

RECURSOS HUMANOS Y POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

HUMAN RESOURCES AND EDUCATIONAL POLICY FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Víctor Manuel Castillo Girón¹

Marva Esther Marina Antoine²

Suhey Ayala Ramírez³

RESUMEN

La política pública ambiental mexicana además de añeja es multifacética. Entre sus expresiones destaca la creación de Áreas Naturales Protegidas (ANP) que, aunque subyacen en un fuerte bagaje normativo, tienen ciertas tareas pendientes como la ausencia de medidas orientadas a la formación de recursos humanos para su gestión. Teniendo como referencia tres ANP ubicadas en Jalisco y administradas por el gobierno estatal, en este trabajo se analizan los posibles efectos vinculados con dicha omisión así como las áreas de oportunidad para potenciar su desarrollo. Los datos provienen esencialmente de la observación directa de sus procesos funcionales, así como de entrevistas a diversos funcionarios estatales y, particularmente, a los directores y ex directores de esas ANP. Concluimos que los procesos de gestión se sustentan más en juicios de valor de los directores en turno que en programas cimentados en la administración estratégica desde una visión holística correspondiente con el entorno político-educativo.

Palabras clave: Educación ambiental, gestión ambiental; política ambiental, área natural protegida.

ABSTRACT

Environmental policy in Mexico, is both long-standing and multifaceted. Its diverse expressions highlight the establishment of protected areas (PA);

Artículo recibido el 01 de mayo de 2017 y aprobado el 22 de junio de 2017.

- 1 Profesor – Investigador en el Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara. E – mail: victorm.castillog@gmail.com
- 2 Profesora – Investigadora en el Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara
- 3 Profesora – Investigadora en el Centro Universitario de los Valles de la Universidad de Guadalajara. E – mail: suhey.ayala@gmail.com

which, though underscored by strong legal baggage, have certain pending tasks like the absence of policies focused on training human resource for their management. Taking into account three PA located in Jalisco and administrated by the State Government, this research paper analyses the possible effects linked to said omission, as well as the areas of opportunity for potentiating its development. Our data comes predominantly from the direct observation of their functional processes, along with interviews of various state officials; particularly the directors and ex-directors of these PA. We conclude that their managerial processes are sustained more by the value judgements of the directors in turn, than by programmes founded on strategic management; drawn up from a holistic perspective that takes educational policy into account.

Keywords: Educational policy, environmental management, environmental policy, protected area.

Clasificación JEL: M14, Q55, Q58.

INTRODUCCIÓN

México, históricamente ha mantenido en alta estima ciertos lugares de “protección natural” (Melo y Gallegos, 2002, pp. 27-28). En esa lógica, De la Maza (*s/f*) destaca algunas evidencias arqueológicas que demuestran que las culturas prehispánicas mantenían porciones de la vida silvestre -por costumbre- a través de áreas protegidas. En esta misma perspectiva, Murillo y Orozco (2007, p. 12); Melo y Gallegos (2002) explican que desde 1530 los colonizadores españoles impusieron prácticas para salvaguardar a la naturaleza de sitios específicos en la Nueva España.

Recientemente, México ha sido reconocido como uno de los países de América del Norte con mayor compromiso con la protección del medio ambiente por las Áreas Naturales Protegidas. Así, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2003, p.18), Murillo y Orozco (2007, p. 12) y Gil (2007, p. 446) señalan entre los primeros países que promovieron el establecimiento de áreas naturales protegidas a México (1899), Jamaica (1907), Panamá (1917), Argentina y Belice (1922). En la práctica, sin embargo, el bagaje normativo “eco-etiquetador” (Gil, 2007, p. 538) referente a la protección de dichas áreas, ha sido una tarea con varias aristas pendientes. Las explicaciones al respecto han abarcado diversos y variados contextos. Desde la perspectiva de Gil (2007) la problemática ambiental tiene sus cimientos en la Revolución

Industrial. De acuerdo con su análisis, la segunda mitad del Siglo XVIII y el Siglo XIX demarcaron el desarrollo industrial de algunos países. Sin embargo, estos países de temprana industrialización empezaron a enfrentar problemáticas ambientales de contaminación del suelo, agua, aire y especies. Consciente del problema enfrentado por los países vecinos, los países de industrialización tardía empezaron a tomar medidas preventivas, haciendo énfasis en la preservación de los ecosistemas. Para la comprensión y distinción de estas dos agendas ambientales, la jerga ambientalista denominó “cafés” a las temáticas de contaminación y “verdes” a las temáticas de desarrollo de ecosistemas. En esta división, también surgió la denominada agenda “gris” con un marcado interés por intervenir en la problemática ambiental por parte de instituciones no gubernamentales, instituciones de educación superior, la sociedad civil, etcétera, cuyos temas fundamentales incluyeron “... legislación, gestión, investigación, capacitación, información, vinculación, cooperación internacional, etcétera” (Gil, 2007, p. 60).

Según Murillo y Orozco (2007) y Gil (2007) este abordaje de las temáticas ambientales dentro de las agendas de prioridad, no fueron ajenas al *ethos* de los paradigmas de su tiempo y, en consecuencia, son representativas de las perspectivas que se han utilizado tanto en México como a nivel internacional, para determinar la interacción favorable o deseable entre los seres humanos y el medio ambiente.

En el Cuadro 1 puede observarse que si bien a nivel internacional y nacional se identifican cinco y tres épocas, respectivamente, las experiencias respectivas no fueron muy distintas e incluso llegaron a converger en la época reciente bajo el paradigma del desarrollo sustentable. Derivado del informe “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) –agencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU)– el “Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012” establece al desarrollo sustentable como: “...un proceso de cambio en el cual, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están sincronizados e impulsan el potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas” (PNANP, 2007, p. 22). Así, entonces, bajo el impulso de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, creada en junio de 2000, las Áreas Naturales son un vehículo para conservar el patrimonio natural fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno” (PNANP, 2007, p. 5). Para ello, el gobierno “debe jugar un rol de liderazgo y facilitación asegurando que sea una política pública de alto nivel que se refleje en inversiones suficientes para garantizar la

sustentabilidad del desarrollo” (PNANP, 2007, p. 1).

Cuadro 1. Los paradigmas de las agendas ambientales internacionales y en México

Paradigmas Ambientales			
Perspectiva Internacional		Perspectiva Mexicana	
Periodo	Características	Periodo	Características
Antes del siglo XIX	Patrimonial o depredador: el medio ambiente es un ente útil digno de ser aprovechado en toda su extensión.	Década de los años 1880 hasta la década de los años 1960	Proteccionista: México se incorpora a las dinámicas ambientalistas internacionales estableciendo ANP enfocadas en la protección de especies o paisajes de intereses especiales.
Siglo XIX	Higienista antropocéntrico: la interacción con el medio ambiente y, por consecuencia, la modificación de las prácticas productivas son determinantes para preservar la salud humana.		
Década de los años 1960	Ecologista biocéntrica: el medio ambiente, y no el hombre, se posiciona en el centro de la relación humano-medioambiente y, por tanto, se aboga por la creación de lineamientos legales y administrativos para abordar los problemas correspondientes.		
Década de los años 1980	Economista racionalizadora: se consideró usar eficientemente los recursos ambientales, particularmente para disminuir la contaminación.	Década de los años 1970	Planificador: Desde una perspectiva centralizadora se formaron sistemas de ANP para representar a la mayoría de los ecosistemas del país y se diseñaron planes de manejo de las mismas.
Década de los años 1990 a la fecha	Sustentable ética: se formalizó en 1992 con la denominada Cumbre de la Tierra, subrayando la responsabilidad compartida entre los seres humanos para asumir actitudes y emprender acciones pragmáticas ante las problemáticas ambientales, con proyección de futuro.	Década de los años 1980 al presente	Desarrollo sustentable ⁴ : involucrando a las comunidades locales se amplió la cantidad de ANP como lugares que pueden generar beneficios tanto para el hombre como para el medioambiente.

Fuente: Elaborado con base en Gil (2007, pp. 61-64) y Murillo y Orozco (2007, pp. 70-73).

Derivado de lo anterior, resultaría fácil suponer las funciones sustantivas de las entidades, las políticas y los quehaceres que deberían circunscribir a las ANP del país. Sin embargo, algunos estudios destacan que ello no ocurre de la mejor manera y, particularmente, señalan la negligencia en cuanto al desarrollo de competencias para la gestión de las ANP (SEMARNAP, 1995; INE, 2006; Gil, 2007; Murillo y Orozco, 2007; Brenne, 2010; Carabias, et al., 2010). Dicho en otros términos, hay carencias en el fomento de las habilidades administrativas requeridas para impulsar el desarrollo sustentable en las ANP. Textualmente sus argumentos acentúan los aspectos siguientes:

“Hasta 1994, las áreas naturales protegidas carecían casi en su totalidad de programas de manejo, de personal... suficiente, muchas veces ni siquiera simbólico” (SEMARNAP, 1995, p. 50).

“A su vez los administradores de ANP se vieron obligados de manejar los recursos naturales según este nuevo concepto *desarrollo sustentable*, sin que existieran los estudios y las técnicas que les orientan, situación que todavía persiste hoy en día” (Murillo y Orozco: 2007, p. 72).

“Entre 1936 y 1939 fue decretada una gran cantidad de áreas protegidas, que llegaron a cubrir casi 30% del territorio nacional; desgraciadamente, el gobierno nunca destinó presupuesto ni recursos humanos para administrar, operar, vigilar... las tierras. Por ello, la mayoría de los decretos fueron letra muerta” (Carabias, 2010, p. 12).

Bajo ese contexto, la realidad discursiva de las ANP denota un desliz respecto del paradigma que las sustenta toda vez que estas no consideran la formación adecuada del recurso humano que está al frente de sus procesos de gestión. En el núcleo de esta compleja paradoja y enfatizando en el caso particular de algunas áreas naturales ubicadas en el estado de Jalisco, el presente trabajo encuentra su interrogante principal: ¿Cuáles son los efectos de omitir el desarrollo de las competencias para la gestión de las ANP, en las políticas públicas correspondientes? Para avanzar en el proceso de investigación asumimos como punto de partida que entre los múltiples y complejos factores causales, tienen relevancia significativa las escizas y endebles políticas educativas ambientales y, por tanto, la omisión del desarrollo de competencias para la gestión de las ANP propicia una tendencia hacia la parte física-biológica en menoscabo de los procesos de planeación, coordinación, dirección y control de los recursos humanos, técnicos y financieros asociados.

Con esos propósitos, además de esta introducción y las conclusiones generales, el documento se integra de cuatro apartados. Primeramente, se presenta un contexto general de las áreas naturales del estado de Jalisco y se analizan algunos conceptos fundamentales en torno a la relación que existe entre las políticas públicas y el desarrollo de competencias para la gestión. Enseguida se explica el método y los recursos empleados para generar los datos e integrar la información relevante que soporta nuestro análisis. En los apartados tres y cuatro se presentan los principales resultados sobre el objeto de estudio y hacemos una discusión que sustenta nuestra postura sobre la omisión de la gestión de las ANP en las políticas públicas y sus respectivos efectos en el desarrollo sustentable de dichas áreas naturales.

GESTIÓN Y COMPETENCIAS DE LOS GESTORES DE ANP: ELEMENTOS CONCEPTUALES

En términos generales, el concepto de Área Natural Protegida refiere a un espacio geográfico cuyos ambientes originales no se han alterado significativamente por las actividades humanas o que requieren ser preservadas y restauradas (LGEEPA, 2011: Cap.1: Art. 3: II). En el estado de Jalisco existen 22 áreas naturales protegidas: cuatro Reservas de la Biosfera, un Parque Nacional, dos Áreas de Protección de Flora y Fauna, cinco Santuarios, una Zona de Conservación Ecológica, cinco Áreas Municipales de Protección Hidrológica, una Formación Natural de Interés Municipal, una Área de Protección de Recursos Naturales, un Parque Estatal y una Área de Protección Hidrológica Municipal.

Estas ANP se diferencian por la superficie, los municipios que las integran, el tipo de flora y fauna que albergan y, particularmente, por los distintos servicios ambientales que proveen. No obstante, para fines operativos suelen distinguirse según la esfera de gobierno a la cual está adscrita su administración, así como la categoría de manejo y la fecha del decreto de su creación (véase Cuadro 2).

Con fundamento en la pregunta y objetivos que se han planteado, resulta propicio definir dos conceptos claves: gestión y competencias de los gestores.

Gestión de una ANP

En el caso de una ANP, el término gestión no puede comprenderse al margen de un caleidoscopio de conceptos inherentes a la legislación y normatividad medioambiental tanto de carácter nacional como internacional, entre las que destacan los de gestión ambiental, aprovechamiento sustentable, desarrollo sustentable, ordenamiento ecológico e incluso el de áreas naturales protegidas. La conjunción de estos conceptos permite poner en relieve la naturaleza compleja de los problemas ambientales y, por tanto, demanda una gestión multidimensional, estratégica y flexible (véase Cuadro 2).

Bajo la premisa anterior, la gestión ambiental puede entenderse como un proceso político administrativo impulsado por el Estado para organizar las actividades antrópicas que afectan el medioambiente y comprometer a los sectores productivo, social y público para lograr el máximo bienestar a través de la conservación, protección, restauración y uso adecuado del entorno natural y sus recursos (SEDUE, 1991 citado en Gil, 2007, p. 543; PNUD, 1992).

Cuadro 2. La naturaleza de los problemas ambientales

Multidisciplinaria	Involucra casi todos los campos del conocimiento científico y tecnológico.
Transectorial	Salud pública, comercio exterior, sector energético, sector productivo, desarrollo urbano.
Interrelacionada	Desde sinergias moleculares hasta implicaciones territoriales.
De alcance imprevisible	Con efecto a corto, mediano, largo y muy largo plazo.
De gestión fragmentada	A cargo de SEMARNAT, SSA, STPS, SAGARPA, SEDESOL, SCT y con intervenciones importantes de la SECON, SE, SEDENA, SEMAR y SEGOB.

Fuente: Elaborado con base en Gil (2007, p.77).

De esa manera, la gestión ambiental coloca al Estado en el centro del proceso y compromete a todos los sectores a sumarse en una estrategia participativa e inclusiva que promueva el aprovechamiento sustentable o uso de los recursos de forma tal que se respete indefinidamente la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas que albergan a dichos recursos (LGEEPA, 2011: Cap.1: Art. 3: III). Desde una perspectiva internacional, las necesidades y el bienestar constituyen los ejes principales del aprovechamiento sustentable y se sitúa al ser humano en el punto central del mismo (Symposium, 1994). Con ello, el aprovechamiento sustentable establece la visión a largo plazo en torno a las generaciones venideras y la satisfacción de sus necesidades. Desde esa lógica se trasciende el aspecto legal y político-operativo y, en consecuencia, se avanza hacia los cimientos del desarrollo sustentable, lo que significa dar pie a un proceso evaluable, mediante criterios e indicadores ambientales, económicos y sociales, que busca mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas preservando el equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento de recursos naturales Brenner (2010), sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (LGEEPA, 2011:Cap.1:Art.3: XI).

Para lograr lo anterior, el ordenamiento ecológico se constituye en uno de los principales instrumentos de la política ambiental toda vez que parte del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos es posible regular o inducir el uso de los recursos disponibles y de los sistemas que los albergan para alcanzar las metas y objetivos básicos a largo plazo (PNUMA, 2005, p. 2; LGEEPA, 2011, Cap.1,Art.3: XXIV; Rossi y Cadoni, 2012, p. 3; Chandler, 1969).

Con fundamento en los conceptos que se abordaron, se puede reconocer la dificultad para asumir de una forma puntual el término “gestión” y más en el contexto de las ANP, primeramente por su transversalidad. Sin embargo, en un primer acercamiento al concepto podríamos considerar que la Gestión de una ANP refiere al proceso para administrar la confluencia de atributos normativos, legales, políticos, funcionales, sociales, económicos, educativos, ambientales y culturales designados a una ANP, con el fin de propiciar el desarrollo sustentable de las misma.

Cabe destacar que reconociendo la neutralidad del sustantivo “gestión”. Es decir, en su sentido literal la palabra gestión es un sustantivo simple que no emite un juicio de valor sobre la naturaleza de su proceso. Sin embargo, dentro de este estudio, el término “gestión” está planteado en su sentido positivo, lo que se podría denominar también “buena gestión” o “gestión correcta”. De esa manera, con fundamento en la Agenda Ecológica Federal, una ANP con gestión debería tener los rasgos o características siguientes:

- 1) Planes y programas para la formación de especialistas de parte de las instituciones de educación superior.
- 2) Vinculación con la SEP, la SETPS y las comisiones de salud e higiene.
- 3) Convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social, privado, investigadores y especialistas.
- 4) Aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los ecosistemas.
- 5) Campos que propician investigación científica.
- 6) Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticos, y tecnológicas, tradicionales y nuevas.
- 7) Protección de entornos humanos (poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales, aprovechamiento agrícolas, pueblos indígenas, zonas turísticas y recreacionales, del entorno circundantes)
- 8) Protección de entornos naturales (monumentos y vestigios arqueológicos, históricos, ciclos hidrológicos,
- 9) Provisión de estímulos fiscales y de retribución económica a los propietarios poseedores o titulares de otros derechos las ANP.
- 10) Convenios de concertación o acuerdos de coordinación con habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas por parte de la Secretaría.
- 11) Propicia desarrollo integral de la comunidad, ecosistemas y biodiversidad.
- 12) Delimitación territorial de las actividades de las ANP a través de zonas o de categorías de manejo.

- 13) Inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las ANP etc.
- 14) Decreto de creación con los 6 componentes establecidos en la Agenda 2009.
- 15) Programa de manejo que contiene los apartados establecidos en la Agenda Ecológica.

Competencias de los gestores de ANP

Planas y Mercado (2005, p. 2) citan a Vincens (2002); Beduwe y Planas (2003) a afirmar que una competencia refiere a los conocimientos y capacidades profesionales, necesarias para el funcionamiento de una economía. En nuestro caso, ello implica preguntarnos sobre cierto género de formaciones personales que deben tener los responsables de la gestión de una ANP, es decir todas las cosas que un gestor debe saber hacer para actuar cotidianamente (Sala y Planas, 2009, p. 4). Como se plantea anteriormente, a pesar que México tiene una trayectoria en materia de ANP, el tema de la gestión de dichos lugares es reciente y si bien conocemos la necesidad poco sabemos sobre cómo hacerlo (Murillo y Orozco, 2007).

En la Agenda Ecológica Federal existen diversos apartados que ubican a la educación superior en el centro de los procesos para lograr el desarrollo sustentable dentro de una ANP. En consecuencia, desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las Universidades se han generado programas de educación ambiental formal, informal y continua para cumplir sus mandatos. Específicamente en el campo de la Educación Superior, el catálogo ANUIES (2007) muestra más de 20 licenciaturas, encaminadas específicamente a asegurar una gestión plena de las ANP solas o en conjunto. Cabe mencionar que la misma fuente confirma que este tema atraviesa todas las áreas y disciplinas de estudios, con representaciones en casi todos los estados de la República, incluyendo Jalisco.

En este contexto, ante las deficiencias en la gestión de las ANP, es conveniente preguntarse ¿dónde están los egresados de dichas carreras? Bajo la postura *adecuacionista*,⁴ la respuesta sería fácil, obvia, lineal y directa. Sin embargo, según Planas (2011, p. 14):

“En la realidad observamos que las personas son aptas para diferentes tipos de empleos, con pocas restricciones respecto a la especialidad de formación inicial y, simétricamente, la mayor parte de los empleos pueden

4 En la noción *adecuacionista*, las competencias no son relativas a los individuos y a sus itinerarios particulares de educación formal, no-formal e informal, considerados globalmente, sino que están relacionadas con ciclos particulares de educación formal cuyas competencias asociadas están definidas previamente y meticulosamente. (Planas, 2010, p. 15).

ser desempeñados por personas que han recibido diferentes tipos y niveles de formación”.

En esta misma lógica de la carencia de opciones para el desarrollo de competencias para la gestión de las ANP, también es importante resaltar que el proceso de adecuación entre la oferta del mercado educativo y la demanda del mercado de trabajo, es todo, menos lineal.

La cuestión de la relación entre formación y empleo, de la adecuación entre nivel de formación y nivel de empleo se inscribe en una problemática que incluye el distintivo social. “El sistema educativo produce competencias, pero también jerarquía social” (A. y P. d’Iribarne 1993 citados en Planas, 2011, p. 11).

Bajo el marco anterior, se potencia la pertinencia de abundar en el conocimiento de los mecanismos que podrían movilizarse para estimular el desarrollo de competencias para la gestión de ANP a partir de una confluencia de componentes y desde una perspectiva holística. Para estos propósitos nuestro trabajo se sustenta en las premisas siguientes:

- 1) En la trayectoria de vida del individuo se desarrollan dos tipos de competencias que facilitan su inserción al mercado de trabajo: las competencias vocacionales y las competencias genéricas (Heijke, Meng y Ris, 2003). En nuestro caso, esta distinción es fundamental para determinar cuál tipo de competencias se requieren más para la gestión de las ANP de acuerdo con los decretos de creación de las mismas.
- 2) Según Sala y Planas (2009) las competencias también son vectoriales, lo que significa que la misma competencia se puede generar de diversas maneras y a través de diversas experiencias. Esto nos permite otorgar un peso específico a las diferentes trayectorias del personal de las ANP que sí gestionan dichos lugares debidamente. Asimismo, nos permite preguntar ¿por qué no se han desarrollado las competencias requeridas para la gestión a través de alguna experiencia “sobre la marcha”?
- 3) La educación continua no puede reemplazar a la educación inicial. Nuestros datos resaltan que varias personas que trabajan en las ANP tuvieron una formación inicial corta es decir los niveles 1b y 2.⁵ En consecuencia, siguiendo a Heijke, Meng y Ris (2003, p. 1), podemos preguntarnos ¿qué relación tiene este hecho con la presente gestión

5 Mercado y Planas (2005, p. 9) clasifican a los niveles educativos en México de acuerdo con las clasificaciones utilizadas en la UE (Béduwé y Planas 2003): 1 Secundaria incompleta, que incluye a aquellas personas que han aprobado el último curso de primaria o alguno de los cursos de secundaria, pero sin terminarla; 2 Secundaria y Preparatoria (bachillerato) incompleta que incluye a las personas que han finalizado los estudios secundarios y aquellos que han estudiado la enseñanza preparatoria sin finalizarla.

de las ANP? ¿qué educación inicial tienen los que llevan a cabo una buena gestión?

Las premisas anteriores propician un marco de análisis que permite que la lógica se desarrolle para identificar que el caso bajo estudio se basa en un conjunto de competencias (suscritas a la ley), necesarias para propiciar cierto resultado esperado. Con ello se va más allá de la identificación de competencias exclusivamente a partir de criterios simples que aparentan una relación directa entre los estudios, el mercado de trabajo y el desarrollo de competencias. Dicho, en otros términos, consideramos que las competencias para el trabajo no se desarrollan únicamente dentro del contexto de la educación formal sino también en el trabajo y se manifiestan en función del contexto y los requisitos del trabajo (Sala y Planas, 2009). De igual forma entendemos que los aprendizajes de la educación inicial necesitan pasar por procesos de socialización antes de que se puedan ejercer a plenitud e igualmente sabemos que no existe una relación directa entre la oferta del mercado educativo y las demandas del mercado del trabajo (Salas y Planas, 2009, 2011)

Lo anterior hace necesario plantearse que antes de abogar por una receta para la producción de competencias para la “gestión” de las ANP, podemos tener puntos de referencia de las mejores prácticas para orientar las políticas para el desarrollo de recursos humanos correspondientes a las ANP. De igual manera, nos ayuda a ver que las relaciones dentro del mercado de trabajo son mucho más complejas que la noción adecuacionista de “enseñar” lo que se necesita para el “empleo”, en este caso, para la gestión de una ANP.

MÉTODO Y RECURSOS

La investigación que sustenta el presente trabajo está orientada a la generación de conocimiento mediante el análisis de la realidad bajo estudio. Si bien Stake (1995) ubica al horizonte epistemológico de la investigación entre las principales características distintivas de la investigación cualitativa, Rodríguez, G., *et. al.* (1999, p. 62) lo definen como el “...establecimiento de los criterios a través de los cuales se determinan la validez y bondad del conocimiento”. Así, los conocimientos generados sobre las ANP se suscribirán a los criterios del constructivismo; partiendo de los planteamientos deductivos y avanzando gradualmente hacia lo inductivo.

En este sentido, no se pretende entrar en un debate filosófico sobre las posturas, las bondades y los criticismos del constructivismo epistemológico.

Al contrario, se emplean estrategias y técnicas de análisis que nos permitan tejer conocimientos a la luz de nuestros hallazgos. Esto, bajo el principio fundamental del constructivismo epistemológico, lo cual nos dicta que *“La realidad es independiente del pensamiento humano, sin embargo, el significado y el conocimiento siempre es un constructo del ser humano”* (Crotty, 1998, p. 42). Por consiguiente, nos sustentamos en el principio de la “realidad ontológica” que conocemos a través de las fuentes primarias y secundarias, para construir respuestas confiables y válidas a los intereses subyacentes de esta investigación, es decir, comenzando de lo evidente y desenvolviéndonos hacia lo abstracto.

De tal manera, el carácter general de esta investigación es explicativa, es decir las proposiciones teóricas y los hallazgos están enfocados a establecer relaciones causales entre dos entes. Yin (2009) sugiere que una estrategia analítica adecuada para tales escenarios es la de “Desarrollando una descripción de caso”. Esta estrategia considera que un abordaje descriptivo “...ayuda a identificar los vínculos casuales apropiados para ser analizado...” (Yin, 2009, p. 131).

Bajo este contexto, la información deriva en un primer momento de fuentes secundarias oficiales como el portal de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES) y de documentos oficiales como los decretos de creación de las Áreas Naturales Protegidas. En un segundo momento la información también proviene de una entrevista a profundidad a un ex-director de una ANP y a dos asesores del gobierno de Jalisco en materia de las ANP, por ser actores principales en materia ambiental en la entidad. Asimismo, los datos derivan de once entrevistas semiestructuradas a los directores de las tres ANP y personal de las mismas que se encuentran bajo la jurisdicción del gobierno del estado de Jalisco: Bosque la Primavera, Sierra de Quila y Volcán Nevado de Colima. Estas entrevistas se desarrollaron del 2014 al 2016 y en términos generales giraron en torno a las dimensiones básicas de la gestión de las ANP: planeación, organización (coordinación), dirección y control, aunque enfatizando en la dirección, particularmente para resaltar las oportunidades político-educativas orientadas a la formación de recursos humanos para la gestión de las ANP.

RESULTADOS

El proceso de gestión en las ANP

Para facilitar la discusión y el análisis de la gestión en las ANP, se han integrado los resultados en torno a las cuatro grandes dimensiones del pro-

ceso administrativo: planeación, organización (coordinación), dirección y control.

La planeación en las ANP

Con fundamento en la información del Cuadro 3 destacamos que el personal de las tres ANP está consciente del papel del Programa de Manejo como requisito administrativo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), por un lado y, por el otro lado, como instrumento que guía el quehacer a corto, mediano y largo plazo y facilita la obtención de recursos para la ANP. No obstante, en la práctica cada Programa de Manejo tiene sus singularidades. El Bosque de la Primavera cuenta con uno no vigente; La Sierra de Quila tiene uno vigente y el del Volcán de Colima requiere una actualización. Además, estos Programas de manejo remiten a diferentes instancias: Sociedad Civil, CONANP y Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), respectivamente.

Los presupuestos también se encuentran en diversos niveles de estabilidad y, por consecuencia, son variables las posibilidades de cada ANP para llevar a cabo las actividades que tienen planeadas en el aspecto administrativo y en el operativo.

Por otra parte, los programas y los proyectos de las ANP son diversos y orientados al desarrollo holístico. No obstante, las estructuras de planeación que los respaldan como conjunto son frágiles y difícilmente pueden ajustarse oportunamente ante la ocurrencia de cambios no previstos. Si consideramos que la planeación marca el rumbo a seguir para los otros aspectos de la administración, es evidente que dicho desfase represente una primera gran debilidad para las ANP como conjunto. De tal manera, resulta imposible que la SEDER cumpla con sus responsabilidades y compromisos, tanto ante el Estado como con la Federación.

Cuadro 3. La planeación en las ANP

Nombre del ANP	Rasgos distintivos
Bosque la Primavera	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley establece que se tiene que actualizar el Programa de Manejo cada 5 años. El ANP está en proceso de actualización después de 12 años. • Cuenta con un Programa de Educación Ambiental en virtud de las necesidades, que cubre muchos aspectos de una interacción social con la población. • Cumple con la normatividad establecida por los co-administradores en aspectos legales, operativos, formación y administración dentro del espacio del ANP. • Promueven políticas más integrales en las 6 mil hectáreas del Estado. Existe una visión y un proyecto a largo plazo sobre la sustentabilidad. En el resto de los terrenos resulta complicado imponer políticas ajenas a los intereses de los propietarios.

	<ul style="list-style-type: none"> • Existen políticas internacionales en el ANP como el “Hombre y la Biosfera” de la UNESCO que busca promover la sustentabilidad entre todos los actores del ANP. • Proyectos: <ul style="list-style-type: none"> — Sitios Edén: proyecto enfocado a la restauración de sitios degradados. — Mascotas Responsables: programa para la esterilización, vacunación, desparasitación y tatuaje de los animales. • El ANP converge en 3 municipios: Zapopan (mayor parte de la superficie), Tala y Tlajomulco. El municipio de El Arenal no está dentro del polígono. • El presupuesto para el ANP viene de diversas fuentes. En Zapopan y en el gobierno el Estado se depende de la buena voluntad de los políticos en turno, mientras que Tala y Tlajomulco no aportan recursos; ni humanos, ni financieros. • Al no existir un presupuesto específico que permita la programación y la planeación a largo plazo, los recursos existentes se designan a gastos prioritarios como incendios y regulación del ingreso. • Recibe donativos de Reforestemos México y Pronatura a través de sus políticas de conservación para reforestación, conservación de suelos o proyectos y programas de manejo de la vida silvestre. • Planes a futuro: <ul style="list-style-type: none"> — Fomentar la cocina vernácula dentro del bosque. La idea es que las mujeres con necesidad puedan ser dueñas de su propio negocio proveyendo comida típica mexicana. — Farmacias vivientes que permite a las personas producir medicina, jarabes, pomadas y cremas arbolarias para su venta. — Rutas ecuestres dentro del bosque para que los visitantes pueden disfrutar de actividades lúdicas de manera ordenada. — Investigación interna sobre la biodiversidad, por ejemplo los invertebrados.
Sierra de Quila	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa de Manejo se elabora por el Director, quien la remite a la CONANP para su revisión. • El Programa de Manejo establece las directrices de los componentes directos e indirectos; el Director se guía por los ejes centrales ya trazados: <i>“No es ¿qué vamos a hacer?, está definido, hay un plan de trabajo”</i>. Este Programa esta enlazado con el Programa Estatal y el Plan Federal. • La gestión interna se realiza conforme al Programa Operativo Anual, que se integra de 3 ejes: conservación, protección y restauración; desarrollo de proyectos y; cultura y desarrollo sustentable. • Existen programas para generar fuentes de empleos para la gente de la misma comunidad en materia de incendios forestales, reforestación, restauración de suelos, saneamientos, etcétera. • Proyectos continuos: <ul style="list-style-type: none"> — Pago de servicios ambientales — Orientación, para emprender pequeñas y medianas empresas — Pro-árbol: programa de conservación y restauración de suelos, construcción de presas, etcétera. • Cuenta con un Proyecto ejecutivo para Educación Ambiental. • El presupuesto se incrementó de \$0.00 a 6 millones de pesos entre 1996 y 2012.

	<ul style="list-style-type: none"> • El personal operativo es pagado por el Comité Regional y Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales de la Sierra de Quila, A.C., otorgados por la SEDER. • El pago del Director viene del gobierno del Estado, quién es el responsable de este cargo.
Volcán Nevado de Colima	<ul style="list-style-type: none"> • El decreto de creación del ANP es el instrumento principal para delinear los proyectos de protección del entorno humano y natural. • El Programa de Conservación y Manejo se deriva del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre del 2009. Es el único parque de montaña en México (de los 4000) con dicho programa. • El Programa de Conservación y Manejo está disponible en el portal de Internet del CONAP. • El programa operativo anual está diseñado por el Director del ANP acordado con la SEDER y con la opinión de la asociación civil. • El Patronato Nevado de Colima es un fuerte participante en todos los proyectos de protección del ANP, de conformidad con lo establecido por LFFAROSC,⁷ a grado tal que la SEDER sostiene un convenio con el Patronato para que administre el recurso económico. Está vinculación de participación de la sociedad civil es un modelo en México. • Hay una política pública del gobierno de Jalisco por fondear con 4 millones de pesos anuales la operación para la conservación del Parque. • La Vinculación con el gobierno del Estado se fortaleció a partir del 2004 con un aumento considerable de presupuesto para el Parque y la publicación de la versión del libro del ANP por la CONANP. • Fuentes de presupuesto operativo: SEDER mediante el programa de subsidio del PET dirigido a las comunidades; la CONAFOR por compensación de suelos, del cobro de derechos y de Pronatura México.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las entrevistas (2017).

La organización en las ANP

Con fundamento en la LGEEPA (2011: Sec.3:1: Art. 65) y las disposiciones correspondientes, una vez establecida un área natural protegida..., la Secretaría deberá designar al Director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente. La Ley establece una línea de mando que no contempla la integración de todas las dependencias y agencias que intervienen en la operación de las ANP de Jalisco.

La capacidad y la necesidad de responder a SEDER varían en los aspectos organizativos como las jerarquías de mando, el nivel académico del personal, el papel de las comunidades, las responsabilidades de y ante el gobierno Estatal y Federal, etcétera. En el caso de las 3 ANP bajo estudio, observamos que comparten el carácter administrativo ante la Ley, sin embargo, la dispersión de mandos hace que sus atributos, actividades y

funciones sean completamente diferentes en cada caso. Como conjunto, la presente estructura organizativa inhibe el establecimiento de una proyección unificada para el futuro (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. La organización en las ANP

Nombre del ANP	Rasgos distintivos
Bosque la Primavera	<ul style="list-style-type: none"> • El director ha ocupado su cargo desde el 2008. • Es una ANP co-administrada, por tanto, no son empleados ni de la Federación, ni del gobierno del Estado. • La CONANP acepta una co-administración con el Estado donde no puede delegar las facultades que le confiere la Ley. No hay una aportación económica, no hay presencia de personal oficial dentro de la operación de la ANP. Es un acompañamiento más moral que real. • El ANP cumple con el PNANP 2007-2012 aunque con recursos propios. • La dirección ejecutiva está encargada de las acciones de planeación, organización, dirección y control. La estructura está rebasada, es un Fideicomiso integrado por el director y el equipo de directores. • CONAFOR se vincula mediante el proyecto “Cuando cuentas cuentos, cuentas con los árboles”, que consiste básicamente en un concurso para escribir cuentos sobre un árbol específico del bosque. • La Sociedad de Animales y la Secretaría de Salud participan en el proyecto de Mascotas Responsables. • El área jurídica, regula y defiende de situaciones adversas con visitantes o propietarios que han inducido actividades masivas y se han generado conflictos en el manejo. • Entre los 61 empleados, sobresalen los biólogos, forestales, geógrafos y agrónomos. • En el aspecto operativo tiene una estructura eficiente. Sin embargo, no se cuenta con los recursos para llevar a cabo una administración integral, planeada y más ordenada. • El municipio de Guadalajara se ha involucrado en la gestión del ANP y a pesar de no contar con un metro cuadrado dentro de su polígono es el municipio que más se beneficia de los servicios ambientales del lugar. Lo mismo aplica para el municipio de Tonalá y Tlaquepaque, aunque estos han sido más omisos en la administración del ANP. • Hay un convenio a través de la CONAP con Peace Corps de EEUU que aporta capital humano.
Sierra de Quila	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de sus directores ocupó su cargo entre 1995 y 2011. • Existe buena coordinación institucional y un vínculo directo entre el gobierno federal y el estatal, es decir entre CONANP y SEDER. • El gobierno federal respalda el programa de Pago de Servicios Ambientales. • El personal se contrata con base al perfil del puesto e incluye ingenieros agrónomos, contador público y administradores de empresas. • El personal operativo se ha incrementado hasta alcanzar alrededor de 50 personas, particularmente residentes de los seis municipios que abarca el polígono.

Volcán Nevado de Colima	<ul style="list-style-type: none"> • El director ha ocupado su cargo desde el 2004. • SEDER es el titular de la administración. • CONANP transfirió la administración al Estado en 1997 por medio de un convenio y por tanto aporta recursos para la gestión en menor medida. • CONAFOR se vincula con el ANP a través de proyectos de compensación de suelos. • SEMARNAT y SEMADES también tienen una intervención por proyectos. • Hay vinculación mínima con los municipios. • El Director tiene una licenciatura en Biología. • El ANP cuenta dos técnicos forestales. • El personal operativo dedicado al campo tiene nivel académico de secundaria. Son las personas “<i>más valiosas y más importantes</i>” de la ANP porque ejecutan las obras de conservación. • El criterio para contratación es que el candidato no sepa nada y que sea una persona comprometida y responsable. Los empleados aprenden sobre la marcha y según nuestros entrevistados “ellos han aprendido bien”.
-------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las entrevistas (2017).

La dirección en las ANP

Si se parte de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece que el Gobierno Federal asumirá la obligación para capacitar a todos los servidores públicos, tanto mandos medios como superiores en el uso eficiente de los recursos naturales (PND 2007-2012:269), se puede considerar que ésta sigue siendo una de las tareas pendientes de ejecutarse. Las actividades de dirección en las ANP demuestran rasgos de la dirección clásica, toda vez que si bien las actividades pueden ser provechosas en sí mismas, en la práctica hay una diversidad de principios como cada participante que interviene en la dirección y en el mejor de los casos de las que postula la SEDER (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. La dirección en las ANP

Nombre del ANP	Rasgos distintivos
Bosque la Primavera	<ul style="list-style-type: none"> • Durante los últimos años se han dado cursos de capacitación a los trabajadores en Combate y prevención de incendios, Rescate de Zonas Agrestes, Paramédicos básicos para atención a visitantes, entre otros seminarios y talleres que se imparten en colaboración con otras instituciones de educación. Si la dirección no cuenta con los recursos necesarios para asistir, los trabajadores ponen de sus propios recursos para ir y aumentar sus conocimientos. • Expertos del ANP reciben y proveen capacitación. • El gobierno del Estado tiene un proyecto de preparación con Alberta, Canadá para combatir y prevenir incendios forestales. Como parte de este curso, algunos trabajadores están contratados para ir a Canadá para combatir incendios.

	<p>para ir a Canadá para combatir incendios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como vinculación con la comunidad hay una revista publicada cada 3 meses, página de Internet actualizada, trípticos, video grabaciones, proyecto “El Bosque visita a tu escuela o empresa”, Eco-Club, Capsulas Ecológicas (canal 44), Cuida tu Planeta (radio), La Fauna (radio), Bosques a Media Luna⁸, Club de observadores de Aves⁹, Campamentos, Cursos de Verano, Festivales en el aniversario del ANP, Conferencias en IES, Camisetas, Souvenirs, Programa de mascotas responsables y Programa Cuando cuentes cuentas con los árboles. • Se practica ciclismo de montaña con la participación de entre 800 a 1200 personas que van al bosque cada fin de semana. • Se aumentaron las acciones de vinculación con la comunidad a partir de 2008. • CONANP participa proveyendo proyectos de trabajo temporal con PROCODES.
Sierra de Quila	<ul style="list-style-type: none"> • SEDER tiene una capacitación de saneamiento. • CONANP ayuda en la capacitación de los líderes de las comunidades para apropiarse de sus proyectos a través de un curso con la colaboración de Banca Nacional Financiera. • Se tienen convenios con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) así como con diversas Instituciones Técnicas Federales para formar estudiantes de Turismo • Los bomberos forestales han sido capacitados y certificados por los entrenamientos de Alberta, Canadá. También se están formando líderes quienes después de 4 o 5 años pueden ser entrenadores. La ANP participa en todos los incendios forestales significativos del Estado y es un ejemplo a seguir al nivel Estatal en esta materia. • Existe convenios con la Universidad de Guadalajara para monitoreo de incendios forestales y diversas actividades de manejo del ANP. • Se cuenta con el Centro de Educación Ambiental y se dispone de un Portal web, Programas de radio en Radio Ameca, trípticos y folletos informativos.
Volcán Nevado de Colima	<ul style="list-style-type: none"> • El ANP organiza capacitación de personal por iniciativa. Los cursos de entrenamiento viverístico están impartidos por expertos de Alemania, EE.UU y México. • También el ANP imparte capacitación para otros actores a nivel nacional. • Cuenta con personal capacitado en la administración del mismo gracias a una política interna de trabajo para establecer programas de conservación y manejo para la restauración del ANP. • Cuenta con tres viveros de alta tecnología similares a los de Alemania y Austria, por lo que su nivel competitividad es casi igual o más que las montañas de Europa. Derivado de ello los proyectos de restauración tienen 100% de sobrevivencia de la planta puesta en campo lo que representa el mayor índice en México. • Participan con CONANP para llevar a cabo programas de vinculación comunitaria como son el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las entrevistas (2017).

El control en las ANP

Entre las funciones misionales de las ANP destacan impulsar el desarrollo y la investigación científica dentro de las mismas, así como en las zonas de influencia; dichas acciones constituyen una faceta de Control ya que son concebidas como mecanismos de retroalimentación y oportunidades para benchmarking de las mejores prácticas de las ANP. Para ello, además de difundir la visita a las ANP mediante la participación en eventos científicos y culturales, es prioritario la intervención de algunas dependencias de gobierno como la SEDER (SEDER 2011). En este sentido, según lo expresaron los directores de las tres ANP, son bienvenidos todos los apoyos de las instituciones que influyen en la generación de información sobre las mismas. No obstante, la gestión para dichas actividades son eventos aislados y no hay evidencias de la contribución de las instituciones al conjunto de las ANP de Jalisco, lo cual diluye los resultados y beneficios para la gestión de las ANP (véase Cuadro 6).

Cuadro 6. El control en las ANP

Nombre del ANP	Rasgos distintivos
Bosque la Primavera	<ul style="list-style-type: none"> • Los convenios realizados durante los últimos años se han realizado según vayan surgiendo las necesidades del trabajo, como por ejemplo, Reforestemos México¹⁰ y Pronatua.¹¹ • Hay convenios específicos con empresas pequeñas que participan bajo un proyecto particular como “Adopta una parcela” para reforestar y dar seguimiento a la reforestación de parcelas degradadas en la ANP. • Hay convenios específicos con investigadores de instituciones educativas establecidas en la región como ITESM, ITESO, UAG y U de G. • Los estudiantes de estas instituciones educativas se involucran a través del servicio social y prácticas profesionales, particularmente los de las carreras de biología y, en menor medida, de arquitectura, geografía, veterinaria y forestología. • El convenio con Peace Corps ha proporcionado un apoyo positivo porque se involucran personas con posgrado con conocimientos para intercambiar con la contraparte mexicana. • El personal de oficina y los del campo tienen espacios para intercambiar fallas, experiencias y mejores prácticas. • Se abrió una dirección de fauna silvestre.
Sierra de Quila	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene un convenio con Alberta, Canadá y SEDER para monitorear las ANP de Jalisco y encontrar una solución al problema de algunos parásitos. • Convenio con Alberta, Canadá también incluye el control de incendios forestales.
Volcán Nevado de Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene un convenio de investigación con la Universidad de Guadalajara, la UNAM y La Universidad de Colima que incluye tesis de Maestrías y Doctorados también llevan a cabo investigaciones del ANP. • Hay poca vinculación con el sector privado, solamente se tiene un convenio con un productor privado de plantas forestales.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las entrevistas (2017).

Las competencias de los recursos humanos: el vacío de la política pública para la gestión de las ANP

Con base al análisis de los datos derivados del trabajo de campo, se puede resaltar la falta de claridad en materia de gestión de las ANP en Jalisco, por parte de las políticas públicas toda vez que se otorga a las dependencias y agencias gubernamentales una responsabilidad simbólica que se cumple a medida que las autoridades responsables de las ANP lo solicitan. Es decir, el ente que exige o asegura que las personas que trabajan en las ANP estén capacitadas para impulsar el desarrollo sustentable no es la Secretaría titular del ANP, sino el director de la ANP.

El hecho que el desarrollo de las competencias para la gestión de las ANP no sea una prioridad establecida a través de una política dirigida por la Secretaría hace que:

- La capacidad de respuesta y el nivel de cumplimiento del Estado en las cuestiones sobre la formación para una gestión sustentable sea inmedible; no se puede evaluar lo que uno no conoce.
- La habilidad para pedir cuentas exactas a las ANP sobre la gestión para la sustentabilidad está debilitada; no se cuestiona sobre lo que uno no patrocina.
- La oportunidad para determinar qué capacitadores cuentan con una facultad ideológica *ad hoc* a los fines del Estado está minimizada; no se dictan procedimientos donde uno no manda.
- La obligación política para impulsar las iniciativas enfocadas a la conservación y preservación de la biodiversidad en las ANP está relegada a las buenas intenciones; no se gestiona sin un beneficio inmediato.

Bajo el contexto anterior, la ausencia de una política específica para el desarrollo de competencias para la gestión de las ANP conlleva a que el director de las mismas tome de manera unilateral las medidas que les parecen en un momento dado más apropiadas. El efecto para las ANP es:

- La escasez de recursos financieros “etiquetados” para poder asistir a capacitación impartida fuera del ANP o para invitar expertos foráneos.
- La propensión a ser sujeto a la llamada “ceguera de taller” y, en consecuencia, la capacitación para la gestión está proporcionada por personal de las mismas ANP, aspecto que disminuye su habilidad para ser completamente objetivos al momento de capacitar.
- La falta de retroalimentación sobre las prácticas para el desarrollo de competencias para la gestión del ANP, a través de evaluadores externos.

- La inhabilidad de hacer proyecciones a largo plazo para impulsar el desarrollo de competencias para la gestión.
- El reto de arriesgar la seguridad personal al ir en contra de los propietarios y otros actores cuyos intereses son ajenos a los del desarrollo sustentable.
- La obligación de acatar problemáticas estatales que entran en la jurisdicción de varias instancias, quienes trabajan bajo condiciones no homogéneas. Por ejemplo, en los incendios forestales intervienen las brigadas de CONAFOR, Zapopan, Estado y las ANP.

Es cierto que se puede continuar argumentando que el esfuerzo clandestino o no oficial de los directores de las ANP es mejor que ningún esfuerzo en absoluto. No obstante, con el objetivo de llevar esta discusión a un nivel más alto, decidimos analizar los hallazgos de campo frente a los puntos correspondientes con los objetivos centrales en la investigación.

En ese sentido, los directores que se entrevistaron confirmaron que no existen políticas que rigen la formación de recurso humano para la gestión de las ANP. También manifestaron que hay opiniones encontradas, dado que cada ANP está libre de implementar su criterio interno de acuerdo con la postura del director. En este caso, el director de una ANP insiste que cada área de la gestión requiere su especialista en cada área, otro se basa en el perfil del puesto y otro en la actitud de la persona. Gil (2007) nos asegura que este tipo de prácticas tienen su raíz en el nivel administrativo nacional:

“No existen políticas públicas unificadas en materia ambiental, pues la fracción II de artículo 32 bis de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal enuncia que corresponde a la SEMARNAT ‘formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendadas expresamente a otra dependencia’...

Los objetos de las políticas públicas para fines de regulación y gestión ambiental se orientan al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a la protección de la biodiversidad, a la regulación ambiental de la industria, a la protección contra riesgos ambientales, al desarrollo urbano y rural sustentables, y a la gestión ambiental de zonas costeras y fronterizas, en un contexto internacional cada vez más interactivo. Las materias comprendidas en la LGEEPA, como las áreas naturales protegidas... se relaciona en forma y grados distintos con cada uno de los objetos mencionado” (Gil, 2007, p. 85).

En ese contexto reside la complejidad. No existen políticas públicas en materia ambiental y, por lo tanto, no hay antecedentes legales ni exigencias políticas para formar recursos humanos para la gestión de las ANP. Al contrario, las políticas públicas que tienen una implicación en la gestión ambiental –incluyendo el desarrollo de competencias para la gestión de las ANP– surgen por default como respuesta a las necesidades adversas de diversas dependencias.

El vacío o la abundancia (multiplicidad) anterior, ha permitido que los criterios de éxito en la gestión de las ANP sean determinados por los juicios personales de los mismos directores. Para citar un ejemplo, vale mencionar que mientras para un director es prioritario implementar muchos proyectos integrados con un presupuesto limitado, para otro es cumplir los estándares del Banco Mundial para ser un Modelo Nacional y para otro es el porcentaje de sobrevivencia de la masa forestal. Sin mermar la importancia de tomar criterios individuales para no permanecer en la inanición, reiteramos que los resultados positivos podrían potenciarse en la medida que existieran políticas públicas que enmarcaran lineamientos y estándares comunes. Ello, por cierto, delinearía los indicadores para valorar los alcances y, en consecuencia, el éxito de las ANP que aquí hemos intentado poner a debate.

DISCUSIÓN

De acuerdo con Gil (2007), las políticas públicas en materia de gestión ambiental pueden insertarse en diversas partes del quehacer nacional. Es decir, pueden ser disfrazadas o incorporadas a programas, proyectos de trabajo, estrategias o procedimientos relacionados con ordenamientos específicos. En consecuencia, con lo que hemos planteado previamente, consideramos que en la medida que se generen alternativas para la formación de recursos humanos para la gestión de las ANP, se potenciarán las oportunidades para encaminar el desarrollo sustentable de estas zonas. Desde nuestra perspectiva, un vehículo para lograr tales propósitos tiene que sustentarse en un proceso de administración estratégica cuyo componente principal sea la educación superior.

La administración estratégica

La primera alternativa para el desarrollo de competencias para la gestión de las ANP en Jalisco tiene como hilo conductor la alineación. De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (2012) el verbo alinear significa “*Vincular a una tendencia ideológica, política, etc.*” Esta definición

identifica la esencia del camino a seguir.

Entre 1948 y 2012, México suscribió más de 30 compromisos en el Foro Internacional que promueve el desarrollo sustentable a través de la educación. Considerando que los compromisos han sido y están hechos en el entorno internacional, las políticas que dan pie al desarrollo sustentable y la educación -particularmente la Educación Superior- está inextricable e intrínsecamente relacionadas más no necesariamente alineadas; enseguida intentamos hacer dicha alineación.

Dentro de este contexto específico, tal alineación podría aspirar a establecer congruencias entre los compromisos internacionales y las políticas nacionales en materia del desarrollo sustentable dentro de las ANP de Jalisco. Para tales fines se propone la necesidad de someter la gestión de las ANP de Jalisco a un proceso de Administración Estratégica que sirviera de marco para que los administradores y los políticos encontraran puntos de coincidencia para incorporar a la LGEEPA las normas y criterios fundamentales para la formación de recursos humanos con competencias suficientes para la gestión apropiada de dichos espacios naturales.

Figura 1: Jerarquía típica de gestión



Fuente: Adaptado de Thomas y Middleton (2003, p. 23).

La “Guía para la Gestión de Áreas Naturales Protegidas” publicado por la UCIN-WCPA (2003) nos proporciona un modelo a seguir que representa los resultados de un inventario internacional sobre las mejores prácticas en la gestión de las ANP. Dicho modelo nos ofrece una guía, que ha sido comprobada, para poder hacer un “*benchmarking*” y, en consecuencia, moldear el proceso de administración estratégica para propiciar el mejor funcionamiento de las ANP. Esto, con la intención de superar la gestión de las ANP desde el paradigma tradicional de gestión hacia planteamientos teóricos del nuevo paradigma de gestión basado en consideraciones políticas (UCIN-WCPA, 2003, p. 15). Para esos fines, vale tener presente la Jerarquía de Gestión que se aprecia en la figura siguiente.

El rol de la educación superior en la gestión de ANP

La educación superior tiene un mandato relevante en la formación de recursos humanos para la gestión de las ANP. Si bien es un tema concurrido, tanto en los foros internacionales, como en los planes y la legislación nacional, su implementación demanda tener presente algunos de sus principios y escenarios.

Desde la perspectiva internacional, la UNESCO subraya la responsabilidad de la educación superior para orientar sus diversas facetas hacia el desarrollo sustentable: “*Reafirmamos la necesidad de preservar, reforzar y fomentar aún más las misiones y valores fundamentales de la educación superior, en particular la misión de contribuir al desarrollo sustentable y el mejoramiento del conjunto de la sociedad, a saber*” (UNESCO, 1998, p.21). Este es un llamado a la comunidad de la educación superior a nivel internacional para iniciar y participar en iniciativas que promuevan el desarrollo sustentable. Su significado es reiterado por la UCIN-WCPA (2003, p. 31) que identifica la carencia de personal competente para llevar a cabo la gestión de las ANP como uno de los problemas de mayor escala en los tiempos recientes. Las iniciativas internacionales hacia el desarrollo de competencias para la gestión de las ANP están apoyadas fuertemente por el *Environmental Education and Training Unit* (EETU) de la PUNMA.

Bajo esa misma mágica, la EETU ha posicionado a la gestión ambiental entre sus seis áreas de prioridad y percibe a la Educación Superior como uno de sus aliados más importantes: “*...harnessing the potential of universities as vehicles of change and transformation... This is accomplished through educating, training and creating awareness within universities and across governments*” (EETU, 2013).

A nivel nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAF, 2013) es un buen punto de partida. De acuerdo con dicha Ley, las

funciones de la educación en torno a la gestión de las ANP son:

“Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;” (Capítulo II, Artículo 31:XXII)

Ideas semejantes están expresadas directamente o indirectamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de la Educación 2006-2012, el Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 y el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012.

Conscientes de que la educación superior tiene un papel transcendental para proponer soluciones viables a la problemática en cuestión, resulta propicio recomendar la creación de espacios dentro de la educación superior para impulsar el desarrollo de las competencias para la gestión de las ANP. Ello puede ocurrir a través de actividades de formación con un valor curricular como son los talleres, los diplomados, las licenciaturas, las maestrías o los doctorados dirigidos a trabajadores de las ANP.

Es cierto que México ya cuenta con una gran cantidad de oportunidades para una formación semejante. No obstante, de acuerdo con nuestros informantes, la mayoría no ha logrado alcanzar el punto nodal de la problemática. En consecuencia, reafirmamos esta recomendación, misma que está inscrita en las proyecciones del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PSMAyRN) para: “...*incentivar la generación y utilización de conocimientos científicos y de tecnologías ambientales adecuadas, tanto en las políticas públicas como en los esfuerzos productivos privados, y se impulsará con mayor decisión la educación y la cultura para el desarrollo sustentable*” (SEMARNAT, 2007, p. 2).

Otra recomendación derivada de nuestro análisis gira alrededor de la noción de fortalecer los programas educativos que incluyen temas del

manejo de las ANP. Este punto reconoce que algunas instituciones han comenzado procesos de reforma curricular con el propósito de alejarse de la ecología tradicional e integrar a su programa de estudio directrices para propiciar una gestión integral y práctica, en las ANP. La idea central es que las instituciones de educación superior tomen medidas propositivas para fortalecer lo que ya está en marcha. Para el PSMAYRN 2007-2012, esto también es importante toda vez que demanda el *“Fortalecimiento del desarrollo ambiental en las instituciones de educación superior y su vinculación con los organismos públicos responsables de la política ambiental* (SEMARNAT, 2007, p. 23).

Hasta aquí hemos desglosado los problemas incurridos en el ejercicio de la agenda ambiental dada la inmersión de diversas dependencias y ámbitos de la administración nacional. En ese escenario, bien valdría considerar que ese factor problemático se sufrague mediante la educación superior y revertida para beneficio de las ANP y el desarrollo sustentable nacional en conjunto. Así, proponemos que un componente de la gestión del medio ambiente para los fines del desarrollo sustentable, sea insertado en todas las disciplinas o áreas de la educación superior de manera transversal. De esta manera y con el paso del tiempo, todos los posibles interesados en laborar en las ANP estarían concientizados y sensibilizados sobre sus responsabilidades de antemano. En caso que nunca se llegue a laborar directamente en una ANP, la inclusión de este componente en su proceso formativo podría ser trascendental en sus valores laborales genéricos y en su conjunto de responsabilidades cívicas cotidianas. Esta propuesta comparte el principio del PND 2007-2012 cuando reconoce que *“... un primer elemento en el nivel de las políticas públicas para preservar el medio ambiente sea la transversalidad”* (PND 2007, p. 37). Esta idea esta reiterada por el PSMAYRN cuya perspectiva reafirma que *“Los conceptos del desarrollo sustentable obligan a esfuerzos multidisciplinarios de investigación y educación, y de una respuesta gubernamental transversal, con acciones concertadas entre diversas dependencias* (SEMARNAT, 2007, p. 22).

CONCLUSIONES

Los párrafos anteriores incluyen propuestas puntuales para intentar subsanar algunas carencias en la gestión de las ANP. Si se considera que el comportamiento humano puede ser modificado paulatina o drásticamente a través de los procesos de aprendizaje, el proceso de administración estratégica puede considerarse como un instrumento valioso para percibir la situación vigente de una realidad y posteriormente plantear las mejores

rutas para llegar al fin deseado. Ciertamente, poner en práctica cualquiera de las propuestas anteriores amerita un trabajo de investigación completo. Sin embargo, llevarlas a su práctica significaría un paso trascendental para retomar un lugar entre los líderes internacionales en materia de las ANP, con el agregado del desarrollo sustentable.

Con fundamento en el análisis previo, se puede concluir que las competencias para la gestión de las ANP del estado de Jalisco, han resultado de procesos vectoriales mediados particularmente por experiencias personales. Ello, en sí mismo no es malo, toda vez que según Sala y Planas (2009, p. 5) el mismo conjunto de competencias se puede adquirir mediante diversas trayectorias y experiencias. No obstante, tal argumento no exime de la responsabilidad que se tiene con el medioambiente sino que más bien nos compromete a potenciar escenarios de mayor envergadura que pueden cimentarse en los principios de la administración estratégica desde una posición holística y alienada con el entorno político-educativo cuya visión sea el desarrollo sustentable desde las propias fronteras de las ANP pero sin menoscabo de las circunstancias que rodea a cada una de las mismas.

En la misma medida que se acerque la educación nacional al escenario de la gestión ambiental, las ANP tendrían una oportunidad real para cumplir el propósito por el cual fueron creadas: propiciar el desarrollo sustentable por medio de diversas iniciativas. Al igual que Carabias, Sarukhán, De la Maza y Galindo (2010, p.7) se reconoce que “...*es también oportuno remarcar que dichos ejemplos exitosos fueron posibles gracias a la colaboración creciente y cercana del sector académico con diferentes instancias gubernamentales.*”

Finalizamos es importante recalcar que el tema objeto de estudio puede profundizarse mediante investigaciones futuras que centren su atención en el análisis de diversos elementos o dimensiones esenciales como el diagnóstico administrativo de las ANP, la educación sustentable y la sustentabilidad para la rentabilidad entendida como un conjunto de estrategias para la integración sustentable de las comunidades locales en la gestión de las ANP de Jalisco. Se debe tener presente que el desarrollo sustentable es prioridad de todos; “*Las interacciones ecológicas no respetan las fronteras de los dueños individuales ni las jurisdicciones políticas*” (ONU, 1987, p. 17).

BIBLIOGRAFÍA

- ANUIES. (2007). Catálogos de carreras de Licenciaturas en Universidades e Institutos Tecnológicos 2007. México: ANUIES. Disponible en: http://www.anui.es/servicios/catalogo_nvo/Catalogo_2007Version%20Final_red.pdf Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.
- Alinear. (2012). En Real Academia Española DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA - Vigésima segunda edición. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=1sTACXz>. Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016.
- Brenner L. (2010) *Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas*. Revista mexicana de sociología (72)2, 283-310.
- Carabias, J., Sarukhán, J., De la Maza, J. & Galindo, C. (2010). *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Chandler, A. D. (1969). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. United States of America: Massachusetts Institute of Technology.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2007). *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012*. Disponible en: http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/pdf/programa_07012.pdf. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2016.
- Crotty, M. (1998). *The Foundations of Social Science Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. United States of America: SAGE Publications. Inc. Pp. 220.
- De la Maza Elvira, J., Cadena González, R., Piquerón Wirz, C. (2003). Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe. En *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. México, Quercus Consultoría Ecológica S.C. Pp. 130.
- De la Maza, R. (1999). Una historia de las áreas naturales protegidas en México. En *Gaceta Ecológica México*. SEMANARP-INE. Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/publicaciones/276.pdf>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2016.
- EETU, (2013). Disponible en: <http://www.unep.org/Training/> (Environmental Education and Training Unit). Fecha de consulta: 11 de septiembre de 2016.
- Gil, M. (2007). *Crónica Ambiental Gestión Pública de Políticas Ambientales en México*. México: FCE, SEMANART, INE. Pp. 559.

- Heijke H.; Meng C.; Ris C. (2003). Fitting to the job: the role of generic and vocational competencies in adjustment and performance. *Labour Economics* 10 (2003) 215-229.
- Instituto Superior de Estudios Fiscales. (2009). *Agenda Ecológica Federal 2009*. México, D.F.: ISEF Ediciones Fiscales, SA De CV. Pp. 330.
- Melo, C. (2002). *Áreas naturales protegidas en México en el siglo XX*. Distrito Federal: Instituto de Geografía, UNAM. Pp. 156.
- Mercado A. y Planas J. (2005). *Evolución del nivel de estudios de la oferta de trabajo en México: una comparación con la Unión Europea*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, - Vol. X n. 25 pp: 315-343.
- Murillo, F. J. y Orozco, J. (2006). *El turismo alternativo en las áreas naturales protegidas*. Puerto Vallarta, Jalisco: Universidad de Guadalajara. Pp. 196.
- Organization of the United Nations. (1987). Towards sustainable development. En *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Disponible en: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2016.
- Planas, J. (2011). La relación entre educación y empleo en Europa. *PA-PERS Revista de Sociología*. N° 96/4 pp: 1047-1073.
- Planas, J. (2011). El concepto de competencia usado en la Educación Basada en Competencias: un contrasentido. En Luzón, A. & Torres, M. (Ed.), *Las políticas públicas de formación profesional: una nueva relación entre formación y empleo*. Barcelona: (Ed.), Octaedro. Pp.55.
- Planas J., Giret J-F., Sala G., y Vincens J. (2001). Skills Market, Dynamics and Regulation. En Descy P, Tessarin. M. *Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000* vol. II (pp. 313-383) Office for Official Publications of the European Communities. (También publicado en francés) Disponible en línea: http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/ResearchLab/
- Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2017.
- Rodríguez, G., Gil, J. & García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe. Pp. 227.
- Rossi, A. y Cadoni, P. (2012). *Instrumentos políticos para promover buenas prácticas en la producción de materia prima para bioenergía*. Roma, Italia: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/i2617s/i2617s00.pdf>. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.
- Sala, G. y Planas J. (2009). *Retos teóricos e implicaciones metodológicas del enfoque de competencia laboral*. En Sociología del Trabajo. N° 66 pp. 31-46.

- Secretaría de Educación. (2007). Programa Sectorial de la Educación 2007-2012. Disponible en: http://www.oei.es/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.
- Secretaría de Gobernación. (2013, Enero 02). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3386_16-01-2013.pdf. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2016.
- Secretaría de Medio Ambiente y Pesca. (1995). *Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995 – 2000*. Disponible en http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=43. Fecha de consulta: 30 de enero de 2017.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2007). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/Servle tImagen?tipo=pdf&idDoc=145>. Fecha de consulta: 22 de febrero de 2016.
- Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco. (2012). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 0.2*. Disponible en: http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art323c/Plan_Estatal_de_Desarrollo_Jalisco_2030_v02.pdf. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2016.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios. (2015). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>. Disponible en: 19 de Enero del 2013
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. United States of America: SAGE Publications. Inc. Pp. 192.
- Thomas, L. & Middleton, J. (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. Gland, Switzerland & Cambridge: IUCN. Pp. 87.
- UNESCO. (1998). *Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2016.
- World Commission on Protected Areas. (2011). Portal. Disponible en: http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_wcpa/. Fecha de consulta: 17 de febrero de 2016.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth Edition. United States of America: SAGE Publications. Inc. Pp. 240.