

Análisis administrativo y jurídico para el diseño de reglas de operación en la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos

Diana Isabel Ortiz Ortiz

Resumen:

En este capítulo se vincula la teoría de la organización con temas analíticos relacionados con la gestión de recursos ambientales en un contexto específico. Se propone el análisis y la vinculación para la determinación de estrategias organizacionales específicas de gestión en la mejora de procedimientos para determinar si la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos cuenta con los fundamentos legales y administrativos que le permitan diseñar y solicitar sus propias reglas de operación. La finalidad es obtener recursos económicos etiquetados que permitan: 1) continuar operando los proyectos otorgados a la población que habita a los márgenes de las reservas; 2) dar continuidad a la conservación de las Áreas Naturales Protegidas competencia del Ejecutivo Estatal.

Palabras clave:

Gestión; recursos; reglas de operación; teoría de la organización; conservación de áreas naturales protegidas..

Ortiz Ortiz, D. I. (2024). Análisis administrativo y jurídico para el diseño de reglas de operación en la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos. En F. J. Bonilla Sánchez, P. Guerrero Sánchez, B. G. Hernández Jaimes y A. R. Pérez Mayo. (Eds). *Modelos e intervención organizacional para el desarrollo de las organizaciones en México*. (pp. 246-261). Religación Press. <http://doi.org/10.46652/religacionpress.164.c211>



Introducción

Dentro del plan estratégico de una organización es prioritario identificar las barreras que impedirán una gestión integral (Pinzás, 2009). Una barrera es no contar con un plan presupuestario, pues un aspecto clave para la correcta operación de una organización es la optimización de los recursos económicos. Otra barrera es la falta de vinculación entre la teoría de la organización y los temas analíticos. Por tal motivo, es necesario entender la relevancia de las diversas estructuras de las organizaciones específicas; así como sus vinculados, problemáticas presupuestarias y jurídicas para la aplicación de estrategias factibles de ser optimizadas en la práctica social. El tema relevante se explica desde el punto de vista jurídico y desde la capacidad que tiene las instituciones y organizaciones socio gubernamentales para establecer las formas y la delimitación de los criterios que la ley marca para poder realizar las reglas de operación e identificar y establecer las cualidades necesarias para la factibilidad de la operación.

El tema del presupuesto es el que limita la continuidad de los programas de conservación del medio ambiente (Libert et al., 2016). Es la constante en la mayoría de los países y México no es la excepción. Ahí está el mayor trabajo a realizar: en la obtención y optimización de recursos económicos. Solicitarlos a las instituciones públicas y privadas es la tarea. Así como concientizar a los políticos y empresarios de que el cuidado del medio ambiente es una pieza clave para el desarrollo económico mundial, ya que funciona como el principal proveedor de recursos y bienes ambientales. Mientras más conscientes seamos acerca de la forma en la que utilizamos nuestros recursos naturales, mayores oportunidades tendremos para aprovechar los beneficios que nos brinda el cuidado del medio ambiente.

Gestión de Áreas Protegidas

La identidad de la gestión de espacios y áreas naturales protegidas depende de varios factores organizacionales, así como de una diversidad de características como las ocho líneas estratégicas del Programa (integración en el territorio; servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; transferencia del conocimiento científico para la gestión; comunicación estratégica para aumentar el apoyo social y político; diversificación de los modelos de gobernanza y de financiación; ambientalización de las políticas sectoriales; y responsabilidad global y cooperación internacional). Estas líneas tienen como nexo de unión la integración territorial; sin la cual, las funciones de conservación de los valores intrínsecos de la naturaleza son muy difíciles de alcanzar. Se aportan propuestas para mejorar la interrelación entre el conocimiento científico interdisciplinar, la gestión de las áreas protegidas y la implicación social (Múgica et al., 2020).

Las áreas protegidas no son de modo alguno entidades uniformes. Antes bien, abarcan un amplio abanico de objetivos y están administradas por un gran número de actores muy diversos. Engloban territorios y espacios tradicionalmente habitados, donde la acción humana ha modelado paisajes. La propiedad y la gestión de los sitios están en manos de

los gobiernos, mientras que la propiedad y gestión corresponde a particulares, empresas privadas, comunidades y grupos religiosos (Dudley, 2008).

Si bien, estos elementos comprenden la identidad de la gestión en términos legales y administrativos, existe otra serie de elementos que afectan el diseño organizacional de las organizaciones que están relacionadas con la gestión de estas áreas. El concepto y la práctica de los sistemas nacionales de áreas protegidas son antiguos en América Latina. Ya en los años 60's muchos de los países disponían de sistemas complejos, incluyendo la mayor parte de los elementos que se consideran obligatorios a partir de la vigencia de la Convención de la Biodiversidad (Dourojeanni, 2010).

Gestión Administrativa y Financiera

Thompson (2003), explica que la modernización de las instituciones implica la transformación de la gestión administrativa, así como cambios en las relaciones internas y con el entorno. Es necesario flexibilizar las estructuras, hacerlas más livianas y promover esquemas que aseguren mayor compromiso de todas las dependencias de la institución, agilizando los procesos internos: sistemas de administración, financieros y planificación estratégica ligada al plan de manejo y misión – Plan Operativo Anual (POA) y evaluación. Sólo uno de los cinco Comités de Gestión evidenció conocimiento adecuado del conjunto de los convenios y modalidades de administración y recursos que se invierten en su área.

En los casos de Bolivia, desde hace 10 años, y de Perú actualmente, se permiten convenios de administración compartida o “concesionada” a instituciones de la sociedad civil, privadas y sociales. Como órganos representativos de la población local y como espacios permanentes de deliberación e intercambio con los principales actores sociales de una determinada área protegida, el comité de gestión representa un elemento fundamental para construir una estructura de gobernanza que garantice la gestión integrada y sostenible—la conservación a largo plazo—de las áreas protegidas y de los espacios y paisajes de los que forman parte (Castillo et al., 2007).

En ese sentido, el desafío que se le plantea al gestor de estos espacios al buscar maximizar su valor social es complejo. Ha de conseguir, en efecto, un difícil equilibrio entre, por un lado, la rentabilidad financiera que puede proporcionar el recurso (público y privado, en el mediano y largo plazo); el efecto multiplicador sobre la economía de la zona. Por otro y finalmente, la preservación de otras funciones esenciales del entorno. Sin perder de vista los intereses de la población local (Azqueta et al., 2007).

Fundamento Jurídico

El gasto en la Secretaría de Desarrollo Sustentable en Áreas Naturales Protegidas está justificado por varios fundamentos jurídicos que obligan a su realización. En primer lugar,

la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la obligación del Estado de proteger y conservar las áreas naturales protegidas, así como de promover su desarrollo sustentable. Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y equilibrado.

Este gasto se relaciona con los ejes rectores, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. En particular, se enmarca en el eje de desarrollo sustentable, cuyo objetivo es promover un desarrollo económico que respete el medio ambiente y la biodiversidad. Para lograr este objetivo, se establecen diversas estrategias y líneas de acción, entre las que se encuentra la protección y conservación de las áreas naturales protegidas. Por lo tanto, el gasto en esta área contribuye directamente a la implementación del Plan Estatal de Desarrollo y al logro de sus objetivos. Los artículos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que sustentan el gasto en la Secretaría de Desarrollo Sustentable en Áreas Naturales Protegidas son los siguientes.

Artículo 185.- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se crea el Fondo Verde Estatal como instrumento financiero sustentado en la canalización efectiva, oportuna y suficiente de los recursos. Tiene como fines: I. Captar recursos económicos provenientes de organismos federales, estatales, municipales e instancias públicas y privadas con el propósito de garantizar un ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la población e impulsar el desarrollo sostenible y sustentable de la entidad; y, II. Canalizar y aportar recursos en forma oportuna y transparente a través de la Secretaría para el desarrollo de proyectos relacionados con los siguientes rubros: a. Protección de la biodiversidad; b. Protección de las Áreas Naturales Protegidas de competencia estatal; c. Remediación, clausura y cierre de tiraderos a cielo abierto; d. Residuos Sólidos urbanos y de manejo especial; e. Producción, restauración y enriquecimiento de masas arboladas; f. Producción de plantas en viveros, forestación, reforestación, y demás proyectos que contribuyan al desarrollo de estas actividades de competencia estatal g. Servicios hidrológicos; h. Contaminación visual y protección del paisaje; i. Investigación, información estratégica, innovación tecnológica y transferencia de tecnologías, que permitan mejorar y eficientar el desarrollo sostenible y sustentable de la entidad; j. Inspección y vigilancia, conservación y restauración de suelos y demás proyectos que contribuyan al desarrollo de estas actividades; k. La educación, cultura y participación social, capacitación, asistencia técnica, concientización, sensibilización, difusión y demás proyectos que contribuyan al desarrollo de estas actividades; l. Servicios en paquete de todos los anteriores; y, m. Los demás servicios que sean considerados como ambientales.

Por otro lado, el artículo 104 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos establece que para la formulación de los dictámenes se realizará lo siguiente: el secretario técnico de la comisión garantizará que a cada integrante le sea turnado una copia simple del proyecto en un lapso no mayor a 48 horas. Por consiguiente, los integrantes tendrán que analizar su procedencia o improcedencia.

Es cierto también que el derecho de toda persona a un medio ambiente sano está reconocido en el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. Asimismo, esta porción constitucional impone al estado garantizar su pleno ejercicio, por lo que todas las autoridades del estado están conminadas a proteger, vigilar, conservar o restaurar el medio ambiente. Empero, como toda norma jurídica, tal derecho implica a su vez un deber consistente en que en la interacción con la naturaleza se debe tomar con responsabilidad y cuidado. Se deben aprovechar sustentablemente los recursos naturales, proteger y mejorar el ambiente para beneficio de las actuales generaciones, así como de las futuras, a fin de que ese binomio haga patente la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas.

A nivel internacional, el derecho humano a un ambiente sano está reconocido en el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También llamado “Protocolo de San Salvador”, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano) y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

En el ámbito estatal, el artículo 85-D de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Se especifica en el diverso 85-E que dentro de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Estatal se le encomienda garantizar que el desarrollo de la entidad sea integral y sustentable. Para este efecto, también garantizará la conservación del patrimonio natural del estado, la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico a que tienen derecho los habitantes del estado. Asimismo, su artículo 2 Bis, fracción VII, establece que los pueblos y comunidades indígenas tendrán derecho y obligación de salvaguardar la ecología y el medio ambiente, así como preservar los recursos naturales que se encuentren ubicados en sus territorios, en la totalidad del hábitat que ocupan o disfrutan; además, tendrán preferencia en el uso y disfrute de los mismos.

En el artículo 2 de la constitución estatal se apunta que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y sostenible del Estado, así como establecer las bases para: I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano... II. Definir los principios de la política ambiental... III. Propiciar el aprovechamiento sustentable y sostenible, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la protección de los ecosistemas. IV. El ejercicio de las atribuciones en materia ambiental. V. Promover y propiciar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico... VI. Delimitar los mecanismos de coordinación inducción... en materia ambiental. VII. La preservación y protección de la biodiversidad ...así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.

Estos artículos en su conjunto establecen la base jurídica para la protección y conservación de las áreas naturales protegidas (ANP) y la promoción del desarrollo sustentable en el estado de Morelos.

A continuación, se mencionan algunos de los artículos de las leyes que obligan a realizar este gasto: fracciones IX y X; primer, tercer y cuarto párrafo del artículo 46 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. VIII. La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente... IX. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo... X. Promover la incorporación o actualización, en los distintos niveles educativos, de programas de contenido ecológico [...] de investigación científica y tecnológica, que incluyan el tema del cambio climático... XI. La imposición de las sanciones administrativas que correspondan. XII. Promover en el desarrollo sustentable, sostenible y de gestión ambiental... XIII. Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que la obtención de beneficios económicos y las actividades sociales se generen en un esquema de desarrollo sustentable y sostenible. XIV. Establecer en coordinación con otras secretarías y autoridades, los mecanismos de participación social, [...] transmisión del patrimonio biocultural. XV. Estimular políticas públicas encaminadas a la protección y utilización efectiva de los conocimientos, incluidas las prácticas relativas a las medicinas tradicionales, la diversidad biológica y las tecnologías indígenas y asegurar que sean respetados, mantenidos, promovidos y preservados de modo ecológicamente sostenible. Y XVI. Elaborar estrategias de cambio para eliminar todos los obstáculos que impiden la participación plena y equitativa de las mujeres en el desarrollo sustentable y sostenible y su acceso a los recursos y el control de estos.

Por su lado, el artículo 4 de la Constitución federal y el artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Morelos establecen que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Y también, el artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente apunta la obligación del Estado de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; así como el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la obligación del Estado de proteger y conservar las áreas naturales protegidas. Y otro artículo, el 31 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable señala la obligación del Estado de promover la conservación, restauración, protección, manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y de fauna silvestre. Y, por ultimo, el artículo 34 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos indica la obligación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de proteger, conservar y restaurar las áreas naturales protegidas del estado.

La inversión en la Secretaría de Desarrollo Sustentable en Áreas Naturales Protegidas se relaciona con los ejes rectores, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Morelos, que incluyen:

- Eje rector 3: Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente.
- Objetivo 3.1: Conservar, proteger y restaurar el medio ambiente y la biodiversidad, para contribuir al bienestar humano y al equilibrio ecológico.

- Estrategia 3.1.2: Promover el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del estado.
- Línea de acción 3.1.2.1: Fortalecer la gestión ambiental en las áreas naturales protegidas y su entorno. En resumen, el gasto en la Secretaría de Desarrollo Sustentable en Áreas Naturales Protegidas en el estado de Morelos está justificado por diversos fundamentos jurídicos y se relaciona con los ejes rectores, objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 Principio del formulario Desarrollo Sustentable en Áreas Naturales Protegidas.

Sostenibilidad Financiera de Áreas Naturales

En este sentido, la sostenibilidad financiera se define como la habilidad de asegurar recursos financieros de largo plazo, suficientes y estables, a fin de asignarlos de forma oportuna y apropiada para cubrir costos totales de áreas protegidas y asegurar que estén manejadas efectiva y eficientemente con respecto a los objetivos de conservación, ya que la sostenibilidad financiera no es posible sin sólidas instituciones para la gestión de las áreas protegidas (Aguirre Clavijo, 2009).

En efecto, el financiamiento de la conservación es uno de los problemas que más fuerza tiene, cuyos elementos fundamentales son el reducido valor financiero y político que a menudo se asigna a la biodiversidad, y la consecuente carencia de mecanismos financieros necesarios (Bayon et al., 2000, p. 1). También es cierto que existen barreras que son comunes a los sistemas de áreas protegidas en todo el mundo y que constituyen una importante brecha de conocimientos relacionados con los valores de las áreas protegidas, la gestión y los recursos financieros (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005).

En ese tenor, las limitantes para el avance sistemático hacia la sostenibilidad financiera se sintetizan en brechas financiera, política, técnica y de capacidades, restricciones legislativas, políticas o institucionales que impiden o desalientan los esfuerzos para desarrollar estrategias innovadoras de nuevo financiamiento o para racionalizar las operaciones para compensar el déficit financiero. Limitantes para realizar inversiones de capital en las áreas protegidas con el fin de aumentar su potencial de ingresos debido a escasez de capital y asignaciones sólo para gastos de funcionamiento sobre una base anual, así como vulnerabilidad de los ingresos generados en las áreas protegidas a condiciones externas y proscripción de ser retenidos para la reinversión en ellas y el sistema. Los principales servicios ambientales que producen las áreas protegidas no pueden proporcionarle ingresos a causa de mercados subdesarrollados, desacuerdos sobre los costes de gestión de las áreas protegidas y escasez de datos de costes. Los objetivos de financiamiento a menudo no existen (Aguirre Clavijo, 2009).

La planificación financiera y una gestión rentable no forman parte de la cultura operativa de las agencias de áreas protegidas, cuyos responsables están mal equipados

y poco motivados para participar en la planificación financiera a largo plazo como para buscar nuevas fuentes de financiación o para abordar el aspecto de la ecuación de costos a través de la adopción de prácticas rentables (Aguirre Clavijo, 2009).

El concepto de Bienes Comunes en la Obra de Elinor Ostrom

El creciente interés social por el concepto de «bienes comunes» se debe en buena parte al trabajo de más de treinta años de la politóloga estadounidense Elinor Ostrom (1933-2012), y su «Taller de Teoría Política y Análisis de Política Pública» de la Universidad de Indiana (Bloomington). La Real Academia de Ciencias de Suecia destacó su obra por su análisis de la gobernanza económica, especialmente de los recursos compartidos. Su focalización en este punto corresponde a un programa de investigación más amplio que buscó analizar las instituciones, sean de carácter político o de carácter informal y sus posibles imbricaciones con el fin de aportar a las teorías del desarrollo económico. La obra de Elinor Ostrom se insertó en el marco conceptual de la «Nueva Economía Institucional» que, a partir del análisis microeconómico, puso su foco en aspectos desatendidos por la teoría económica convencional, tales como los costes de transacción, el estudio de las reglas del juego, los mecanismos de control y mantenimiento de los acuerdos sociales.

La Tragedia de los Comunes Garrett Hardin

La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera. Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intentará mantener en los recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente, bien por siglos gracias a que las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantendrán los números tanto de hombres como de animales por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Finalmente, sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, es decir, el día en que se vuelve realidad la largamente soñada meta de estabilidad social. En este punto, la lógica inherente a los recursos comunes inmisericordemente genera una tragedia. Como un ser racional, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, se pregunta, ¿cuál es el beneficio para mí de aumentar un animal más a mi rebaño? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo. El componente positivo es una función del incremento de un animal. Como el pastor recibe todos los beneficios de la venta, la utilidad positiva es cercana. El componente negativo es una función del sobrepastoreo adicional generado por un animal más. Sin embargo, puesto que los efectos del sobrepastoreo son compartidos por todos los pastores, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es solamente una fracción de -1 (Hardin, 2005).

Por lo tanto, al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño, y otro más. Pero esta es la conclusión a la que llegan cada uno y todos los pastores sensatos que comparten

recursos comunes. Y ahí está la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado. La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes. Finalmente, la libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos. Para algunos, esto puede ser un lugar común. ¡Ojalá y lo fuera! En cierto sentido esto fue aprendido hace miles de años, pero la selección natural favorece a las fuerzas de la negación psicológica.

El individuo se beneficia como tal a partir de su habilidad para negar la verdad, incluso cuando la sociedad en su conjunto, de la que forma parte, sufre. La educación puede contrarrestar la tendencia natural de hacer lo incorrecto, pero la inexorable sucesión de generaciones requiere que las bases de este conocimiento sean refrescadas constantemente.

Un simple incidente que sucedió hace pocos años en Leominster, Massachusetts, muestra cuan perecedero es este conocimiento. Durante la época de compras navideñas, los parquímetros de las zonas comerciales fueron cubiertos con bolsas de plástico con la leyenda: «No abrir hasta Navidad. Estacionamiento gratuito por parte del Alcalde y del Consejo Municipal». En otras palabras, ante la perspectiva de un aumento en la demanda del espacio, ya de por sí escaso, los padres de la ciudad reinstituyeron el sistema de los recursos comunes. Cínicamente sospechamos que ganaron más votos de los que perdieron con tan retrógrado acto.

De manera similar, la lógica de los recursos comunes ha sido entendida por largo tiempo, quizás desde la invención de la agricultura o de la propiedad privada en bienes raíces. Pero ha sido comprendida principalmente en casos específicos que no son suficientemente generalizables. Incluso en nuestros días, ganaderos que arriendan tierras nacionales en el Oeste demuestran apenas una comprensión ambivalente al presionar constantemente a las autoridades federales para que incrementen el número de cabezas autorizadas por área hasta un punto en el cual la sobreexplotación produce erosión y dominio de malezas (Ibid).

Se plantea como objetivo determinar si la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos cuenta con los fundamentos legales y administrativos que le permitan diseñar y solicitar sus propias Reglas de Operación. Así como identificar el fundamento jurídico que justifica la protección al medio ambiente en el Estado de Morelos y los criterios generales para la elaboración de Reglas de Operación del Estado de Morelos. La finalidad es diseñar y aprobar las Reglas de Operación, así como establecer la trascendencia y repercusión de los programas de conservación sobre la problemática que se busca atender, y finalmente, determinar el impacto en la población (sustentabilidad).

Como variable dependiente se establece el diseño de reglas de operación y como independiente, los criterios generales para elaboración de reglas de operación.

La metodología empleada es mixta. Por un lado, el método cualitativo se enfoca en un caso concreto y su contexto. Ello requiere una revisión y argumentación de orden

documental y hemerográfica, complementada por un trabajo de campo. Así, la etnografía permite la observación participante por medio de entrevistas profundas y la realización de bitácoras de campo en la Sierra Montenegro. Con respecto de las entrevistas, está dentro del marco de la metodología cuantitativa, por lo que el enfoque es mixto.

Tal y como señala Ferreres (1997), el diseño de la investigación ha de servir para concretar sus elementos. En este caso, analizar los criterios generales para la elaboración de reglas de operación, como paso relevante para obtener recursos económicos que permitan la conservación de las áreas naturales protegidas (ANP) del estado de Morelos, competencia del ejecutivo Estatal. Y al mismo tiempo beneficiar económicamente a los habitantes de las comunidades de dichas áreas. Como parte de la estrategia integral para la conservación del medio ambiente.

La problemática compleja de esta investigación involucra tres factores principales: económico, social y ambiental. Los cuáles serán observados y estudiados en campo a través de entrevistas a profundidad a representantes de núcleos agrarios de ejidos y comunidades que habiten dentro de la zona geográfica de la Sierra Montenegro, en el municipio de Tlaltizapán. La finalidad de las entrevistas es conocer a través de una conversación qué problemas enfrentan los ecosistemas de la “Sierra Montenegro” y qué afecta directamente a la población que habita a los márgenes.

La base epistemológica de la intervención organizaciones parte de la base que desde sus comienzos la filosofía ha sido un intento por descubrir la verdad, la realidad —el ser— de las cosas y del mundo. Manuel García Morente nos indica la existencia de cuatro regiones en que pueden dividirse los objetos: las cosas reales, los objetos ideales, los valores y los objetos metafísicos. No obstante, hay que acentuar que lo ontológicamente subjetivo son aquellas cosas que para su existencia dependen de los sujetos con sus creencias y deseos.

Las Reglas de Operación (ROP) de un programa es el principal instrumento normativo de la intervención pública en el que se establecen los objetivos del beneficio o apoyo que entrega, los requisitos para obtenerlo, los alcances que tiene y la forma de gestionarlo. Su esencia es lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Actualmente, se da atención a la problemática identificada, a través de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas, pero no se cuenta con los recursos económicos suficientes para dar una atención integral. Por este motivo es de relevancia el diseño y aprobación de las Reglas de Operación, las cuales representan el objeto de estudio.

Siendo las reglas de operación nuestro objeto de estudio y dependiendo estas de los sujetos y sus creencias y deseos (las necesidades del ambiente y de la población y las leyes que los rigen). Podemos entender que para que las reglas sean necesarias, es necesario que existan problemas ambientales y necesidades económicas.

Si desdoblamos las reglas de operación en sus 4 fases de diseño, encontramos que:

- Objetivos del beneficio o apoyo que se entrega: (los objetos ideales: depende de la mente de un sujeto) en este caso de las necesidades ambientales y económicas de la población.
- Requisitos para obtenerlo: de acuerdo a lo que mencionó Aristóteles que los objetos gozan de un doble valor: el de uso y el de cambio, aplica ya que uno de los requisitos para obtener un apoyo es beneficiar al ecosistema de la sierra Montenegro al mismo tiempo de beneficiar a la economía personal.
- Los alcances que tiene: el ser real del objeto, ya que en el alcance se determina el beneficio y el impacto, al ambiente y a la población.
- La forma de gestionarlo: es el procedimiento o proceso para realizarlo.

Si se observa el problema ambiental desde el punto de vista de las teorías de la complejidad, nos sirve para modelar organizaciones, fenómenos naturales y sociales, si consideramos los tres factores que se involucran: económico, social y ambiental. Por lo tanto, podemos decir que nos enfrentamos a un problema que parte de una construcción social de la realidad. Según Berger y Luckmann, la subjetividad se comprende como un fenómeno que pone de manifiesto el universo de significaciones construido colectivamente a partir de la interacción producto del observador.

En función de lo anterior, la observación participante en el área geográfica de estudio (Sierra Montenegro) reveló la problemática siguiente:

- Tiraderos de basura ilegales
- Deforestación, consecuencia de la tala clandestina
- Fauna silvestre sin vida (aves, zorros, conejos)
- Invasiones por personas ajenas con la intención de colonizar
- Incendios forestales
- Sequías parciales

Según los testimonios obtenidos por los habitantes de la zona geográfica estudiada y por la observación en los recorridos de la misma, la problemática identificada es causada por el hombre. Este justifica sus acciones con la satisfacción de sus necesidades de alimento y materia prima para generar fuego (leña) debido a que son personas de bajos recursos. Esta materia prima la utilizan para comercializarla y generar un ingreso económico, y en otros casos para sustituirlo por el gas doméstico, ya que su economía no les permite adquirir el gas. También es parte de su cultura, pues así cocinaban sus abuelos, refirieron. Esta actividad trae consecuencias severas, pues en sus fines de lucro olvidan e ignoran, que están talando especies endémicas protegidas y en peligro de extinción. Su ignorancia los lleva a subestimar las especies.

Por su parte, la cacería furtiva de algunas especies endémicas de la sierra Montenegro, como es el caso de la iguana negra, también es consecuencia de los fines de lucro, pues su carne es vendida a restauranteros que la ofrecen en su menú de comida exótica. Lo cual la tiene al borde de la extinción. Pese a que se encuentra dentro de un área protegida, es necesario implementar estrategias que la mantengan a salvo.

Otro problema son los tiraderos de basura. Obedecen a la falta de una cultura de cuidado al ambiente por parte de la población, así como al servicio deficiente de recolección de basura por parte del municipio.

La sierra también enfrenta problemas de invasión de la mancha urbana: afecta a las especies de fauna que habita en la sierra, muchas aves mueren electrocutadas en los cables que atraviesan algunas zonas. Algunos deportes como el ciclismo han cobrado auge durante los últimos dos años en la región y han impactado de manera negativa al ecosistema, pues al trazar sus rutas de sus recorridos con fines de esparcimiento y lucro, modifican el ecosistema: talan árboles, cavan zanjas y remueven de su lugar flora endémica de la zona. Lo que más tarde provoca erosión y deslaves de la tierra. De igual manera, al remover las piedras y hierbas destapan madriguera de conejos y otros roedores, dejándolos sin hogar. Lo que los obliga desplazarse. También en el trayecto de su recorrido tiran basura. Reflejan de esta manera su cultura, así como su inconsciencia en cuanto a la importancia de la conservación de las áreas naturales protegidas (ANP).

En síntesis, se utilizó una metodología cualitativa y como instrumento, la entrevista a profundidad semi – estructurada. Así la intención de la conversación fue conocer qué problemas enfrentan los ecosistemas de la “Sierra Montenegro” en el área geográfica del municipio de Tlaltizapán y qué repercusiones afectan de manera directa a la población. La información obtenida ayudará a diseñar alternativas viables para conservar y proteger los recursos naturales, así como beneficiar económicamente a sus habitantes.

Las preguntas semiestructuradas que se realizaron fueron:

- ¿Vive en esta zona?
- ¿Hace cuánto tiempo vive en la zona?
- ¿Qué actividades realiza en esta zona?
- ¿Cuántas veces a la semana realiza dicha actividad?
- ¿Ha notado cambios en el ecosistema este último año?
- ¿A que le atribuye estos cambios?
- ¿En qué le afectan dichos cambios al desarrollo de sus actividades?
- ¿Ha solicitado ayuda a alguna autoridad?
- ¿Qué respuesta recibió de la autoridad?

Preguntas finales:

(En este apartado se realizan preguntas muy breves de orden sociodemográfico)

Sexo:

Edad:

Actividad Económica:

Metodología: Cualitativa

Técnica 2: Biblio-Hemerográfica

Instrumento: Análisis del discurso

Sistema de información 1: <https://periodico.morelos.gob.mx/>

Fuente de consulta 1 : Periódico oficial “Tierra y Libertad “

Técnicas de identificación 1: Biblio-Hemerográfica

Sistema de información 2: <https://sustentable.morelos.gob.mx/anp/sierra-montenegro>

Fuente de consulta 2: Manual de Organización Dirección General de Áreas Naturales Protegidas

Técnicas de identificación 2: Biblio-Hemerográfica

Sistema de información 3: <https://sustentable.morelos.gob.mx/anp/sierra-montenegro>

Fuente de consulta 3 : Programa de manejo Sierra Montenegro

Técnicas de identificación 3: Biblio-Hemerográfica

Conclusiones

Después del análisis jurídico y administrativo realizado, la presente investigación hace la aportación con la vinculación de la teoría de la organización con respecto de temas analíticos relacionados con la gestión de recursos ambientales en contexto específico. Dicha vinculación fue a través de la teoría de la complejidad identificando el problema ambiental como un problema que parte de una construcción social de la realidad, involucrando tres factores principales:

- Económico
- Social
- Ambiental

Al realizar dicha vinculación para la determinación de estrategias organizacionales específicas de gestión en la mejora de procedimientos da como resultado una gestión

integral en los procesos, asegurando la continuidad de los programas de conservación para el cuidado del medio ambiente.

La Secretaría de Desarrollo Sustentable, a través de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas del Estado de Morelos, reconoce la importancia de los servicios ecosistémicos que ofrecen las Áreas Naturales Protegidas. La implementación de proyectos contribuyen a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población local en los procesos de gestión del territorio estatal en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección y restauración de los mismos y de la valoración económica de los servicios ambientales que estos prestan a la sociedad, los cuales generan oportunidades productivas alternativas y contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes inmersos en dichas Áreas de conservación. Ello propiciará la conservación y gestión sustentable de los recursos naturales. Y dará como resultado la autorización para la elaboración, aprobación, publicación y gestión de las reglas de operación.

Referencias

- Aguirre Clavijo, M. (2009). *Sostenibilidad financiera de áreas naturales protegidas en Ecuador, situación y perspectivas* [Tesis de maestría, FLACSO]
- Bovarnick, A., Fernández-Baca, J., Galindo, J., y Negret, H. (2010). *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*. Unite Nations Development Program and the Nature Conservancy.
- Burgueño, G. (2003). *Elementos para el Plan de Manejo de Área Natural Protegida Dique Ing. Roggero* [Tesis de licenciatura, Universidad de Buenos Aires].
- Castillo, O., Barahona, Z., Mendía, D., Noss, A., Hesse, A., Burbano, A., y Chivé, J. C. (2007). *Sistemas de gestión integrada y gobernanza en Áreas Protegidas de Bolivia, Ecuador y Perú: desde la visión de sus comités de gestión*. WCS y Tinker Foundation.
- Cloquell, M. E. (2012). Nuevo análisis de “La tragedia de los comunes”. *Teoría y praxis*, 11, 40-58.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2001, 07 de noviembre). Con proyecto de decreto que adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diputado: Pedro Miguel Rosaldo Salazar (PRD).
https://lc.cx/wIq12_
- Diario Oficial de la Federación. (1988). Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Dudley, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. LUCN.
- Flores, E. R. S., Jaramillo, J. C. C., Estévez, C. J. V., y González, Á. R. P. (2023). Economía circular como base de la sustentabilidad empresarial. *Revista Publicando*, 10(38), 1-13.
- Garland, E. B. (2016). La Deforestación y la Tragedia de los Comunes entre los Cocaleros del VRAE: 2001-2004. *Espacio y Desarrollo*, (28), 75-101.

- Grijalva Guerra, T. E., y Otalvaro Valencia, J. L. (2011). *Zonificación ecológica-ambiental y propuesta de manejo del Cantón Pimampiro—Provincia de Imbabura* [Tesis de licenciatura, Universidad Técnica del Norte].
- Gobierno de México. (s.f.). ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/conanp/que-hacemos>
- Hardin, G. (2005). La tragedia de los comunes. *Polis. Revista Latinoamericana*, 4(10), 0
- Libert Amico, A., & Trench, T. (2016). Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México. *Terra Latinoamericana*, 34(1), 113-124.
- Martínez, A. N., & Porcelli, A. M. (2018). Estudio sobre la economía circular como una alternativa sustentable frente al ocaso de la economía tradicional (primera parte). *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 16(22), 301-334.
- Montenegro Muñoz, M. E. (2014). *La gestión administrativa financiera y su incidencia en la reserva ecológica mache chindul, cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas, periodo 2013* [Tesis de licenciatura, Universidad Técnica Estatal de Quevedo].
- Múgica, M., Montes, C., Olmo, R. M., y Puig, C. C. (2020). Las áreas protegidas como herramientas para reforzar las conexiones entre ciencia, gestión y sociedad. *Ecosistemas*, 29(1), 1904-1904.
- Ortiz, O., De Niño, Y. M., Cusatti, U. V., Cabrera, V. D. L. C., y Lanuza-Garay, A. (2020). Situación Actual de las Áreas Protegidas en la Provincia de Colón, Panamá: Marco Descriptivo para una Mejor Gestión y Manejo. *Tecnociencia*, 22(2), 151-174.
- Pinzás, A. C. (2009). Prospectiva estratégica: más allá del plan estratégico. *Industrial data*, 12(2), 27-31.
- Secretaría General. (1969). *Protocolo adicional a la convencion americana sobre derechos humanos en materia de derechos economicos, sociales y culturales*.
- Puebla, A. M. R., Chávez, E. S., & Mart, C. L. (2013). Propuesta metodológica para la zonificación funcional de áreas naturales protegidas terrestres desde la perspectiva del paisaje. *Revista do Instituto Florestal*, 25(1), 7-23.
- Torres, S. L., Véliz, M. M. A., & Peralta, M. D. J. M. (2018). La gestión administrativa del turismo sostenible en áreas marinas protegidas y la influencia de los grupos de interés. *Espacios*, 39(44).
- Vélez, C. V., Zárate, C. A., & Palacio, C. I. V. (2016). Estrategias para la sostenibilidad financieras de las áreas protegidas de Colombia. *Ensayos de economía*, 26(49), 271-292

Administrative and legal analysis for the design of operating rules in the General Directorate of Protected Natural Areas of the State of Morelos

Análise administrativa e jurídica para a elaboração de regras de operação na Direção Geral de Áreas Naturais Protegidas do Estado de Morelos

Diana Isabel Ortiz Ortiz

Universidad Autónoma del Estado de Morelos | Cuernavaca | Morelos | México

<https://orcid.org/0000-0003-4083-9591>

ortizortizdiana84@gmail.com

Licenciada en Administración de Empresas por el Tecnológico Nacional de México campus Zacatepec. Actualmente, estudiante de Maestría en Administración de Organizaciones de la Facultad de Contaduría Administración e Informática de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Abstract:

This chapter links organization theory with analytical issues related to the management of environmental resources in a specific context. The analysis and linkage is proposed for the determination of specific organizational management strategies in the improvement of procedures to determine if the General Directorate of Protected Natural Areas of the State of Morelos has the legal and administrative foundations that allow it to design and request its own operating rules. The purpose is to obtain labeled economic resources that allow: 1) to continue operating the projects granted to the population that lives on the margins of the reserves; 2) provide continuity to the conservation of Protected Natural Areas under the jurisdiction of the State Executive.

Keywords: management, resources, operating rules, organization theory, conservation of protected natural areas.

Resumo:

Este capítulo vincula a teoria organizacional a questões analíticas relacionadas à gestão de recursos ambientais em um contexto específico. A análise e o vínculo são propostos para a determinação de estratégias específicas de gestão organizacional no aprimoramento dos procedimentos para determinar se a Direção Geral de Áreas Naturais Protegidas do Estado de Morelos tem as bases legais e administrativas que lhe permitem criar e solicitar suas próprias regras de operação. O objetivo é obter recursos econômicos rotulados que permitam: 1) continuar operando os projetos concedidos à população que vive nas margens das reservas; 2) dar continuidade à conservação das Áreas Naturais Protegidas sob a jurisdição do Executivo Estadual.

Palavras-chave: gestão, recursos, regras de operação, teoria organizacional, conservação de áreas naturais protegidas.