros medios (cuestionarios e informes).

Para ese efecto se confeccionó una guía (Anexo 9 A) que orienta sobre la manera de recoger la información en el campo y en la práctica. En suma, es una labor de comprobación en el campo por observación directa.

6.7 ANALISIS DE LA INFORMACION

Una vez obtenidos los datos por los medios descritos antes se procedió a analizar los mismos mediante el uso de tablas y matrices en forma tal que se identifique claramente la intensidad de la presencia de los parámetros o variables fijadas y su incidencia en el proceso. Así, la tabulación detectará el grado de incidencia sobre la planificación operativa de los parámetros:

- adiestramiento brindado;
- limitaciones de la propia metodología;
- grado de participación de personal;
- grado de cumplimiento o avance en la ejecución del plan;
- grado de utilización del plan;
- factibilidad y utilidad para aplicación del plan;
- incidencia de la complejidad y categoría de manejo sobre la calidad y ejecución de los planes;
- limitaciones internas y externas para la ejecución del plan.

Se podrá obtener un criterio para determinar la validez y eficacia de la metodología utilizada dependiendo del grado en que estas variables hayan afectado el proceso. Además, se obtendrá la información necesaria para llenar las "lagunas" o adaptar secciones y poder derivar sugerencias para mejorar la efectividad, sin perjuicio de la identificación de otros factores, principalmente institucionales y de personal, que incidan sobre la correcta y eficiente utilización del proceso global para el manejo de las áreas.

7. RESULTADOS Y DISCUSION

7.1 ANALISIS DE LOS DATOS

Uno de los principales problemas confrontados en el trabajo lo constituyó la dificultad de tabulación de la información suministrada y recogida.

Esto se explica por la diferente procedencia y calidad de la información, así como también por la forma desordenada en que se recibió parte de ella a pesar de haberse proporcionado instructivos para contestar cuestionarios y haberse suministrado instrucción verbal.

Como consecuencia, surge la dificultad de someter la información a un modelo uniforme de análisis, por lo que fue necesario idear cuadros específicos para el ordenamiento de los datos obtenidos en la consulta de cuestionarios, y dar valores subjetivos para uniformar las magnitudes de la incidencia sobre cada uno de los parámetros utilizados.

Por otra parte, también la tabulación y análisis de los datos obtenidos mediante entrevistas y observación de campo requiere del uso de un cuadro matriz especialmente adaptado para ese propósito.

7.2. SELECCION DE LA MUESTRA PARA ESTUDIO DE CAMPO

Se obtuvo una muestra de áreas representativas del Servicio de Parques Nacionales para efectos de estudio directo en el campo. La selección se realizó atendiendo a los criterios relacionados con:

- complejidad de manejo (programas y subprogramas involucrados);
- problemas típicos;
- situaciones particulares o especiales;
- rasgos generales del recurso contenido.

Para este fin se utiliza la información de los primeros datos suministrados en cuestionarios e informes, los que proporcionan una idea de la complejidad y naturaleza de los problemas típicos y características particulares. Se atiende, además, las prioridades en cuanto a los programas y subprogramas de manejo según su importancia dentro del área correspondiente y por lo tanto su efecto sobre la formulación y posterior cumplimiento del plan. Esta información es complementaria con los datos existentes sobre el tipo de recurso contenido en cada área.

Se obtiene así la selección de un grupo de ocho áreas (Cuadro N° 2) derivado de la conjunción de los criterios apuntados, lo que representa aproximadamente un 44% del total de las áreas incluidas en el estudio general.

Como se observa, el cuadro tiene el propósito de exponer los diferentes criterios que inciden en cada área para su selección, o sea, muestra las diferencias existentes y no la uniformidad, ya que la representatividad de diferentes situaciones y casos es lo que se persigue para los propósitos de esta sección.

CUADRO N° 2
SELECCION DE LA MUESTRA PARA ESTUDIO DE CAMPO

UNIDAD DE MANEJO O AREA	RECURSO PRINCIPAL	ENFASIS DE MANEJO	SITUACIONES PARTICULARES	PROBLEMAS TIPICOS
Guayabo	Arqueológico	Uso público y protección	Trabajo interinstitucional	Tenencia de la tierra
Carara	Faunístico	Protección absoluta	-	Cacería y conflictos uso tierra; política
Santa Ana	Histórico-recreativo	Uso público (recreación urbana)	-	-
Braulio Carrillo	Florístico-hídrico	Desarrollo y protección	Financiamiento especial	Conflictos por desarrollo vial
Palo Verde	Biológico general	Protección	Unidad continua con otra categoría de manejo (refugio)	Conflictos uso de la tierra
Santa Rosa	Biológico histórico	Investigación	Area consolidada	Cacería y servidumbre
Volcán Poás	Turístico, hidrológico	Uso público	Desarrollo de infraestructura	Tenencia de la tierra e impacto visitación
Tortuguero	Biológico general	Protección, investigación	Administración comunal. Protección intensiva temporal	Acceso y conflictos interés comunidad

7.3 TABULACION Y ANALISIS DE CUESTIONARIOS

Se procede en la primera parte de esta sección al estudio y análisis de la información recogida en los cuestionarios sobre el proceso de elaboración de planes o fase de planificación propiamente, y suministrada por encargados (Cuadro N° 3) y por otro personal de campo (Cuadro N° 4).

Los parámetros considerados son;

- adiestramiento recibido para el proceso;
- formación previa o capacitación general;
- comprensión o asimilación del proceso;
- participación del personal del área.

La mecánica para la recopilación de datos descansó, como se dijo, en los cuestionarios (Anexos N° 6 A, 7 A y 8 A) que fueron repartidos al personal previa sesión de instrucciones. Se dió un plazo de aproximadamente dos meses para recibir las contestaciones. Estos fueron respondidos por el administrador o encargado y por dos funcionarios del área escogidos al azar por el mismo administrador.

Se presentan los resultados en forma de cuadros con el propósito de facilitar su comprensión, agrupar y uniformar datos de diferente procedencia de tal forma que puedan ser comparados mediante la utilización de valores dados a las distintas magnitudes de las variables.

CUADRO N° 3
VALORACION DEL PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN (SEGUN ENCARGADOS)

UNIDAD DE MANEJO O AREA	ADIESTRAMIENTO RECIBIDO	FORMACION PREVIA	COMPRESION DEL PROCESO	PARTICIPACION DE PERSONAL	PUNTAJE
Braulio Carillo	3	1	3	0	7
Volcán Poás	3	0	3	3	9
Manuel Antonio	1	0	3	0	4
Corcovado	3	0	3	1	7
Chirripó	3	0	3	1	7
Palo Verde	2	0	3	1	6
Santa Rosa	2	1	3	2	8
Murciélagos	2	1	3	2	8
Rincón de la Vieja	0	0	2	0	2
Barra Honda	3	0	2	3	8
Cahuíta	3	0	1	2	6
Tortuguero	3	2	3	3	11
Irazú	3	0	2	2	7
Carara	3	0	3	0	6
Hitoy Cerere	0	0	3	0	3
Cabo Blanco	3	0	3	1	7
Guayabo	2	1	2	1	6
Simón Bolívar	1	0	2	1	4
Santa Ana	0	0	3	1	4
PROMEDIO	2,1	0,4	2,5	1,3	6,3

CLAVE: 3 (Alto); 2 (Moderado); 1 (Bajo); 0 (Nulo) PUNTAJE OPTIMO: 12

La utilización de valores 3, 2 y 1 correspondientes a la incidencia alta, moderada y baja se explica por la necesidad de uniformar la magnitud de cada variable en lo que respecta a su importancia sobre el proceso.

Así, el valor 3 (alto) califica el óptimo posible realmente en la variable, el valor 1 (bajo) califica el mínimo, mientras que el valor 2 se refiere al intermedio entre ambos. El 0 (nulo) significa la ausencia total de ingerencia en la variable.

Tomemos por ejemplo la variable "adiestramiento". El valor 3 indica la asistencia del elaborador del plan a todos los cursos y sesiones sobre la materia (hasta la fecha de contestación del cuestionario). Un valor 2 indica el adiestramiento parcial del sujeto o su asistencia a algunos cursos sobre la materia. El valor 1 la mínima oportunidad de adiestramiento en la materia; en la mayoría de los casos una sola sesión o curso formal y algunas indicaciones informales. El valor 0 la ausencia de adiestramiento.

Otro ejemplo, el caso de la variable "participación del personal" que se analiza como sigue. El valor 3 implica la consulta, diseño y actividad continua del personal del área a la hora de elaborar el plan. El valor 2 indica esa participación sólo en forma parcial, ya sea por medio de consultas generales o en sesiones de trabajo para tal fin. El valor 1 califica la participación esporádica del personal, según lo requiera el encargado y sin apego a sesiones formales de trabajo.

En el cuadro precedente (Cuadro N° 3) se utilizaron los valores explicados para conocer la gradación en las variables que encabezan las columnas. La suma horizontal de los valores, da como resultado el puntaje total para cada área, el cual representa la contribución positiva de las variables al proceso de planificación. En vista de que sólo se trabaja con valores positivos, puede observarse que solamente 5 áreas sobrepasan el valor 8, o sea aquellas que están más cerca del puntaje óptimo. Esto significa aproximadamente un 25% de las áreas. El 75%

representa, por tanto, aquellas áreas con valores que indican baja concurrencia de aspectos favorables que determinen la expectativa de que se lleve a cabo un proceso de planificación.

Vale observar que el promedio general (6.3) para todas las áreas se ubica más o menos intermedio entre el óptimo y el deficiente, lo que indica un balance o equilibrio en el grado de incidencia de las variables sobre el proceso. Se observa que la reunión de factores y situación particular de cada una de las áreas tiende a mostrar en términos generales ese equilibrio.

Sin embargo, no es aconsejable tomar este valor como significativo ya que el proceso en cada área es muy particular y debe considerarse preferiblemente cada caso por separado con sus variaciones particulares en los factores estudiados,

La cifra al pie de cada columna representa el promedio para cada parámetro en forma independiente a través de todas las áreas estudiadas, lo cual suministra información sobre incidencia en toda la muestra estudiada.

Obsérvese que el promedio para el parámetro "participación de personal" es bastante bajo, excepción hecha del que se refiere a la "formación previa" puesto que éste último es explicable en la condición de todo funcionario que no haya recibido adiestramiento específico,

CUADRO N° 4
VALORACION DEL PROCESO GENERAL DE PLANTIFICACION OPERATIVA (SEGUN OTRO PERSONAL)

UNIDAD DE MANEJO O AREA	ADIESTRAMIENTO RECIBIDO	FORMACION PREVIA	COMPRESION DEL PROCESO	PARTICIPACION DE PERSONAL	PUNTAJE
Braulio Carrillo	0	0	1	0	1
Volcán Poás	0	1	1	3	5
Manuel Antonio	-	-	-	-	-
Corcovado	1	0	2	1	4
Chirripó	2	0	2	2	6
Palo Verde	-	-	-	-	-
Santa Rosa	2	1	3	3	9
Murciélago	2	0	2	1	5
Rincón de la Vieja	0	1	2	0	3
Barra Honda	3	1	3	3	10
Cahuíta	0	0	1	1	2
Tortuguero	1	0	2	3	6
Volcán Irazú	2	0	2	3	7
Carara	2	1	3	0	6
Hitoy Cerere	0	0	1	0	1
Cabo Blanco	1	2	2	1	6
Guayabo	2	0	0	0	2
Simón Bolívar	2	2	2	1	7
Santa Ana	2	0	3	1	6
PROMEDIO	1.3	0.5	1.9	1.3	5.0

CLAVE: 3 (Alto); 2 (Mediano); 1 (Bajo); 0 (Nulo)

PUNTAJE MAXIMO: 12

Este cuadro muestra los valores dados a la información suministrada por otro personal del área. Se observa que sólo dos áreas superan el promedio de incidencia de condiciones favorables -Santa Rosa y Barra Honda-, según se desprende de la columna correspondiente al puntaje, o sea, tres menos que en el análisis anterior.

En general los valores obtenidos son más bajos que los del cuadro anterior (N° 3), sobre todo en lo que se refiere a la variable "adiestramiento recibido".

Por otra parte, hay marcada discordancia en cuanto a los valores de la variable "participación" para áreas independientes con respecto al análisis anterior, aunque el promedio resulta similar.

Existe similitud en las respuestas sobre "formación previa"; tanto administradores como otro personal respondieron en forma similar resultando igualmente un promedio muy bajo para ese parámetro.

Se infiere de la comparación de cuadros una considerable diferencia de criterios entre administradores y resto de personal en cuanto a su apreciación sobre la incidencia de los parámetros. La razón más aparente para explicar esta divergencia son los continuos traslados de personal, lo que es claramente deducible de la poca participación detectada a pesar de la capacitación recibida por personal de las áreas.

Para dos áreas no se obtuvo ninguna respuesta, lo que refuerza también el resultado que indica baja participación del personal en el proceso de planificación en el área. En otros casos, como Braulio Carrillo, Rincón de la Vieja, Cahuita, Guayabo e Hitoy, un puntaje general muy bajo a pesar de las grandes diferencias en complejidad de manejo entre esas áreas, refleja y afirma nuevamente la ausencia del personal en el proceso.

CUADRO N° 5
VALORACION DE LA EJECUCION O APLICACION PRACTICA DEL PLAN (SEGUN ENCARGADOS)

UNIDAD DE MANEJO O AREA	CONTROLES INTERNOS	PERSONAL	SUPERVISION Y APOYO	IMPREVISITOS	PUNTAJE
Braulio Carrillo	2	-3	-2	0	-3
Volcán Poás	2	-3	-2	0	-3
Manuel Antonio	3	-3	-3	2	-1
Corcovado	2	0	-2	0	0
Chirripó	3	2	-1	0	4
Palo Verde	-3	1	0	-1	-3
Santa Rosa	-2	-3	2	-2	-5
Murciélagos	-2	1	0	0	-1
Rincón de la Vieja	3	-1	-2	0	0
Barra Honda	1	2	2	0	5
Cahuilla	-3	0	1	0	-2
Tortuguero	2	-2	-2	-1	-3
Volcán Irazú	-2	-3	-3	0	-8
Carara	2	0	0	-3	-1
Hitoy Cerere	3	-1	-3	0	-1
Cabo Blanco	2	-2	-2	0	-2
Guayabo	-3	-3	-1	-2	-9
Simón Bolívar	0	-3	2	0	-1
Santa Ana	2	-2	2	0	2
Promedio	0.7	-1.3	-0.7	-0.3	-1.6

CLAVE: 3 (Alto); 2 (Moderado); 1 (Bajo); 0 (Nulo) MAXIMO POSITIVO: 12 MAXIMO NEGATIVO: -12

En el cuadro anterior, se analiza la información sobre las aplicaciones del plan, suministrada por los encargados de áreas. Para el análisis de estos datos se estiman valores graduales según la incidencia positiva o negativa de la variable. Así, un valor 3 (positivo) indica la presencia en grado óptimo de la variable y un valor -3 (negativo) exhibe la deficiencia máxima. Entre estos valores y el 0 (nulo) se ubican los grados de incidencia moderado y bajo, tanto positivos como negativos de las variables.

En general, se observa una alta presencia de condiciones negativas o desfavorables con respecto a la buena ejecución de los planes. Particularmente, se nota esta tendencia con mayor intensidad en lo correspondiente a la supervisión y apoyo por un lado y a personal por otro.

Este resultado se atribuye en la mayoría de los casos a la falta de supervisión en el sentido amplio del término (apoyo y asesoría técnica y administrativa) y a la inestabilidad del personal que, por otra parte, también carece de capacitación e interés en el proceso.

El cuestionario para el cuadro N° 5 fue contestado solamente por aquellos que tienen responsabilidad de encargado de área, ya que son quienes llevan el control y seguimiento del desarrollo.

El promedio general también tiende a ocupar una posición central aunque parcialmente recargada hacia el lado negativo, lo que demuestra la generalidad de este tipo de situaciones en las áreas.

7.4 COMPROBACION DE CAMPO

Dados los criterios anteriores para la selección de la muestra y escogidas las ocho áreas correspondientes, se procedió al trabajo de campo. La mecánica utilizada consistió en visitas a cada una de las áreas para confrontar, en cada caso, la opinión recogida en cuestionarios y analizada en la sección anterior respecto a la situación en el área.

Se entrevistó al encargado y resto del personal y se observó el avance y aplicación del plan en el campo. Así, la entrevista y la observación dieron la base para el análisis posterior de las variables utilizadas.

También se obtuvo información de los supervisores de campo respectivos con el propósito de disminuir la subjetividad del autor a la hora de dar valores a las variables,

Se divide entonces el análisis en dos partes al igual que en la sección anterior.

- a. El proceso de planificación o elaboración de planes para el área (Cuadro N° 6),
- b. La ejecución o puesta en marcha del plan en el área (Cuadro N° 7).

Si bien se estableció la necesidad de obtener un resultado que se derivara del cotejo entre la información obtenida en la sección anterior (cuestionarios) y la observación directa por parte del autor, fue necesario introducir algunos cambios en el formato de los cuadros para análisis, con el propósito de no omitir otras variables detectadas sólo por el autor. Así, en esta parte del análisis se introduce la variable "interés", que no aparece en los cuadros anteriores.

También se incluyen en esta sección las variables "controles internos" y "coordinación y programación" en el cuadro para el estudio de la ejecución (Cuadro N° 7), variables que no son susceptibles de ser respondidas en forma confiable por el encargado. El valor asignado a ellas queda sujeto a la apreciación subjetiva del autor.

CUADRO N° 6
ESTUDIO DE MUESTRA. PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN

UNIDAD DE MANEJO O AREA	INTERES	ASIMILACION DEL PRO- CESO	CAPACITACION GENERAL O FORMACION PREVIA	ADIESTRAMIENTO RECIBIDO	PARTICIPACION DEL PERSONAL	PUNTAJE
Guayabo	2	1	2	1	1	7
Carara	3	1	2	1	1	8
Santa Ana	2	2	3	1	1	9
Braulio Carrillo	1	3	3	1	2	10
Palo Verde	3	3	3	1	2	12
Santa Rosa	2	2	2	1	1	8
Volcán Poás	3	1	3	1	2	10
Tortuguero	2	1	2	1	1	7
Promedio	2.3	1.7	2.5	1	1.4	9.0

CLAVE: 3 (Alto); 2 (Mediano); 1 (Bajo); 0 (Nulo) PUNTAJE OPTIMO: 15

La clave tiene el propósito de dar un valor aproximado, subjetivo, a la incidencia o efecto de la variable correspondiente con el fin de obtener un resultado numérico para apreciar el grado general de concurrencia de factores positivos o negativos en el proceso.

En el cuadro anterior, la suma horizontal da como resultado el puntaje para cada una de las áreas seleccionadas según se apunta en la última columna del cuadro. Se observa que tres de las ocho áreas estudiadas reciben puntajes entre 10 y 12, o sea, están más cerca del puntaje óptimo. En el resto de las áreas, se observa una baja incidencia de puntajes favorables, es decir, el resultado de la concurrencia de factores positivos para el proceso de planificación propiamente, se aleja del óptimo.

El promedio de los puntajes se centra alrededor de 9, lo que demuestra, para el conjunto muestral, una incidencia moderada de los valores positivos, es decir tiende a compensarse o equilibrarse, en conjunto, los valores altos y los bajos,

Lo mismo puede decirse al observar el promedio resultante para cada variable analizada (hilera inferior). Los valores promedios caen entre 1 y 2.5 lo que representa una tendencia moderada o mediana, excepto para las variables "adiestramiento recibido" y "participación del personal", las que presentan promedios más cerca del valor bajo.

Sin embargo, hay que notar que para todas las ocho áreas, sin excepción, el grado de adiestramiento resulta bajo, a pesar de que hay respuestas favorables en lo que respecta a asimilación y comprensión de la metodología impartida. Aparentemente existe un contrasentido si consideramos la cantidad de cursos, talleres y sesiones impartidas sobre el tema y la respuesta positiva. La mejor explicación reside en el constante traslado de personal, situación observada y detectada en los análisis anteriores.

La complejidad en el manejo así como el tamaño de las áreas no parecen ser determinantes en la incidencia de factores negativos o positivos para la elaboración de planes, según se observa para los casos de Braulio Carrillo (alto) y Tortuguero (bajo), siendo ambas áreas de complejidad similar.

CUADRO N° 7
ESTUDIO DE MUESTRA, APLICACION PRACTICA DEL PLAN OPERATIVO

UNIDAD DE MANEJO O AREA	CONTROLES	PERSONAL	ORGANIZACION INTERNA	COORDINACION PROGRAMA-CION	SUPERVISION Y APOYO	IMPRESIONES VISTOS	PUNTAJE
Guayabo	-3	-2	2	3	-1	-2	-3
Carara	-3	-2	1	2	-1	0	-3
Santa Ana	-3	-2	3	2	-2	-2	-4
Braulio Carrillo	-3	-1	2	-2	-3	0	-7
Palo Verde	-1	-1	1	2	-3	-1	-3
Santa Rosa	-3	-1	-3	-2	-3	-2	-14
Volcán Poás	2	-1	2	1	-1	-1	2
Tortuguero	2	-2	1	-2	-3	0	-4
Promedio	-1.5	-1.5	1.1	0.5	-2.1	-1	-4.5

CLAVE: 3 (Alto); 2 (Moderado); 1 (Bajo); 0 (Nulo)

MAXIMO POSITIVO: 18

MAXIMO NEGATIVO: -18

Para el cuadro N° 7 se adoptan valores positivos y negativos según sea la incidencia de la variable. Por ejemplo, "controles internos" se refiere a la presencia o ausencia de esos controles como mecanismo de seguimiento de la ejecución de los planes. La variable "personal" califica la cantidad, calidad y estabilidad del personal como parte del desarrollo del proceso.

Es evidente que los "imprevistos" serán siempre negativos, pero la "supervisión y apoyo" puede adoptar valores positivos o negativos.

Para el análisis del cuadro anterior, nuevamente se trabaja con valores entre 3 y -3 con el propósito de tener la idea del grado y tipo de incidencia de las variables apuntadas. Así, del cuadro se comprende que la suma horizontal de los valores para cada área resulta en un puntaje que se presenta en la columna más a la derecha.

Los valores al pie de cada columna representan el promedio de incidencia de la variable en la muestra general.

El puntaje final para cada área exhibe valores negativos en todos los casos con excepción de uno, Volcán Poás. Este resultado, aunque no óptimo, puede interpretarse como la consecuencia de una buena organización y existencia de controles internos. También, uno de los valores (-14) se acerca al máximo negativo (-18), lo que demuestra una alta incidencia de valores no deseables que afectan la ejecución esperada de los planes. Puede notarse en los promedios para cada variable, al pie de las columnas, alta incidencia negativa, especialmente en las referentes a controles internos, personal y supervisión, lo que demuestra y confirma, al referirlo a los análisis anteriores, que la cantidad y calidad del personal así como la supervisión general y los controles internos siguen siendo factores críticos para la puesta en práctica de los planes.

Específicamente, la variable coordinación y programación, aunque no presenta en promedio un valor negativo, tiene una posición baja en cuanto a su incidencia positiva, por lo que puede interpretarse como

un factor crítico para la ejecución de los planes.

7.5 LIMITACIONES PARA LA EJECUCION DEL PLAN

Para esta sección se elaboró un cuadro-cuestionario (Anexo N° 12-A) con el propósito de obtener respuesta directa del personal en cuanto a factores limitantes para la ejecución y desarrollo de los planes operativos en el área. Se ordenaron las limitaciones en dos grupos según calificaran en internas (propias del área) y externas (fuera del área) con el propósito de comparar también la importancia y procedencia de los factores que tienen que ver con la puesta en práctica del plan.

Se obtuvo respuesta de doce áreas, en forma arbitraria, ya que representan aquellas en que el personal estuvo en capacidad de contestar al estar enterado en alguna medida del proceso de planificación y haber participado con cierta responsabilidad en el desarrollo del plan para su área.

La tabulación de las respuestas se muestra en el cuadro N° 8, en donde se enumeran y agrupan las limitaciones encontradas. Se debe explicar que las limitaciones denominadas "falta de coordinación" y "falta de organización", califican la actitud de la administración del área con respecto a la coordinación obtenida con los departamentos del Servicio de Parques Nacionales en el primer caso, y en cuanto a los mecanismos internos implantados para ejecutar el plan en el segundo.

La "falta de claridad del plan operativo" ejemplifica los problemas suscitados en un área en que los encargados de ejecutarlo no habían participado en su elaboración,

La limitación por "falta de cumplimiento del encargado de programa", indica las deficiencias en ejecución por negligencia de los responsables de algún capítulo específico, programa o subprograma.

En cuanto a las limitaciones externas se debe aclarar que se refieren a situaciones fuera de control del administrador como son las que se derivan de la falta de apoyo de la organización del Servicio de Parques Nacionales en cuanto a trámites, comunicación ágil, decisiones importantes, etc. Entre "otras influencias externas" se incluyen problemas especiales como precarismo, minería, etc. que inciden en alguna medida en el desarrollo normal de los planes,

CUADRO N° 8
GRADO DE INCIDENCIA DE LIMITACIONES PARA EJECUCION DEL PLAN OPERATIVO

LIMITACIONES	AREA												TOTALES	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L		
I N T E R N A S	Falta de coordinación	1	0	0	3	2	3	3	1	1	2	0	2	18
	Falta de organización	1	3	3	2	3	3	2	0	1	3	0	2	23
	Falta de claridad del plan operativo	1	0	0	1	3	3	3	2	0	2	1	2	18
	Falta de cumplimiento de el (los) encargado (s) de programa	2	0	0	2	0	3	1	0	0	2	2	2	14
	Inestabilidad del personal de área (en N° y tiempo)	0	3	3	0	2	3	2	0	3	2	3	2	23
	Falta de tiempo	0	0	0	1	0	2	1	2	0	1	2	2	11
	Falta de equipo	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	17
	Falta de seguimiento	0	0	0	0	3	3	2	2	0	0	0	2	12
	Falta de apoyo	1	0	0	1	3	2	1	0	1	1	1	1	12
	Falta de asesoría y supervisión	3	2	2	2	2	3	2	1	1	1	2	3	24
	Cambio de políticas del SPN	1	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7
	Otras influencias externas	1	0	0	2	0	0	0	0	2	2	0	2	9
Imprevistos	2	0	0	1	0	0	0	3	3	0	2	2	13	
E X T E R N A S														

GRADO DE INCIDENCIA: 3 (Alta); 2 (Moderada); 1 (Baja); 0 (Nula)

En el cuadro anterior las letras mayúsculas equivalen a las diferentes áreas analizadas según el siguiente orden;

- A (Poás)
- B (Guayabo)
- C (Santa Ana)
- D (Càrara)
- E (Manuel Antonio)
- F (Irazú)
- G (MurciÉlago)
- H (Cahuíta)
- I (Corcovado)
- J (Barra Honda)
- K (Santa Rosa)
- L (Rincón de la Vieja)

Los valores utilizados van de 3 a 0 en orden descendente de acuerdo a la magnitud de la incidencia. Por lo tanto al sumar horizontalmente se obtienen los totales para cada uno de los factores limitantes identificados en las doce áreas estudiadas.

Se desprende de la tabulación que los factores "falta de asesoría y supervisión" (externo) junto con la falta de "estabilidad del personal" y de "organización interna" adquieren los valores más altos. Siguen en importancia las limitaciones derivadas de la falta de coordinación con oficinas centrales y la poca claridad de los planes, así como la deficiencia en el equipo.

La limitante "falta de equipo" adquiere un valor relativamente alto, a pesar de ser ese un factor que debe tomarse en cuenta a la hora de planificar. Se deduce por lo tanto, que el deterioro constante y la lentitud en las reparaciones son factores que influyen en forma significativa.

Individualmente, en algunas áreas como Rincón de la Vieja e Irazú convergen un mayor número de limitantes y en más alto grado, a pesar de ser de áreas de muy diferente naturaleza y complejidad.

El parque nacional Corcovado, no obstante su complejidad y problemas de manejo muestra uno de los valores más bajos en cuanto a incidencia de limitaciones, lo que comparado con las situaciones anteriores hace sospechar de la existencia de razones netamente administrativas que explican esas diferencias.

También resulta significativo en este sentido, la poca respuesta obtenida a la solicitud planteada en el cuestionario (12 áreas de las 19 encuestadas); lo que revela un porcentaje alto de desinterés por lo que se relaciona con el proceso de planificación operativa y su evaluación.

7.6 INFORMES PERIODICOS

Poco tiempo después de la puesta en práctica de los primeros planes operativos en 1981, surgió la necesidad de incorporar la presentación de informes periódicos por parte de los administradores, como herramientas para medir el cumplimiento y avance de los planes operativos. Al principio, esos informes eran presentados en forma irregular y sin apego a una guía que uniformara el suministro de la información para ser evaluada posteriormente.

En el desarrollo del presente estudio, se confeccionó un modelo esquemático para uniformar la información suministrada por los administradores a partir de la segunda mitad de 1981 (Anexo N° 11 A). Este modelo buscó facilitar la presentación de los informes y se empezó a utilizar oficialmente en períodos bimestrales.

El análisis de este material se concentró fundamentalmente en la segunda etapa estudiada (81-82), ya que fue a partir de este momento (enero 1982) que se contó con la guía modelo para la presentación de informes a la vez que se exigió mayor cumplimiento.

A pesar de haberse proporcionado un modelo de pasos organizados para presentar el informe, solamente el 21% de los informes presentados

regularmente se adaptaron al modelo durante el primer año (Quadro N° 9). Aunque la finalidad del modelo fue facilitar su escritura aparentemente no hubo interés en detallar la información por tener menos trabajo la simple enumeración de actividades y tareas cumplidas, sin atender a su relevancia o significado para la evaluación del cumplimiento.

El modelo o patrón para la elaboración de informes se presenta en el Anexo N° 11 A. Un resumen del mismo a continuación.

7.6.1 Resumen de modelo para elaboración de informes

a. Personal

- Organización actual del área
- Cambios significativos

En esta sección se informa de todo lo relacionado con el desempeño y movimiento del personal, lo que incluye la distribución de responsabilidades, traslados, ingresos, cambios en la administración, etc.

b. Equipo

Incluye información sobre existencias, estado actual, inclusiones y exclusiones, problemas especiales, cambios, etc. Se considera fundamentalmente el equipo, maquinaria y herramientas asignadas al área.

c. Construcciones en proceso

Se proporciona información sobre grado de avance y nuevas necesidades en este sentido.

d. Cumplimiento de subprogramas (de acuerdo a cronograma)

Debe informarse sobre el resto de las actividades que se incluyan en los subprogramas, calculando los porcentajes de avance de cada una de ellas en el orden: Protección, Manejo del recurso, Investigación, Interpretación y Educación Ambiental, Recreación, Administración,

Mantenimiento, otras actividades.

e. Observaciones

En esta sección se incluyen otros datos específicos como limitantes (externo e interno), imprevistos que determinan reprogramación y actividades complementarias de otros departamentos no especificados en el avance de subprogramas.

También se informa sobre labores de coordinación con oficinas centrales y sobre cambios, modificaciones y ajustes al plan vigente.

Posteriormente y a solicitud de los administradores se modificó el período fijado para los informes, se pasó del sistema bimestral a trimestral. El cambio fue justificado por razones de tiempo consumido con su preparación y por la necesidad de involucrar un período más largo que fuera representativo de un mayor número de actividades cumplidas y una mejor muestra de su avance.

CUADRO N° 9
PRESENTACION DE INFORMES BIMESTRALES
(Número de informes presentados por año)

UNIDAD DE MANEJO O AREA	1981	1982	OBSERVACIONES
Braulio Carillo	3	1	Se usó plan operativo hasta setiembre 81
Volcán Poás	4	4	
Zoológico Bolívar	1	-	
Carara	3	4	
Cabo Blanco	3	4	
Manuel Antonio	-	2	
Corcovado	1	-	
Chirripó	5	5	
Palo Verde	-	3	Plan operativo se inició en mayo 82
Santa Rosa	2	3	
Murciélagos	2	3	
Rincón de la Vieja	2	4	
Barra Honda	2	4	
Guayabo	2	4	Uno de los informes del 81 corresponde a 5 meses
Cahuita	-	2	
Hitoy Cerere	1	2	
Tortuguero	2	2	
Irazú	-	1	
Santa Ana	1	4	

CUADRO N° 10
COMPARACION DE AÑOS. CUMPLIMIENTO EN LA PRESENTACION DE INFORMES

AÑO	N° DE INFORMES PRESENTADOS	% DE INFORMES PRESENTADOS	N° INFORMES DE ACUERDO A MODELO	% DE INFORMES DE ACUERDO A MODELOS	N° DE AREAS QUE CUMPLIERON CON TODOS LOS INFORMES
1981	33	43.4	16	21.0	3
1982	99	64.4	28	36.8	7

TOTAL DE AREAS ESTUDIADAS: 19

Los números y porcentajes mostrados en los cuadros anteriores ofrecen información en sentido absoluto, sin dar idea del cumplimiento por área o unidad de manejo. Sin embargo se puede observar la considerable diferencia entre el número de informes presentados y los que de éstos cumplen con el suministro de información sistemática de acuerdo a modelo de informe proporcionado.

De la información de los cuadros anteriores y de su comparación se desprende, por una parte, la irregularidad en la presentación de informes durante los años estudiados y, por otra parte, la falta de uniformidad de los datos presentados, valga decir, el poco apego a un modelo o patrón de informe que sirva para obtener información procesable sobre el avance del plan operativo.

Sin embargo, el análisis de los informes presentados y adecuados al modelo proporcionado muestra que esta labor llevada sistemática y metódicamente, es una herramienta eficiente para detectar el avance del cumplimiento del plan.

Existe además, una concordancia entre la correcta elaboración y claridad del plan y el cumplimiento y calidad de los datos suministrados por medio de los informes. Así, aquellas unidades de manejo que planificaron cuidadosamente ofrecen luego una información que permite evaluar lo planificado.

Las razones aducidas por los encargados para el incumplimiento en la presentación de informes son principalmente dos:

- la falta de formato y modelo para su elaboración;
- la no exigencia de su presentación.

Sin embargo, también alegaron no contar con la guía mencionada, aduciendo sobre todo, que el anterior encargado no lo transmitió o que se prefirió seguir con la forma tradicional de presentación. También aquí resalta una deficiencia en la comunicación e ingerencia

del personal en el trabajo y decisiones que se relacionan con el proceso estudiado.

Como puede notarse, el análisis de la información por ese medio, se vió obstaculizada en gran medida.

7.7 CONTROL DEL PORCENTAJE DE AVANCE DE LOS PLANES

Para este propósito se elaboró un cuadro modelo con el fin de facilitar la entrega de información (Anexo N° 10 A). Este cuadro ordena la información por etapas y por subprogramas, con la finalidad de obtener porcentajes de avance aproximados en forma cronológica, como complemento de la presentación del informe periódico.

Sin embargo, fue imposible obtener respuesta de las áreas, a pesar de las repetidas solicitudes. Esta particular situación demuestra la presencia de factores que imposibilitan el suministro de este tipo de datos, lo que se puede explicar debido a que:

- el plan no ofrece la oportunidad de presentar información a nivel de detalle;
- es imposible calcular porcentajes de avance de cada una de las actividades según etapas;
- la falta de controles en las áreas no permite a los encargados tener idea del avance de los planes.

El problema parece centrarse en la interpretación numérica, porcentual del avance, lo que no significa, necesariamente, que la administración no tenga idea de la marcha; no obstante, hace presumir la necesidad de incluir en la metodología un mecanismo que permita al área cotejar sobre la marcha, lo cumplido en función de lo planificado.

7.8 OTRAS OBSERVACIONES DE TALLER

A finales de 1982, el proceso de planificación operativa fue objeto de estudio por parte del Departamento de Planificación durante las actividades del Curso de Implementación de Planes Operativos. Se siguió la mecánica de trabajo en grupos estructurados para laborar en sesiones y orientar la labor en los siguientes sentidos:

- análisis en grupo del proceso de planificación experimentado y análisis de los planes mismos;
- replantamiento de acuerdo a factores y limitantes observadas durante la experiencia anterior;
- introducción de fórmulas modificadas para facilitar la presentación de cronogramas;
- exposición general de problemas, presentación de informes y discusión sobre el mejoramiento del proceso.

Se integraron siete grupos con representantes (encargados) de todas las áreas y como resultado de la sesión se pudo constatar la presencia de las siguientes situaciones:

- en varias áreas se han suprimido subprogramas, sobre todo los relacionados con uso público e investigaciones;
- no se han seguido los cronogramas;
- muchas actividades no se cumplen al darse mayor importancia al surgimiento de problemas críticos e imprevistos sobre todo en protección;
- hay reprogramación continuamente por falta de personal;
- muchas actividades sufren retrasos o no se cumplen con la frecuencia con que se planificaron.

Las causas aducidas como justificantes para esas omisiones y modificaciones son fundamentalmente de dos tipos:

- falta de personal e inestabilidad del mismo;
- deterioro de equipo y dificultad para su reposición oportuna.

En un sentido general, y dentro de otros factores que afectan el avance y cumplimiento de los planes se identificaron.

- Deterioro de caminos y senderos, lo que provoca atrasos en el cumplimiento de otras tareas por distracción de personal en actividades imprevistas de mantenimiento.
- Falta de coordinación con departamentos, incumplimiento de tareas conjuntas o retrasos en la ejecución de las mismas.
- Incongruencia entre las prioridades de departamento y las identificadas para las unidades de manejo.
- Entorpecimiento o impedimento para cumplir el programa de protección por problemas de tenencia de la tierra. Actividades de los dueños de fincas y su negativa a la incursión de funcionarios a sus predios son factor limitante para las actividades de vigilancia y protección.
- Tardanza en la recepción de suministros (combustible, materiales, reparación de equipos, etc.) por razones de lejanía, acceso y comunicación. Esta situación obliga a variar la cronología planificada.

Una última evaluación se realizó con el concurso de funcionarios de campo durante un taller en el mes de julio de 1982, con el objeto de corroborar la participación del personal tanto en el proceso de planificación como en la toma de decisiones y desarrollo de planes. El taller fue preparado con propósitos diferentes a los de la planificación operativa, pero se aprovechó la reunión para recabar opiniones sobre ese proceso. Participaron veinte funcionarios, todos a nivel de

guardaparque y, por lo tanto, sin la experiencia de haber sido encargados de una unidad en condición de administradores. Este personal fue escogido según lineamientos del departamento de capacitación para las necesidades de adiestramiento general. La mecánica seguida en el taller agrupó a los veinte participantes en cinco grupos de cuatro miembros cada uno por lo que las respuestas se obtuvieron en forma conjunta.

CUADRO N° 11

PARTICIPACION DE PERSONAL EN PROCESO DE PLANIFICACION (SEGUN INFORMACION DEL GUARDAPARQUE)

N° Participantes en Taller	Conocedores del Proceso	Participantes Activos en la Práctica	Porcentaje de Participación
20	9	6	30 %

Con base en esta muestra, el 70% del personal de campo tiene muy poca idea o ninguna de lo que es el proceso y por consiguiente tampoco participa concientemente en el mismo. Se observó que de un total de veinte funcionarios sólo nueve conocían el plan operativo para su área y de esos nueve solamente seis participaron en alguna medida en su elaboración. Se comprueba nuevamente que solamente un porcentaje muy reducido del personal tiene participación en el proceso total.

Más tarde, en el mismo taller, se obtuvo información en dos sentidos: en cuanto a la experiencia de los participantes en el proceso y en cuanto a la identificación de limitaciones; esto con el propósito de comparar la información obtenida en cuestionarios con los resultados de la observación de campo, según se muestra en el cuadro siguiente (Cuadro N° 12).

CUADRO N° 12
ANALISIS DE MUESTRA EN TALLER

GRUPO	INSTRUCCION RECIBIDA	COMPRESION DEL PROCESO	ELEMENTOS DE APOYO	CAPACITACION GENERAL	PARTICIPACION	PUNTAJE TOTAL
1	1	1	3	1	1	7
2	1	2	3	1	2	9
3	1	2	1	1	1	6
4	1	1	2	2	1	7
5	1	1	1	1	1	5
PROMEDIO	1	1.4	2	1.2	1.2	6.8

CLAVE: 3 (Buena); 2 (Regular); 1 (Baja)

PUNTAJE OPTIMO: 15

En el cuadro anterior, las hileras corresponden a cada uno de los cinco grupos integrados para el trabajo y la suma de los valores se muestra en la columna más a la derecha. Los valores se expresan de 3 a 1 en orden de magnitud descendente de manera que la concurrencia de todos los factores óptimos daría un puntaje de 15.

De la suma horizontal se desprende que solamente un grupo de los estudiados alcanza un porcentaje mayor del 50% de concurrencia de condiciones favorables. El resto de los grupos está por debajo del 50% lo que denota una baja representatividad del personal en el proceso de planificación.

La cifra inferior en cada una de las columnas exhibe el promedio de valores en que el factor analizado está presente. Se observa en todos los casos, con excepción de uno, que el factor se presenta en su valor inferior con muy poca variación. Este hecho refuerza la uniformidad existente en cuanto a la deficiencia de factores positivos acerca del personal y su influencia en el proceso.

Como parte de los resultados del estudio de esta misma muestra, según los datos obtenidos, la apreciación de los participantes es que las limitaciones para el cumplimiento y operación normal del plan obedecen principalmente a factores internos, o sea, propios de la organización y condiciones imperantes en cada una de las unidades de manejo.

Destacan entre los factores con mayor incidencia los siguientes:

- falta de claridad y detalle en las actividades expuestas en el plan;
- falta de coordinación interna del área para distribuir tareas y mover personal;
- falta de anotaciones oportunas e informes que permitan comparar lo realizado en función de lo planificado y ausencia de elementos para medir el avance.

En segundo término se mencionan:

- aspectos de organización interna, por ejemplo, la ausencia de mecanismos que aseguren la continuidad de los planes y la posibilidad de participación del personal en varios pasos del proceso;
- deterioro de equipo, limitante en la ejecución de actividades para las que es indispensable,

En cuanto a los factores de orden externo se mencionan fundamentalmente:

- la falta de asesoría y adiestramiento en planificación operativa y su práctica;
- la falta de supervisión y apoyo de los departamentos correspondientes.

Estos últimos dos puntos aluden a la necesidad de una continua guía, tanto en el proceso de planificación como en la manera de ejecutar, modificar o reprogramar planes según las circunstancias particulares de cada área y con la presencia activa de los niveles directivos correspondientes en forma periódica y regular.

Dos problemas principales se identificaron durante el estudio y que pueden ser superados: la necesidad de coordinación entre las actividades de departamentos y áreas que permita al Director manejar la operación como un todo, globalmente; y la necesidad de controles tanto para dirigir internamente la operación de las áreas, como para ordenar la información y evaluación en cuanto al cumplimiento de los planes.

A pesar de que la metodología de Miller empleada en el proceso estudiado establece la guía para la planificación y operación, no presenta, explícitamente, la forma de atacar los dos problemas mencionados. En razón de esta necesidad, se debe proponer, como parte integrante de los pasos metodológicos del proceso, la acción complementaria

como sigue:

- incluir, tanto en plan operativo de áreas como de departamentos, un programa que podría llamarse "Subprograma de acciones conjuntas" o "Subprograma de coordinación". Este deberá ser establecido una vez que se identifiquen las necesidades correspondientes a cada uno de los departamentos durante la planificación operativa de la unidad de manejo correspondiente;
- introducir un mecanismo de seguimiento, y, por otra parte, establecer un sistema de control que permita conocer el avance periódico (trimestral, por ejemplo) o cumplimiento de cronogramas. Esta modificación es necesaria en vista de que el control es imprescindible tanto internamente (en el área) como a nivel de dirección en su labor supervisora.

Por tanto, la propuesta se basa en una ampliación del método utilizado por el Servicio desde el inicio del proceso, consistente en la incorporación de los elementos para coordinación y control, reconocidos como determinantes para dar fluidez a la ejecución del plan y para evitar estancamientos e interrupciones que paralicen la marcha y desvirtúen el trabajo desempeñado. A la vez, se persigue la disponibilidad de un esquema operativo global que facilite la dirección a manera de un proyecto mayor constituido por subproyectos, en este caso, las unidades de manejo y departamentos del sistema. En alguna medida, este esquema podría ser la base de un plan operativo anual del Servicio.

Basado en los resultados anteriores, se presenta a continuación el nuevo esquema metodológico general, sin el ánimo de profundizar en detalles propios de la estructura, lo que puede ser objeto de estudios posteriores en ese sentido.

7.9 GUIA DE PASOS SECUENCIALES PROPUESTA PARA LA PLANIFICACION OPERATIVA DE LAS AREAS

1. Elaborar una lista de los objetivos del área.
2. Elaborar una lista sobre los principales problemas que afronta el área.
3. Confeccionar una lista del personal existente en el área para el período de vigencia del plan.
4. Confeccionar una lista de la infraestructura, mobiliario y equipo existente en el área para el período contemplado por el plan.
5. Preparar los programas de manejo para el área (manejo y protección, uso público y operaciones).
6. Preparar los objetivos por subprogramas.
7. Identificar y enumerar las actividades para cada subprograma.
8. Preparar un cronograma del desarrollo de las actividades.
9. Preparar una sección de acciones conjuntas o subprograma de coordinación que involucre las actividades de los departamentos en relación con el área.
10. Dividir el personal en equipos y asignar responsabilidades.
11. Preparar un cronograma de seguimiento de la ejecución por etapas (diferente del cronograma de actividades tradicional).
12. Aprobación y distribución del plan.

13. Ejecución o puesta en marcha del plan.
14. Análisis y evaluación de resultados a medida que avanza la ejecución.
15. Corrección, replanteamiento y actualización del plan (retroalimentación).

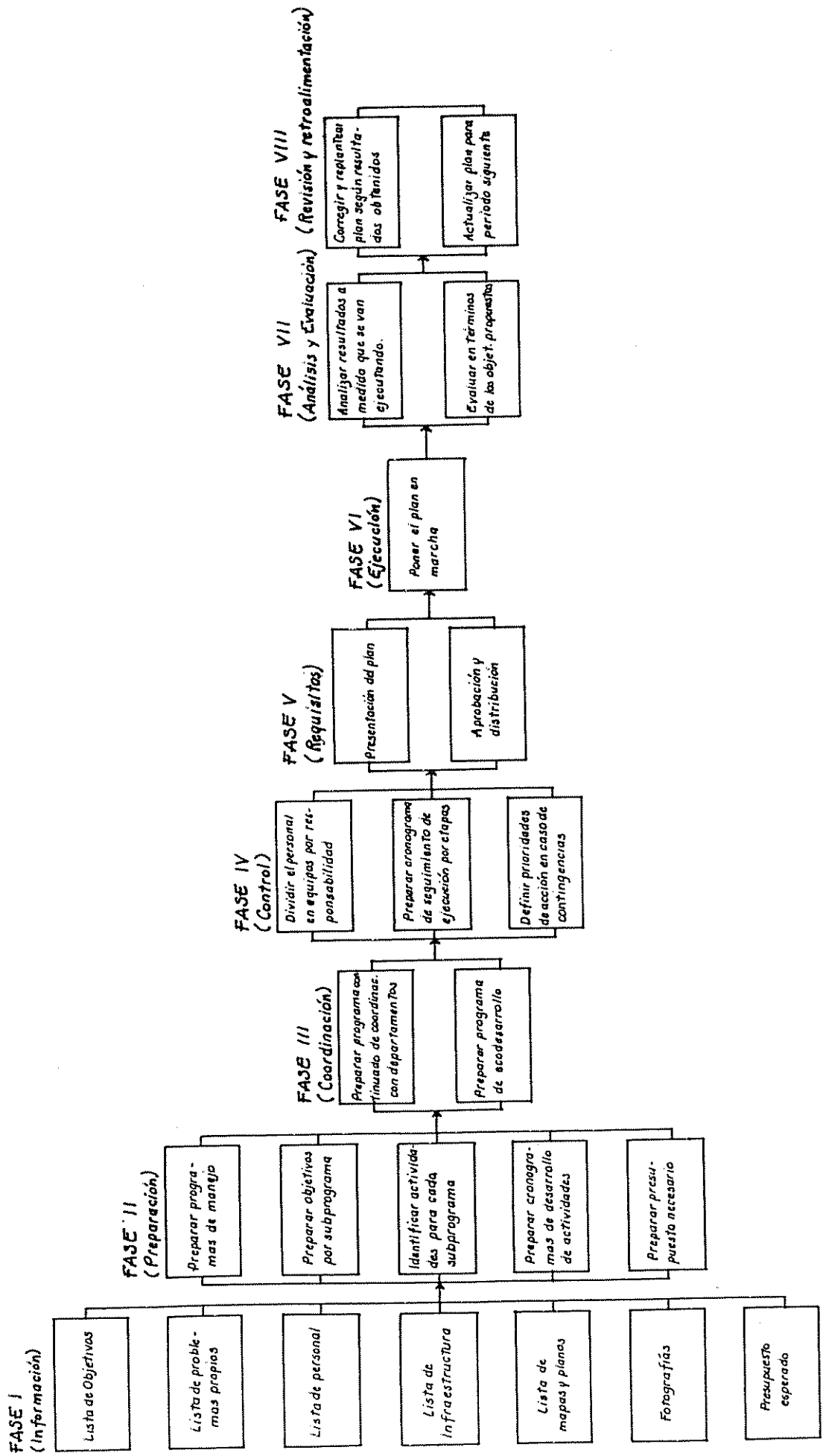


FIGURA N° 3. DIAGRAMA ESQUEMATICO DE LA ORGANIZACION SECUENCIAL PROPUESTA PARA LA PLANIFICACION OPERATIVA DE LAS AREAS

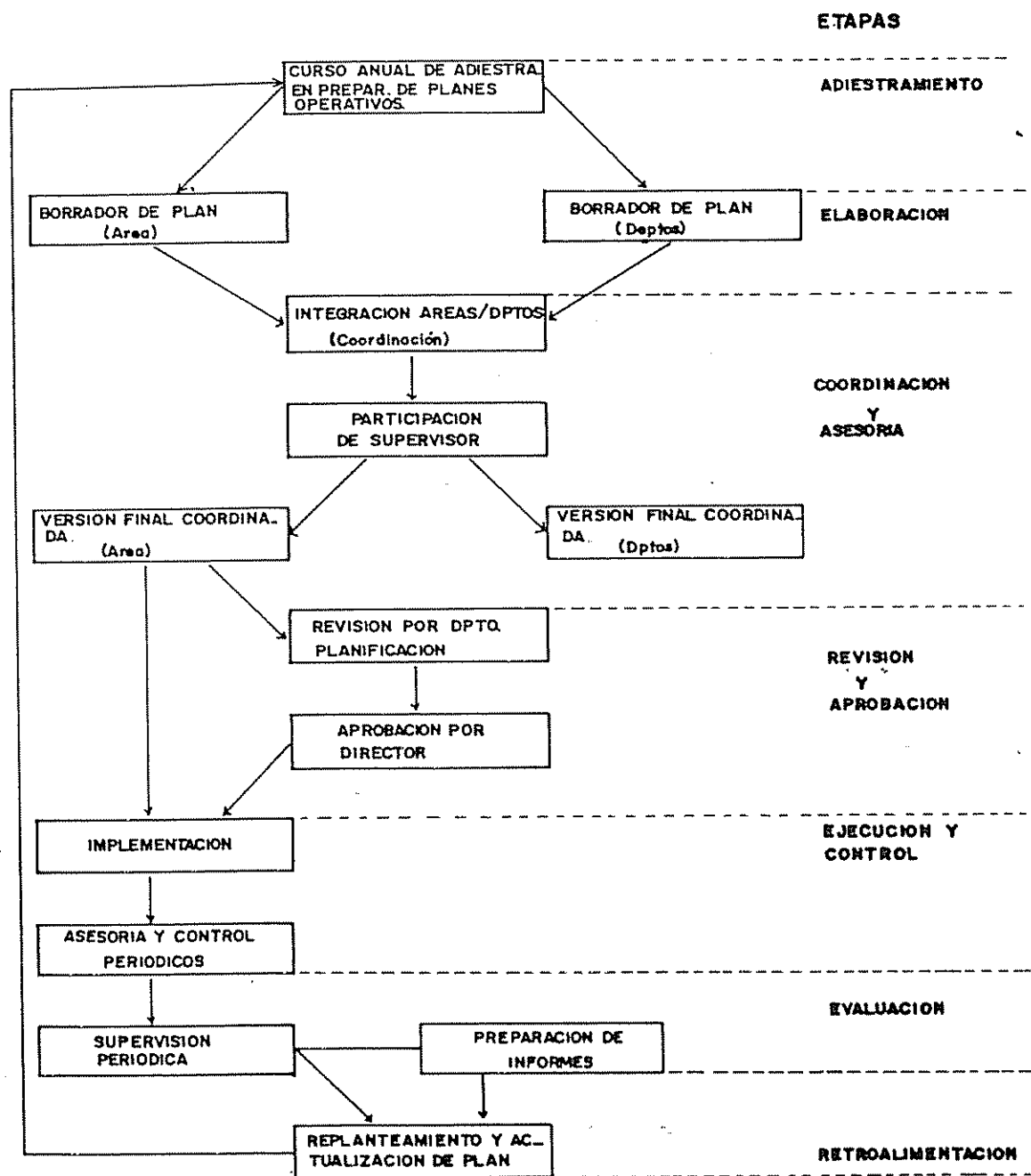


FIGURA N° 4. REPRESENTACION GRAFICA DE FLUJO PARA MODELO METODOLOGICO PROPUESTO

Nótese que la innovación a la metodología se contempla en los puntos 9 y 11 de la Guía propuesta y en las fases II y IV del esquema secuencial.

Estas inclusiones pretenden dar respuesta y solución a los problemas de coordinación y control identificados en los resultados del estudio.

La preparación de un *programa continuado de coordinación* puede ser la clave para evitar uno de los mayores problemas de falta de previsión a la hora de planificar. Tanto más grave el problema por cuanto se presenta en cualquier momento de la ejecución, entabando todo el engranaje y perdiéndose valiosos recursos humanos, materiales y de tiempo.

Este programa debe exigir la consulta constante, y reunión periódica entre administrador y departamento correspondiente para planificar en forma simultánea y redefinir acciones conjuntas si el caso lo amerita.

Para efectos del control global del proceso, otro de los puntos claves de la planificación operativa, se propone la inclusión del *cronograma cumplimiento o seguimiento de la ejecución por períodos*. Este aspecto no ha recibido suficiente atención a pesar de su importancia, por lo que se propone un modelo (Figura N° 5) para facilitar el seguimiento. Esta herramienta podrá asistir enormemente al encargado de hacer cumplir el plan, alimentando también, en forma constante su bitácora para la confección de los informes trimestrales.

Otros controles de carácter interno podrán ser desarrollados por cada administrador, como sugiere Salazar (34) al referirse a los cuadros semanales y mensuales para programar labores tanto rutinarias como especiales.

AREA:		TRIMESTRE:		AÑO:
SUBPROGRAMA	ACTIVIDAD	I	II	III
A	a			
	b			
	c			
	--			
B	a			
	b			
	c			
	--			
C	a			
	b			
	c			
	--			

Figura N° 5. Modelo de cuadro para cronograma de cumplimiento del plan por períodos

El cuadro anterior (Figura N° 5) se estructura para utilizarse como auxiliar en la elaboración del informe trimestral de labores. Por esa razón tiene vigencia para tres meses (I, II y III), con el propósito de recopilar la información mensualmente, hasta obtener el total del avance trimestral junto con una breve descripción del progreso obtenido. El modelo se presta para ser adecuado y adaptado a criterio del administrador y utilizarlo para llevar anotaciones internas según su método de trabajo. El uso obligado de este sistema en el informe trimestral permitirá hacer previsiones y estar alerta acerca de modificaciones y acciones que deban considerarse para efectos de retroalimentación en períodos subsiguientes.

Como consideraciones finales en relación al esquema propuesto se debe destacar la importancia del papel del Departamento de Planificación del Servicio como asesor en el momento de pasar del marco teórico a la ejecución en la práctica. También es importante agregar un elemento de supervisión efectivo o el mejoramiento del existente a lo largo

del proceso.

Se identificó, además, la necesidad de asesoría continua, por lo menos en los primeros pasos de la práctica. El desplazamiento y trabajo conjunto del Departamento y el área debe quedar claro dentro del proceso, así como la supervisión que permita evaluar eficaz y continuamente el desarrollo de los planes.

Se detectó la ausencia del trabajo del personal en la elaboración de planes, participación, la que fue, no obstante, recomendada en los cursos y talleres impartidos. La ingerencia del mayor número de funcionarios del área podrá agilizar y mejorar en gran medida la buena programación y desarrollo del plan.

Debe mencionarse el hecho de que durante la investigación, estudio y estructuración del presente trabajo, se presentaron situaciones especiales y se identificaron limitantes significativas a la hora de obtener los resultados y discutir su validez.

En este sentido hay que destacar, en primer término, que por razones obvias, el autor trabajó sobre el proceso durante más de tres años pero en forma interrumpida sin dedicar tiempo completo al seguimiento continuado.

También, este período se caracterizó por una serie de altibajos en el proceso, determinados principalmente por razones administrativas y reorganización de personal en el Servicio, situación que se analizó en su oportunidad.

Es inevitable la introducción del ingrediente subjetivo en la formulación de cuadros, interpretación de datos y manejo de la información, ya que por la naturaleza del estudio, esos datos no permiten su análisis estadístico.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de los resultados y la revisión de la literatura en el Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica permitió obtener una idea de los principales logros de la experiencia, así como también de los problemas, limitantes y aspectos "mejorables" del proceso de planificación operativa. El estudio, por lo tanto, permite, a pesar de las limitaciones discutidas, sacar conclusiones sobre los hechos observados y a la vez recomendar las acciones y soluciones posibles sin perjuicio de que posteriores estudios, más profundos y específicos en cuanto al análisis metodológico, refuercen y ahonden este aporte.

Conclusiones

1. La gran mayoría de los encargados y administradores de área recibieron la información adecuada y el adiestramiento para la elaboración, implementación y seguimiento práctico de los planes, lo que indica que el adiestramiento estuvo bien dirigido y alcanzó sus objetivos.
2. Todos los participantes en el proceso manifestaron estar conscientes de los beneficios de este tipo de planificación y programación para adquirir una mayor eficiencia administrativa dentro de su áreas, sin embargo, no hay consenso en cuanto al apoyo y asesoría continuados.
3. Se identificó la falta de coherencia entre lo planificado para las áreas y los planes de los departamentos del Servicio, por lo que, en un porcentaje muy alto, no se obtuvo la coordinación indispensable en las actividades que por su naturaleza deben programarse en forma conjunta.
4. Tanto la baja disponibilidad en número como la inestabilidad del personal representaron una de las mayores limitaciones para la ejecución de los planes. También se identificó la poca participación del personal en el proceso previo de elaboración de planes operativos.

5. Los imprevistos, aunque no despreciables, afectaron en forma poco significativa la implementación del plan. Sin embargo, deben analizarse y prever cuidadosamente su efecto a la hora de plantear programaciones posteriores en aquellas áreas más expuestas a su efecto por razones de ubicación, complejidad y naturaleza de sus rasgos.

Recomendaciones

1. Debe tenerse en cuenta el dinamismo del proceso de planificación para incluir oportunamente los ajustes y las modificaciones en materia de entrenamiento de personal. Debe preocupar en este sentido el mejoramiento del interés del personal responsable, puesto que, a pesar de las bondades del adiestramiento hubo muchos casos de ejercicios fallidos por desinterés.
2. Se debe implantar un mecanismo de supervisión efectivo, directo y continuo que asegure la retroalimentación y apoyo, para evitar altibajos y decaimiento en la ejecución hasta tanto no se cumpla con todo lo programado. Hay que evitar, en este aspecto, que la asistencia y supervisión esté determinada por la disponibilidad de transporte y viáticos; debe convertirse en un método técnico y apoyarse en un esquema sistemático de supervisión, asesoría y seguimiento del proceso en el campo.
3. Resulta imperativo el mejoramiento de la coordinación entre unidades de manejo y técnicas para reforzar acciones en vez de debilitarse por choques de programación que desembocan en pérdida de tiempo y recursos. Aquí debe darse énfasis a la revisión de los planes en forma simultánea una vez concluido el primer borrador, tarea que debe ser tomada como prioritaria por el Departamento de Planificación. Es recomendable que para alcanzar este propósito, se oriente la labor del departamento de planificación y se desarrolle una intensa tarea de asesoría y revisión de planes dentro de las

áreas en estrecho contacto con la administración y no fuera de ella.

4. El proceso administrativo para la asignación y movimiento de personal entre las áreas debe transformarse en un proceso técnico que atienda las necesidades del desarrollo de los planes. Así, podrán determinarse plazos fijos para efectuar los traslados y que tomen en cuenta la programación para no limitarla o perjudicarla en su marcha.
5. Deben mejorarse sustancialmente los mecanismos que permitan la ingerencia del personal en todo el proceso. Esta debe ser tarea conjunta de capacitación y unidades de manejo para resaltar la importancia del asunto dentro del desarrollo del programa en general.
6. Se sugiere poner en práctica el esquema metodológico propuesto en los resultados del estudio, para superar las limitantes identificadas en la práctica.

Otras recomendaciones para mejorar la eficiencia del proceso se enumeran a continuación:

1. Reforzar los programas de capacitación para que incluyan actividades tendientes a mejorar la actitud y capacidad del personal en el dominio de la planificación operativa, sobre todo en lo que concierne a los procesos dinámicos en las respectivas áreas, según sea el desarrollo y evolución general en ellas.
2. Mejorar la canalización de los recursos financieros para que la agilidad cumpla su función de apoyo oportuno para búsqueda de metas según lo programado para cada área. La operación del sistema debe desligarse de aspectos presupuestarios y buscar cooperación y ayuda externas. En gran medida, el Servicio ha avanzado en este sentido con apoyo de la Fundación de Parques Nacionales.

3. El Departamento de Planificación del Servicio debe adquirir mayor capacidad orgánica y competencia que le permita orientar todo el proceso dentro del Servicio en forma continuada y fijar los procedimientos para que los planes operativos constituyan de modo efectivo la base para la elaboración de propuestas con miras a conseguir asistencia financiera,
4. Debe iniciarse la práctica para elaborar el plan anual operativo de la institución. La falta de este instrumento limita considerablemente el desarrollo del trabajo en forma integrada y dirigida hacia el logro de los objetivos del Servicio,
5. Tratar de conciliar con las necesidades del Servicio los procedimientos seguidos por el Servicio Civil para la clasificación, reclutamiento y selección de personal destinado a trabajar en los parques nacionales, con el propósito de asegurar la obtención del personal idóneo dada la naturaleza particular del trabajo en áreas silvestres.

9. LITERATURA CITADA

1. BARBORAK, J. R. El programa de planificación del Servicio de Parques Nacionales de Costa Rica, Servicio de Parques Nacionales. San José, Costa Rica. Sin fecha. 12 p, mimeo.
2. _____ . La preparación de planes generales de manejo y desarrollo de los parques nacionales y reservas equivalentes de Costa Rica, Servicio de Parques Nacionales, San José, Costa Rica. Borrador. Sin fecha. 11 p. mimeo.
3. BARBORAK, J. R. y C. MACFARLAND y R. MORALES. Metodología esquemática de planificación operativa para áreas silvestres individuales. CATIE. Turrialba. 1982. 6 p, mimeo.
4. _____ , Metodología esquemática de planificación operativa para departamentos técnicos de las oficinas centrales de agencias de manejo de áreas silvestres. CATIE, Turrialba. 1982. 6 p. mimeo.
5. _____ . The operational plan: a useful tool for improving management of protected wildlands. Paper presented at the World National Parks Congress. Bali, Indonesia. CATIE, Turrialba. 1982. 25 p. mimeo.
6. BARBORAK, J. R., R. MORALES y C. MACFARLAND ed, Plan de manejo y desarrollo del Monumento Nacional Ruinas de Copán. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE. Turrialba, Costa Rica, 1984. 155 p.
7. BOZA, M. A. El sistema de parques nacionales de Costa Rica: una década de desarrollo, Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica. 1981. 31 p,
9. _____ , Plan de manejo y desarrollo para el Parque Nacional Volcán Poás, Costa Rica. Tesis Mag. Sc. IICA, Turrialba. 1968. 305 p.

9. BUDOWSKI, G. Los recursos naturales en el desarrollo del tró-
pico húmedo. Presentado en reunión sobre Desarrollo Re-
gional del Trópico Americano (IICA-Tropicos). Brasil.
1976. 8 p. mimeo.
10. _____ . Políticas, estrategias y lineamientos para la gestión
de áreas silvestres protegidas en América Tropical. Centro
Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Turrialba,
Costa Rica. 1982. 29 p. mimeo.
11. CALDERON, J. R. Antecedentes y evaluación de la planificación
operativa, octubre 1979-Julio 1981. Departamento de Plani-
ficación, Servicio de Parques Nacionales. Costa Rica.
1981. 11 p. mimeo.
12. CROWE, S. El plan rector de los parques nacionales y su región.
Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales, U. S. A.
1972. UICN, Suiza. 1974. pp 183-203.
13. DALFELT, A. Plan de manejo y desarrollo para el Parque Nacional
Morrocoy, Venezuela. Boletín de la Academia de Ciencias
N° 111. Venezuela. 1977. 176 p.
14. EDISVIK, H. El proceso de planificación de un parque, Parques:
2(3):8-12. 1977,
15. FORSTER, R. Planning for man and nature in national parks. IUCN
Publications New Series N° 26. Switzerland, 1973,
85 p.
16. FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y FONDO MUNDIAL PARA LA NATURA-
LEZA. Plan Operativo 1983-1985, Reserva Natural La Planada.
Borrador. Colombia. 1983. p. irr. mimeo,
17. GARRISON, L. Practical experience in standards, policies and
planning. First World Conference on National Parks, U, S, A.
1962. pp 186-196.

18. INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES. Plan Operativo Parque Nacional Saslaya. IRENA, Nicaragua, 1983. 42 p. mimeo.
19. LE BRETON, P. y D. HENNING. Teoría del planeamiento. Centro Regional de Ayuda Técnica (AID). México, 1962. 270 p.
20. LINN, R. Introducción a la planificación de Parques Nacionales. Parques: 1 (1):5-8. 1976.
21. MADRIZ, B. y H. ROJAS. Estrategia preliminar para la revisión y elaboración de planes generales de manejo y desarrollo para las áreas administradas por el Servicio de Parques Nacionales. Departamento de Planificación, Servicio de Parques Nacionales, Costa Rica. 1983. p. irr. mimeo.
22. MILLER, K. R. Planificación de Parques Nacionales para el Eco-desarrollo en Latioamérica, FEPMA, Madrid, 1980. 500 p.
23. MILLER, K. R. y K. R. VON BORSTEL. Proyecto Parque Nacional Histórico Santa Rosa, Informe Técnico ICT-IICA. Turrialba, Costa Rica. 1968. 76 p.
24. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, PROGRAMA CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES. Un método práctico para elaborar planes de trabajo y llevar el seguimiento de proyectos. Oficina de coordinación, CORENA, San José, 1983. 17 p. mimeo.
25. MORALES, R., C. VARELA y G. BELLO, Plan operativo Zona Protectora La Carpintera. Modelo metodológico para elaborar planes operativos de unidades de manejo. CATIE, Turrialba. 1984. 65 p.
26. MORALES, R. y C. MACFARLAND. Compendio sobre la metodología para la planificación de áreas silvestres. CATIE, Turrialba. 1980. 25 p. mimeo.

27. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Planificación de Parques Nacionales. Documento Técnico de Trabajo N° 15. Proyecto FAO-RLAT-TF-199. Chile. 1974. 43 p.
28. _____, Sistemas y políticas para el manejo de áreas silvestres y políticas y reglamentos parques nacionales. Documento Técnico de Trabajo N° CA 8 a. Proyecto PNUD-RLA-72-028. Guatemala. 1975. 70 p.
29. RECURSOS NATURALES RENOVABLES, Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre, Metodología y planificación operativa con cuadros, Panamá, 1983. p. irr. mimeo.
30. _____, Metodología operativa, Parque Nacional Darién, Panamá. Sin fecha. 28 p. mimeo.
31. RICHARDS, P. Los parques nacionales en zonas tropicales húmedas. Segunda conferencia mundial sobre parques nacionales, U. S. A. 1972. U.I.C.N., Suiza. 1974 pp. 247-263.
32. ROJAS, M. Análisis curso sobre planes operativos, 18-20 Noviembre de 1979. Informe. Departamento de Planificación. Servicio de Parques Nacionales, San José. 1979. 3 p. mimeo.
33. _____. Evaluación sobre la elaboración de planes operativos por los administradores de cada área, período 1981-1982. Informe. Departamento de Planificación, Servicio de Parques Nacionales. San José. 1981. 10 p. mimeo.
34. SALAZAR, J. A. Oficio N° 1150-S.P.N. 27 Abril 1981. Servicio de Parques Nacionales, San José. 1981. 4 p.
35. SERVICIO DE PARQUES NACIONALES. Curso sobre preparación de planes operativos, 18-20 octubre 1979. San José. 1979. 3 p. mimeo.
36. _____, Taller de planificación, Parque Nacional Manuel Antonio, Programa, 1979. 14 p. mimeo.

37. _____ . II Taller sobre planificación de parques nacionales, Parque Nacional Cahuita. Programa 1980. 10 p. mimeo.
38. _____ , Cursillo sobre actualización e implementación de planes operativos. San José. 1981. 4 p. mimeo.
39. _____ . Instructivo para administradores sobre la preparación de planes operativos. Departamento de Planificación. 1981. 30 p. mimeo.
40. SERVICIO DE PARQUES NACIONALES--ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y ALIMENTACION. Plan maestro para la protección y uso, Parque Nacional Volcán Poás. Documento Técnico de Trabajo N° 10 Proyecto FAO-RLAT/TF-199. San José, Costa Rica. 1974. 59 p.
41. _____ , Plan de Interpretación Parque Nacional Volcán Poás. Documento Técnico de Trabajo N° 12 Proyecto FAO, RLAT/TF-199. 1974. 83 p.
42. SOLORZANO, R. y R. MORALES. Instructivo para preparar planes operativos de reservas forestales y zonas protectoras. CATIE. Turrialba. 1981. 7 p. mimeo.
43. TSCHINKEL, H. Guía para la preparación de proyectos operativos de manejo de cuencas. Proyecto TOP/COL/003. FAO. 1980. 10 p. mimeo.
44. UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR. Planning process guideline. NPS-2. Guideline transmittal sheet. National Park Service, 1975. p. irr.

10. ANEXOS

Anexo 1 A

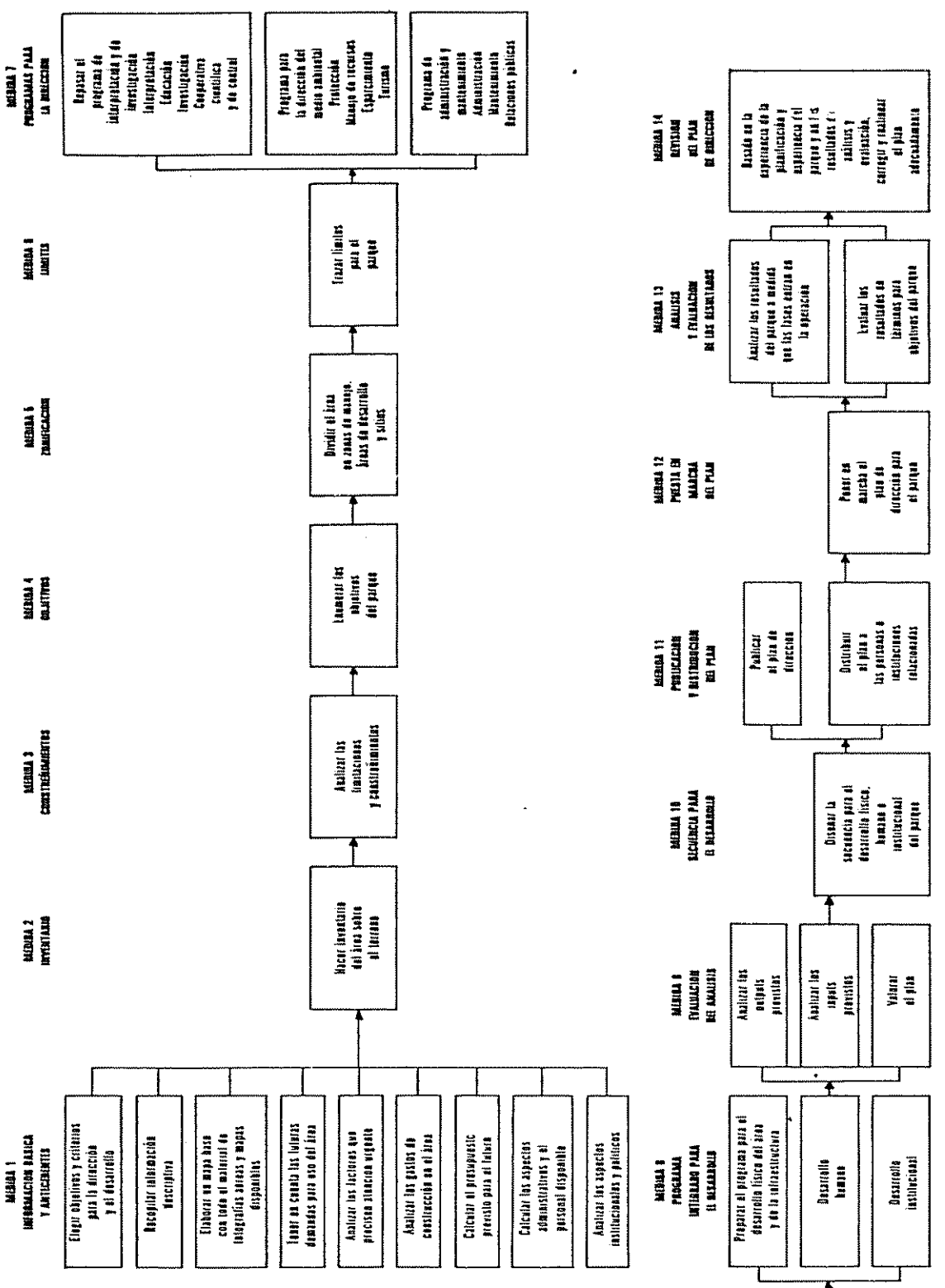


Diagrama esquemático del método sugerido para la planificación de dirección y el desarrollo.

FUENTE: Miller, K. Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica.

ANEXO 2 A

Esquema metodológico para la elaboración de planes operativos en el Servicio de Parques Nacionales (adaptado y complementado de K. R. Miller "Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica", Capítulo V)

1. ELABORAR UNA LISTA DE LOS OBJETIVOS DEL AREA

1.1 Revisar la ley de creación del área.

1.2 Revisar los objetivos que para las diversas categorías de manejo señala el libro "Políticas para el Manejo de Areas Silvestres" de Thelén y Dalfelt.

1.3 Revisar las listas de objetivos que contiene el plan general de manejo y desarrollo del Parque (los que cuentan con plan general de manejo y desarrollo).

2. ELABORAR UNA LISTA SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFRONTA EL AREA

2.1 Caza furtiva.

2.2 Precarismo.

2.3 Extracción de productos minerales.

2.4 Extracción de productos vegetales

2.5 Diversas fuentes de contaminación

2.6 Acciones y proyectos de otras instituciones.

2.7 Actividades de los pueblos vecinos.

- 2.8 Impacto de los visitantes.
 - 2.9 Tenencia de la tierra.
 - 2.10 Otros.
3. CONFECCIONAR UNA LISTA DEL PERSONAL EXISTENTE EN EL AREA PARA EL AÑO QUE DURE EN VIGENCIA CADA PLAN
- 3.1 Nombre del funcionario.
 - 3.2 Tiempo de laborar para el área.
 - 3.3 Categoría del puesto que ocupa.
 - 3.4 Responsabilidades específicas.
 - 3.5 Capacitación recibida.
 - 3.6 Habilidades especiales del funcionario.
 - 3.7 Probabilidades de traslado a otro parque.
 - 3.8 Si el personal está distribuido en diferentes sitios del parque, señalar dónde (puestos).
 - 3.9 Organigrama de personal del área.
4. CONFECCIONAR UNA LISTA DE INFRAESTRUCTURA, MOBILIARIO Y EQUIPOS EXISTENTES EN EL AREA PARA EL PERIODO CONTEMPLADO POR EL PLAN OPERATIVO (1 AÑO)
- 4.1 Preparar un cuadro que contenga ubicación, dimensiones, marca, uso del equipo disponible, características, condiciones, etc.

- casas, bodegas y garajes
- vehículos, semovientes, lanchas, motores fuera de borda, etc.
- otro equipo como motosierras, chapeadoreas, etc.
- sistemas de agua potable (bombas, tanques, etc.)
- facilidades existentes para los visitantes (sitios de acampar, mesas, parrillas, servicios sanitarios, centro de visitantes, etc.)
- senderos, caminos y carreteras
- sistemas de comunicación
- servicios para primeros auxilios, etc.

4.2 Elaborar un mapa con la ubicación de las principales facilidades en el parque.

5. PREPARAR LOS PROGRAMAS DE MANEJO PARA EL AREA (PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL Y PROTECCION, USO PUBLICO, OPERACIONES)

5.1 Programa de protección y manejo ambiental

Subprogramas:

Protección

Investigaciones

Manejo de recursos.

5.2 Programa de uso público

Subprogramas:

Interpretación

Educación Ambiental

Relaciones Públicas y Extensión

Recreación y turismo.

5.3 Programa de Operaciones

Subprogramas:

Mantenimiento y construcción

Capacitación

Administración

6. PASOS METODOLOGICOS QUE SE DEBEN SEGUIR PARA HACER EL PLAN OPERATIVO (PROGRAMAS DE MANEJO)

- 6.1 Señalar los *objetivos específicos*.
- 6.2 Enumerar las *actividades* de cada subprograma de acuerdo a los objetivos específicos enunciados.
- 6.3 Para cada actividad se deben especificar las *normas* que reglamentan el cumplimiento de las mismas. En este punto es muy importante especificar en detalle, cómo se va a cumplir la actividad señalada y el responsable de la ejecución.
- 6.4 También para cada actividad se debe anotar una lista de *requisitos* básicos para que la misma pueda cumplirse (personal, equipo, mobiliario, etc.).
- 6.5 Concluido el plan, elaborar un cronograma de desarrollo de las actividades programadas anotando los responsables de su ejecución.

7. DIVIDIR EL PERSONAL DE CADA AREA EN UNIDADES O EQUIPOS DE TRABAJO

- 7.1 Nombrar un encargado de cada unidad (cuando el número de personal o permita).
- 7.2 Tomar en cuenta criterios como capacidad, formación, interés, responsabilidad, para conformar los diferentes equipos de trabajo.
- 7.3 Asignar responsabilidades específicas de cada miembro del equipo de acuerdo al plan operativo.

7.4 Llevar un libro de registro en el que cada unidad o equipo anota al finalizar las actividades diarias, las labores que fueron realizadas.

7.5 Tener una visión global de la organización, participar, recibir y discutir los informes de cada unidad para la preparación de su informe bimestral.

8. ELABORAR Y PRESENTAR UN BORRADOR DEL PLAN OPERATIVO

8.1 El plan debe tomar en cuenta los criterios del personal del área y los jefes de administradores de cada sector.

8.2 Presentación del plan al Departamento de Planificación para revisión y aprobación. Este borrador debe estar sistemáticamente organizado y ordenado de acuerdo a la metodología. Debe ponerse interés en presentar un documento claro y concreto.

9. APROBACION, DISTRIBUCION Y EJECUCION DEL PLAN OPERATIVO

9.1 Una vez incluídas las recomendaciones y correcciones al plan, se debe presentar a la Dirección del Servicio para su aprobación.

9.2 El plan debe ser distribuido a todos los funcionarios que ocupen una función directiva respecto al parque y al cumplimiento de actividades del plan.

9.3 Para asegurar la implementación del plan operativo, el responsable del área deberá presentar informes bimestrales de avance al Jefe de Administradores del sector y al Departamento de Planificación.

- 9.4 El responsable de la ejecución del plan deberá conjuntamente con el personal del área revisar y actualizar el plan una vez cumplido el primer año de ejecución del mismo. Asimismo se deberán seguir los mismos pasos para su revisión y aprobación para el año siguiente (ver en punto 4).
- 9.5 También el responsable deberá ir haciendo anotaciones sobre situaciones especiales e imprevistas que surjan en el transcurso de la ejecución del plan.
10. COOPERACION Y COLABORACION CON INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES REGIONALES Y NACIONALES
11. CRONOGRAMA DETALLADO DE ACTIVIDADES
12. ANEXOS.

ANEXO 3 A

ENCUESTA PARA LOS ADMINISTRADORES DE LOS PARQUES NACIONALES Y RESERVAS BIOLÓGICAS

Evaluación del estado actual de los parques nacionales de Costa Rica.

A. INFORMACION BASICA

1. Parque
2. Administrador
3. ¿Cuánto tiempo ha trabajado usted en el parque?
4. ¿Ha trabajado usted en otros parques y reservas? ¿Dónde, por cuánto tiempo y con qué cargos?

B. PROBLEMAS DE MANEJO

1. ¿Cuáles son los problemas más grandes que afectan el manejo del parque? (Describa en detalle problemas como colonización espontánea, cortes ilegales de madera, construcción de carreteras hacia el parque, cacería furtiva, daños ocasionados por los visitantes, etc.).
2. ¿Cómo piensa que se puede resolver cada uno de estos problemas?
3. ¿Qué clase de infraestructura necesita su parque urgentemente? (Servicios sanitarios, bombas, etc.).

C. VISITANTES

1. ¿Cuántos visitantes llegan a su parque cada año? ¿Cómo puede clasificarse los visitantes (por ejemplo: qué porcentaje son del Valle Central).
2. Describa en detalle la distribución anual de visitantes por mes.
3. ¿Qué actividades prefiere cada tipo de visitante al parque? (Por ejemplo: los vecinos casi siempre vienen para almuerzo al aire libre).
4. ¿Qué tipos de problemas causan los visitantes a los recursos del parque y cómo piensa usted que se pueden eliminar o reducir?
5. ¿Vislumbra usted un aumento considerable en el número de visitantes que llegan al parque en los próximos 2-3 años? ¿Por qué?

6. ¿Qué problemas surgirán o se agravarán con ese aumento?

D. PROBLEMAS LOGISTICOS

1. ¿Qué problemas existen con los servicios de apoyo en su parque, tales como sistema de radio que no funciona, atrasos en obtener suministros de San José, malas carreteras hasta el parque, viáticos que llegan tarde, etc.?
2. ¿Cómo piensa usted que se pueden resolver estos problemas?

E. PROBLEMAS DE/CON EL PERSONAL

1. ¿Es la cantidad actual de personal adecuada para el manejo del parque?
2. Si no, ¿cuáles aumentos recomienda usted? (Especifique clase y clasificaciones del personal necesario).
3. ¿Existe un alto nivel de camaradería en el parque entre los empleados? Si no existe, a qué lo atribuye usted?
4. Es el nivel de entrenamiento de los empleados del parque adecuado para que ellos cumplan con sus responsabilidades?
5. Si no es adecuado, ¿qué medidas hay que tomar para mejorar sus habilidades?
6. ¿Qué opinan los empleados de sus habitaciones y de la comida del parque? (Si ésta se les suministra en el área).
7. Hay otros problemas relacionados con los empleados que no ha mencionado usted?
8. ¿Afectan mucho algunos de estos problemas al compartamiento y labor de los empleados?
9. ¿Cuando llegan investigadores al parque, usualmente tratan ellos de compartir sus conocimientos con los empleados del parque?
¿Si no, por qué?

F. RELACIONES PUBLICAS

1. ¿Sostiene usted buenas relaciones con los representantes de cada una de las siguientes dependencias en la región del parque?
Explique en detalle sus contactos y opiniones sobre cada una de las siguientes instituciones y cómo están relacionadas con el parque: IDA, Centros Agrícolas Regionales y Agencias de

Extensión Agrícola, Asociaciones de Agricultores y Ganaderos, Dirección General Forestal, Dirección de Recursos Pesqueros y Fauna Silvestre, CONAI, Grupos Indígenas, MOPT, Ministerio de Salud, ICE, ICT, JAPDEVA, INS, Ministerio de Seguridad Pública, Guardia Civil/Rural, Municipalidades, Líderes Comunales, Vecinos, Universidades y el Instituto Tecnológico, ASCONA y otros.

2. Existe estrecha colaboración entre usted y oficiales de escuelas y colegios cercanos al parque? ¿Qué clase de colaboración?
3. ¿Hay oposición por parte de vecinos del parque a su existencia? ¿Por qué y cómo lo manifiestan?

G. INFORMACION EXISTENTE SOBRE LOS RECURSOS DEL PARQUE

1. ¿Existe en el parque una biblioteca con información básica sobre sus recursos y otros temas relacionados con el manejo del parque?
2. Si existe, es de un tamaño adecuado para servir las necesidades de los visitantes y empleados del parque?
3. ¿Contiene la biblioteca la mayoría de los trabajos escritos que se han realizado sobre el parque y sus recursos naturales y culturales?
4. ¿Qué otra información básica más hace falta para poder manejar eficaz y cabalmente el parque?
5. ¿Existe en o cerca del parque algunos rasgos naturales o culturales sobresalientes que sean suficientemente conocidos o descritos?

H. OTROS

1. Si hay algunos problemas serios en el parque que usted no ha mencionado todavía, descríbalos.

ANEXO 4 A

Encuesta a Funcionarios del Servicio de Parques Nacionales PARQUE NACIONAL _____

1. ¿Cuánto tiempo ha trabajado usted con el Servicio de Parques Nacionales?

2. ¿Cuánto tiempo ha trabajado usted en este parque?

3. ¿En cuántas otras áreas del Servicio de Parques Nacionales ha trabajado?

4. ¿Cuánto tiempo dura el viaje de su lugar de residencia al parque?

5. ¿Cómo considera usted que han sido las relaciones del personal del parque con los visitantes?

6. ¿Es la cantidad actual de personal adecuada para el manejo del parque?

7. Si no, ¿qué cantidad y categoría de personal recomendaría usted?

8. ¿Existe un alto nivel de compañerismo entre los empleados del parque? Si no existe, ¿a qué lo atribuye usted?

9. ¿Es el nivel de entrenamiento de los empleados del parque adecuado para cumplir con sus responsabilidades?
-
-
10. Si no es adecuado, ¿qué medidas habrá que tomar para mejorar su rendimiento?
-
-
11. ¿Cree usted estar capacitado para cumplir con sus responsabilidades en el trabajo?
-
-
12. ¿Qué opinión tiene sobre los servicios que existen en el parque para el personal (cocina, habitación, etc.)?
-
-
13. ¿Considera usted que la labor del administrador del parque ha sido eficiente? _____ Por qué? _____
-
-
14. ¿Qué tipo de relaciones existen entre el personal del parque y las comunidades cercanas al mismo?
-
-
15. Además del trabajo en el parque, ¿a qué otras actividades dedica usted su tiempo mientras permanece en él?
-
-
-

- 15-a. Recibe el equipo del parque un nivel adecuado de mantenimiento (vehículos, plantas, motores, herramientas, etc.)?

16. ¿Qué clase de equipo cree que necesita el parque para poder cumplir usted más eficientemente con sus obligaciones en el trabajo?

17. ¿Existen en o cerca del parque algunos rasgos naturales o culturales sobresalientes que no sean suficientemente conocidos o descritos? Descríbalos.

18. ¿Cuáles son los mayores problemas de protección para el parque?

19. Si hay algunos problemas serios en el parque que usted no ha mencionado, descríbalos.

ANEXO 5 A

INSTRUCTIVO PARA LLENAR CUESTIONARIOS SOBRE EVALUACION DE PLANES OPERATIVOS

Estos cuestionarios tienen por objeto recopilar la información real y directa sobre el proceso de planificación operativa realizada por el Servicio de Parques Nacionales.

La información servirá para apreciar el avance real, logros y limitaciones del proceso, con miras a realizar ajustes, modificaciones, etc; en fin, conocer sobre la eficacia de la planificación en ese aspecto.

La evaluación se pretende obtener en dos sentidos:

1. En cuanto a la elaboración propia del plan.
2. En cuanto a su aplicación o ejecución propiamente dicha.

Por tanto, se presentan tres modelos de cuestionarios (I, II, III). Dos están dirigidos al administrador (encargado o persona que elaboró el plan) y uno para ser llenado independientemente por dos funcionarios del parque.

- A. Los dos primeros (I y II) deben ser contestados, por lo tanto, por el administrador, tratando de ser lo más objetivo posible. Para ese propósito:
 - lea cuidadosamente cada pregunta;
 - trate de suministrar toda la información que solicita la pregunta;
 - trate de justificar las respuestas en que su primera palabra sea un sí o un no;
 - si tiene experiencia en la aplicación y ejecución de un plan anterior, inclúyala como parte de la contestación;

- consulte con su personal, revise esquemas y procedimientos de trabajo que usted tenga para su área y que crea le pueden ayudar a contestar correcta y objetivamente.
- B. En cuanto al cuestionario (III), a contestar por las dos personas más de su área, proceda así:
- entregue un cuestionario a cada una de las personas que usted escoja, preferiblemente a nivel de subadministrador, guardaparque o alguien que haya participado en alguna forma en la elaboración del plan (ya sea suministrando información, escribiendo algún capítulo, dando sugerencias, etc.);
 - es conveniente que cada uno de ellos tenga por lo menos seis meses de experiencia trabajando en el área;
 - en caso de que se incluya una persona que haya sido trasladada recientemente de otra área, puede llenar el cuestionario con base en su experiencia anterior (del área de donde proviene);
 - las mismas indicaciones hechas a usted en cuanto al cuidado, veracidad y claridad en las respuestas, valen para el personal que contestará este cuestionario.

RECOMENDACION

No se limite por espacio en las hojas de respuestas, si necesita extenderse en algún punto, hágalo.

ANEXO 6 A

CUESTIONARIO SOBRE EVALUACION DE PLANES OPERATIVOS (I)

1. ¿Recibió suficiente información para iniciar su trabajo de preparación del Plan Operativo? Si hubo insuficiencia, explique.
2. ¿Comprendió claramente el proceso a seguir? ¿Fue la metodología expuesta una buena guía?
3. ¿Conocía usted alguna otra metodología para elaborar planes operativos?
4. ¿Qué opinión le merece la elaboración de una Plan Operativo? ¿Es importante, no lo es? ¿Por qué?
5. ¿Identifica alguna relación entre un Plan Maestro y un Plan Operativo? ¿En qué sentido?
6. ¿Tiene usted alguna sugerencia sobre cambios en la estructura de la metodología conocida para elaborar el Plan? Explique.
7. ¿Qué problemas confrontó a la hora de escribir el Plan? ¿Técnicos? ¿Tiempo? Otros?
8. ¿Considera aplicable a su área o departamento la metodología suministrada para elaborar el plan? ¿Qué fallas puede anotar? ¿Qué falta? ¿Qué se puede eliminar o modificar?
9. ¿En base a su experiencia, cuánto tiempo considera necesario para ponerlo en marcha a partir de su aprobación por el Servicio de Parques Nacionales?
10. ¿Tiene usted alguna sugerencia para agilizar la revisión de los planes por parte del Departamento de Planificación? ¿Revisión en el campo, en la oficina, en ambos lugares? ¿Quiénes deben participar?

ANEXO 7 A

CUESTIONARIO SOBRE EVALUACION DE PLANES OPERATIVOS (II)

1. ¿A partir de cuándo puso en operación el Plan Operativo de esta segunda etapa (81-82)?
2. ¿Cuáles actividades incluídas en el Plan Operativo estaban ya en ejecución de acuerdo a un plan anterior?
3. ¿Ha tenido problemas a la hora de poner el plan en ejecución, cuáles ha identificado o espera confrontar? Refiérase aquí solamente a los problemas propios de la estructura del plan y no a factores externos.
4. ¿Cuenta su área o departamento con el personal indicado (calidad, cantidad y organización) para operar cada programa incluído en su Plan Operativo?
5. ¿Explicó claramente las responsabilidades a cada uno de los encargados de desarrollar las diferentes secciones (Subprograma) del Plan?
6. ¿Considera que su personal está capacitado para la tarea que se le asignó? Si no, cómo afecta esta situación la ejecución del Plan?
7. ¿Ha tenido problemas con movimiento de personal hacia o desde otras áreas, que repercuta en la marcha del plan? ¿Cómo?
8. ¿Cuenta con la infraestructura y equipo necesario para arrancar y continuar con el plan según supuso a la hora de elaborarlo?
9. ¿Tiene alguna limitación en cuánto a la adquisición de recursos de todo tipo según fue planificado? ¿Por qué? ¿En qué rubros (personal, material, técnico, etc.)?
10. ¿Considera que usted y su área cuentan con las "herramientas" para dar seguimiento al Plan en su totalidad? ¿Cómo controla el desarrollo y ejecución del Plan? Se le dió algún mecanismo? ¿Lo creó usted? ¿Si no, por qué?

11. ¿Considera que la organización general del Servicio de Parques Nacionales facilita o ayuda a la ejecución de su Plan? ¿Brinda apoyo? ¿Hay comunicación ágil?
12. ¿Durante el desarrollo de la ejecución, notó la necesidad de hacer ajustes al Plan, por ejemplo, se quedó algún aspecto sin incluir? ¿Hubo que eliminar algo? ¿Hacer modificaciones de fondo?
13. ¿Se presentan situaciones imprevistas que crea pueden afectar (negativa o positivamente) la ejecución del Plan? Explíquelo.
14. ¿Si usted no elaboró el Plan Operativo del área o departamento que actualmente administra (dirige), le fue difícil darle ejecución? Tuvo que hacer cambios?
15. Mencione algún otro aspecto que considere importante por su influencia (positiva o negativa) sobre el desarrollo y ejecución del Plan.

ANEXO 8 A

CUESTIONARIO PARA EVALUACION DE PLANES OPERATIVOS PARA EL PERSONAL DEL AREA

(III)

1. ¿Sabe usted en qué consiste un Plan Operativo? ¿Recibió alguna instrucción sobre el tema para el área donde usted trabaja?
2. ¿Comprendió claramente lo que se desea lograr con ese trabajo? ¿Qué aspecto no le quedó claro, en qué puntos necesita más información?
3. ¿Participó en la elaboración de algún Plan Operativo o parte del mismo para su área? ¿Cómo participó? ¿En qué puntos? ¿Cuánto tiempo.
4. ¿Considera que estos planes pueden ayudar a obtener mejores resultados del trabajo en el área? ¿Facilita su trabajo? ¿Obtiene mejor coordinación? ¿Facilita la comunicación y trabajo en equipo? Explique.
5. ¿Tiene usted los elementos que necesita para trabajar de acuerdo a ese Plan:
 - tiempo suficiente;
 - equipo necesario
 - programación de su trabajo;
 - apoyo en general.
6. ¿Considera usted que el plan incluyó todos los aspectos importantes que se dan en su área (situaciones especiales, características sobresalientes, condiciones únicas, etc.). ¿Se quedó algo sin tocar?
7. ¿Le parece adecuado el método de planificación operativa que se le dió para ser aplicado a la realidad del área en que usted trabaja? ¿Conoce otro método?
8. ¿Se considera usted capacitado para en un futuro, elaborar y poner en marcha un plan operativo para su área? ¿Cuál sería su mayor limitación? ¿Que sección presenta mayor dificultad? ¿Qué ayuda cree que necesitaría? ¿Tiene idea del tiempo necesario?

ANEXO 9 A

GUIA PARA LA ENTREVISTA Y OBSERVACION DIRECTA EN EL CAMPO*

1. Determinar en qué programas y subprogramas está concentrada la actividad,
2. Instrucción de la comprensión del método suministrado,
3. Comprensión del método suministrado.
 - 3 a. Observar si se siguió el formato, Si no, cómo lo hizo?
4. Actitud del encargado hacia este tipo de trabajo. ¿Hay interés?
5. Grado de realismo de acuerdo a las condiciones de su área o departamento.
6. Incorporación de mecanismos para el seguimiento y continuidad de la ejecución y control de los resultados por parte del responsable.
7. Grado de participación del resto del personal permanente en la unidad.
8. Estabilidad del personal en general y organización establecida para efectos de desarrollar el plan, responsabilidades.
9. Recursos materiales con que cuenta la unidad y gestiones para aumentarlos o mejorarlos.
10. Complejidad de la unidad de manejo en cuanto a tamaño, complejidad, programas y subprogramas que incida sobre la ejecución del plan.
11. Situaciones especiales (críticas, imprevistos) que se puedan identificar.
12. Apoyo recibido de la Dirección y otros departamentos del Servicio de Parques Nacionales para la implementación (a juicio del entrevistado).
13. Otras limitaciones a juicio de los encargados y personal involucrado.
14. Observación del cumplimiento del cronograma en todos sus puntos.
15. Otros aspectos que surjan como resultado de la entrevista.
16. Observaciones.

*Estudio de campo de casos específicos para uso del autor.

ANEXO 10 A

INSTRUCTIVO PARA LLENAR CUADROS DE EVALUACION DE AVANCE DE PLAN OPERATIVO (1982-1983)

1. Cada etapa corresponde a 3 meses de operación del plan operativo en su área.
2. Identifique claramente el período en que usted inició la ejecución de su plan. A partir de ese momento cuente la primera etapa.
3. Anote cada una de las actividades de cada subprograma que usted definió en su plan operativo y empiece a llenar la casilla correspondiente a las etapas cumplidas.
4. Una actividad determinada cumplida en su totalidad representa un 100% de avance. Por lo tanto estime para cada una el porcentaje de avance alcanzado hasta el momento (5%, 25%, 0%, etc.).
5. Si tiene alguna observación especial (que no sea justificación para el atraso de alguna actividad) anótela; por ejemplo, variaciones al plan original u otros.
6. Piense a nivel de detalle para evaluar cada actividad; ayúdese con las anotaciones de bitácora y con el informe de los encargados de programas y/o subprogramas.

EJECUCION DEL PLAN OPERATIVO (PORCENTAJE DE AVANCE)

AREA: _____

SUBPROGRAMA/ ACTIVIDAD	ETAPAS								OBSERVACIONES
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	

ANEXO 11 A

INFORME BIMESTRAL DE AVANCE DEL PLAN OPERATIVO MODELO PARA SU PREPARACION

A. PERSONAL

1. Organización actual en el área
 - distribución de responsabilidades por programa o subprograma
2. Cambios significativos
 - salida de personal por traslado
 - entrada de nuevo personal
 - cambios en la administración.

B. EQUIPO

1. Lista y descripción (si fuera necesario)
2. Estado actual (reparaciones, gestiones)
3. Inclusiones por adquisición reciente
4. Exclusiones y razón de las mismas (cambio, traslado, desechado, etc).

C. CONSTRUCCIONES EN PROCESO

1. Grado de avance
2. Necesidad de nuevas construcciones.

D. CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES EN CADA SUBPROGRAMA (DE ACUERDO A CRONOGRAMA DEL PLAN OPERATIVO CORRESPONDIENTE)

- Calcular porcentajes de avance por actividad

1. Protección

patrullajes

infraestructura

personal

2. Manejo del recurso
culturales
naturales
3. Investigación
avance
permisos
nacionales
extranjeros
control
participación del personal
4. Interpretación y educación ambiental
5. Recreación
6. Administración
7. Mantenimiento
8. Otras actividades

OBSERVACIONES

- a. Limitaciones al cumplimiento del plan (por factores externos o propios del plan).
- b. Imprevistos que determinaron cambios en la programación y modificación de cronogramas.
- c. Actividades complementarias de otros departamentos desarrolladas en coordinación con el Plan:
 - capacitación
 - planificación
 - interpretación

d. Coordinación con oficinas centrales,

e. Cambios y ajustes al plan vigente,

ANEXO 12 A

CONFLICTOS Y LIMITACIONES QUE AFECTAN LA EJECUCION DEL PLAN

AREA: _____

INTERNOS (DEL AREA)		A	B	C	D
1. Falta de coordinación con departamentos					
2. Reorganización interna					
3. Falta de claridad y detalle en las actividades de planificar de acuerdo a complejidad del área					
4. Cumplimiento del responsable de programa o subprograma					
5. Falta de anotaciones en bitácora y de informes oportunos					
6. Movimientos de personal (posteriores a la elaboración del plan)					
7. Falta de tiempo					
8. Falta de equipo o deterioro posterior					
9. Falta de plan					
10. Otros					
EXTERNOS		A	B	C	D
1. Falta de apoyo de departamentos					
2. Falta de asesoría y adiestramiento en planificación y ejecución de planes					
3. Supervisión y apoyo directos					
4. Cambio de políticas a nivel del S.P.N.					
5. Imprevistos (clima crítico, catástrofe, etc.)					
6. Influencias externas (culturales, políticas, etc.)					
7. Otros					

INCIDENCIA: A (Alta); B (Moderada); C (Baja); D (Nula)