

## Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales para el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Agustín Canzani

2006





# Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales para el desarrollo de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Agustín Canzani



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/05/001)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598 2) 917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

## CONTENIDO

CONTENIDO.....	I
AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS	
PARTE I.....	2
i. INTRODUCCION.....	2
ii. OBJETIVOS Y METODOLOGIA.....	3
iii. LA DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	7
iv. CAPACIDADES Y HABILIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS.....	12
AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES E INDIVIDUALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS.	
PARTE II: REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE ACTIVIDADES.....	22
I. INTRODUCCIÓN.....	22
II. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y EL SUB-SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.....	23
i. Aspectos generales. ....	23
ii. Cuestiones de fortalecimiento institucional.....	25
iii. Actividades propuestas para el fortalecimiento de las capacidades individuales .....	29
iv. Comentarios finales .....	35
ACRÓNIMOS.....	37

# **AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS**

## **PARTE I**

### **I. INTRODUCCION**

Se presenta a continuación el informe sobre la **AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS.**

En el punto 2 se presentan los objetivos del trabajo y se describen los principales aspectos metodológicos.

En el punto 3 se analiza la dimensión cuantitativa del sistema de recursos humanos, y la evolución prevista en el marco del proyecto.

En el punto 4 se presenta una evaluación de las capacidades y habilidades de los recursos humanos, desagregada para cada nivel de funcionarios.

Finalmente, en el punto 5 se presenta una síntesis de los resultados y se plantean algunas cuestiones pendientes.

## II. OBJETIVOS Y METODOLOGIA

Esta consultoría tuvo como objetivos centrales: a) ampliar y profundizar el diagnóstico ya realizado en los aspectos específicos del estado de situación de las capacidades individuales para el desarrollo de un SNAP y el efectivo manejo de las APs constituyentes, b) definir los indicadores referidos a capacidades individuales con los valores de la situación actual y las metas deseadas al fin del proyecto; y c) avanzar en el contenido de los programas de capacitación del Proyecto a Escala Completa, las actividades necesarias para el rediseño institucional y para definir estrategias de capacitación a mediano y largo plazo.

En ese marco, se consideró que para debían considerarse al menos **cinco cuestiones** importantes, las que estaban relacionadas con:

- El tipo de recursos humanos necesarios para un sistema inicial y el efectivo manejo de las APs constituyentes por nivel y agencias.
- La cantidad de recursos humanos actualmente disponibles por nivel y agencias<sup>1</sup>.
- El estado de situación –en la línea de base- de esos recursos humanos respecto a las habilidades consideradas críticas para cada nivel del sistema.
- La cantidad y el nivel deseado para esos recursos humanos al final de proyecto.
- Las actividades necesarias, en el marco del proyecto, para ubicar la dotación de recursos humanos en el nivel adecuado para el sistema.

Para ello, se decidió profundizar en el estudio utilizando las fuentes documentales disponibles, y realizando un relevamiento que permitiera estimar el número y nivel actual de los recursos actuales de las principales organizaciones involucradas en el sistema.

Para las estimaciones de dotación de personal –actual y futura- se utilizaron los datos disponibles ya sistematizados en trabajos anteriores, y se realizó una sistematización de la información proveniente de uno de los informes preparatorios realizados para el PDF B<sup>2</sup>. Los criterios generales utilizados para la sistematización y el procesamiento se presentan de manera detallada en el punto 3 de este documento.

Para la evaluación de las capacidades y habilidades del personal se decidió realizar un relevamiento consistente en la calificación, por parte de los jefes, de todos los funcionarios que integran el espacio institucional dedicado a la temática de áreas protegidas. La base conceptual y empírica del relevamiento estuvo basada en el trabajo

---

<sup>1</sup> Los niveles aplicados para el estudio de los recursos humanos se explican más adelante. Aunque aquí se presenta la información para el conjunto del sistema, la misma es potencialmente desagregable por institución.

<sup>2</sup> Barrenechea, Pedro (2005). *Situación económico-financiera actual Escenarios de largo plazo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Documento de trabajo, Montevideo.

de referencia de Appleton, Texon & Uriarte (2003)<sup>3</sup>, el que fue reformulado considerando la actual situación de las organizaciones que trabajan en los temas de áreas protegidas, así como las restricciones de tiempo y recursos.

El relevamiento estuvo basado en una ficha en la que se puntuaban, con una escala ordinal de 1 a 5, a todos los funcionarios disponibles. Los valores de la escala representaban diferentes niveles de calificación y/o habilidades para una dimensión específica determinada.

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) Ninguna o casi inexistente calificación y/o habilidades</li><li>2) Poca calificación y/o habilidades</li><li>3) Alguna calificación y/o habilidades, necesita mejoras</li><li>4) Calificación y/o habilidades suficientes, que pueden mejorarse en aspectos específicos</li><li>5) Calificación y/o habilidades ampliamente suficientes para la tarea.</li></ol> |
|---|

El criterio básico es que esa calificación permitía distinguir al menos dos indicadores importantes. El primero es el valor promedio<sup>4</sup> de los recursos humanos de cada nivel. El segundo, la distribución de los recursos humanos de cada nivel, lo que permite calcular la cantidad y proporción de ellos que podían ubicarse en un estado considerado aceptable y aquellas que mostraban ciertas carencias.

La ficha de relevamiento<sup>5</sup> incluyó doce dimensiones diferentes y a ello se agregaron algunos datos básicos (sexo, edad, nivel educativo, antigüedad en el cargo y tipo de cargo).

A continuación, se presentan las dimensiones utilizadas en una versión resumida (la versión completa puede consultarse en las fichas de relevamiento):

- 1. HABILIDADES GENERALES:** Habilidades personales y de trabajo consideradas requeribles para todos los cargos. Se refiere a la habilidad del funcionario de demostrar ciertas actitudes y comportamientos para cumplir con las tareas asignadas y contribuir a un buen ambiente general del ámbito laboral.
- 2. GESTIÓN FINANCIERA:** Capacidad de manejo financiero y administración de bienes, infraestructura, equipos y materiales de la institución o AP. A nivel de Guardaparques, incluye habilidades básicas de inventario y control de existencias, control de gastos.
- 3. MANEJO DE RECURSOS HUMANOS, DESARROLLO DEL PERSONAL Y ENTRENAMIENTO:** A nivel de Guardaparques, refiere sólo a la capacidad de coordinación de equipos, manejo de personal, instrucción básica del personal a su cargo, supervisión.

<sup>3</sup> Appleton, Texon & Uriarte (2003). *Competence standards for protected areas jobs in South East Asia*. ASEAN Regional Centre for Biodiversity Conservation, Los Baños, Philippines. 104 p.

<sup>4</sup> Aunque es términos estadísticos ortodoxos es discutible si una escala ordinal puede utilizar para calcular medias, es una práctica comúnmente utilizada y aceptada.

<sup>5</sup> Las fichas utilizadas aparecen como apéndice al final de este documento.



4. **DESARROLLO Y GERENCIAMIENTO DE PROYECTOS:** Comprende la planificación, gestión y supervisión de programas, proyectos y planes de trabajo, incluyendo aquellos con fuentes de financiamiento externo.
5. **COMUNICACIÓN, EDUCACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS:** Habilidades para la comunicación de información sobre las APs, tanto formal como informal, con un amplio espectro de públicos, y apertura a incorporar información y conocimiento sobre estos temas.
6. **TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN:** Capacidad de conocer el equipamiento y las herramientas básicas necesarias para obtener, generar y distribuir información aplicada al planeamiento, manejo y divulgación de las áreas protegidas. Supone conocimiento de informática y sistemas de información geográfica, así como recursos informáticos aplicados a estos temas.
7. **TRABAJO DE CAMPO Y MANEJO DE SITIO:** Abarca las tareas prácticas de terreno y manejo y mantenimiento de la infraestructura del AP.
8. **CONSERVACIÓN Y MONITOREO DE RECURSOS NATURALES:** Comprende los aspectos técnicos y prácticos del monitoreo, evaluación y manejo para la conservación de la flora, fauna, hábitats, ecosistemas y paisajes.
9. **TURISMO Y RECREACIÓN:** Capacidad de identificar, diseñar, programar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos de turismo y recreación acordes a los planes de manejo definidos para las áreas de referencia. Capacidad de trabajar en conjunto con otros técnicos del sistema y las áreas y con técnicos y directivos de otros sectores económicos y autoridades involucrados en los planes. Capacidad de realizar, monitorear y evaluar actividades de turismo y recreación realizadas por terceros. Capacidad de ejecutar actividades de servicios en estos campos para los visitantes de las áreas.
10. **EVALUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA Y CULTURAL Y DESARROLLO COMUNITARIO:** Capacidad de identificar las características sociales, económicas y culturales y los problemas de desarrollo más importantes del entorno. Capacidad de elaborar, proponer, acordar e implementar planes de manejo de áreas protegidas que sean adecuados y sinérgicos con las comunidades locales en las áreas de referencia. Capacidad de elaborar de manera consensuada estrategias de desarrollo sustentable haciendo un uso adecuado de los recursos naturales. Capacidad de evaluar y monitorear las estrategias y programas diseñados. Supone conocimientos básicos de diagnóstico social aplicado a temas ambientales y conocimiento de temas de desarrollo local.
11. **POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS:** Se refiere a las habilidades específicas de los niveles superiores requeridas para el manejo efectivo de las APs modernas. Capacidad para traducir la legislación y los lineamientos estratégicos en políticas, programas y planes concretos para el sistema en general y áreas protegidas en particular. Capacidad de identificar actores claves para la formulación e implementación de los mismos, negociar y planificar con ellos su ejecución. Capacidad de elaborar e implementar sistemas específicos que funcionen en campos concretos –por ej: *control de fuego*- en la gestión de las áreas protegidas. Supone conocimientos de leyes, reglamentaciones y decretos a nivel nacional y municipal. Supone conocimientos de programación y proyectos, sistemas de gestión, biodiversidad y

financiamiento. Supone conocimiento de los actores clave a nivel estatal y privado, nacional y local.

- 12. VIGILANCIA Y CONTROL:** Capacidad de identificar, evitar y eventualmente punir prácticas y conductas que afectan los recursos del área protegida. Capacidad de ejercer efectivamente la vigilancia y el control sobre los territorios de las áreas correspondientes. Capacidad de manejo de los recursos, herramientas e instrumentos necesarios para ejercer la vigilancia y el control. Capacidad de establecer vínculos con autoridades según el nivel de responsabilidades que correspondan

Finalmente, se decidió aplicar la planilla elaborada a cuatro niveles de funcionarios diferentes cuyas características básicas se presentan a continuación:

- **Directivos y Técnicos de nivel superior** (Dirección, planificación estratégica, administración y evaluación de programas. Trabajo con tomadores de decisiones y políticos. Responsabilidad última sobre presupuesto y recursos. Decisiones de gestión y grupos de trabajo. Desarrollo y administración de proyectos).
- **Técnicos y Supervisores** (Supervisión del trabajo del staff de campo, de tareas específicas y actividades de acuerdo a planificación, así como asesoramiento en temas clave).
- **Guardaparques** (Ejecutan tareas específicas que requieren algunos conocimientos básicos y monitorean recursos concretos; pueden supervisar a los funcionarios de campo)
- **Funcionarios de campo** (Ejecutan tareas específicas relacionadas con el área protegida)

La transformación de los cinco niveles del trabajo de referencia antes citado a los cuatro utilizados en el relevamiento obedece, al menos, a tres razones. En primer lugar, se trata de un número reducido de personas. En segundo lugar, se verifica aún un bajo nivel de diferenciación de tareas. En tercer lugar, finalmente, la estructura estatal uruguaya tiende a establecer pocas diferenciaciones entre los niveles propiamente directivos y de gestión en los niveles técnicos.

Por otra parte, se decidió que la evaluación en términos de algunas dimensiones se aplicarían solamente a ciertos niveles de funcionarios, por no considerar algunas de ellas pertinentes o necesarias para cierto tipo de recursos humanos.

Más allá de la premura con que debió realizarse el relevamiento, y las carencias de cobertura especialmente en una de las instituciones<sup>6</sup>, **los resultados pueden considerarse como una primera aproximación, pero básicamente consistentes y confiables.**

---

<sup>6</sup> Los datos que aparecen en este informe no incluyen a los funcionarios del SEPAE (Servicio de Parques del Ejército), especialmente en el apartado referido a los temas de calificación, ya que la información aún no está disponible. De todas maneras, al momento de incluirlos, no deberían esperarse modificaciones importantes, excepto en el caso de los funcionarios de campo.

### III. LA DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Uno de los aspectos relevantes en el fortalecimiento institucional del futuro Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es la dotación de recursos humanos. Considerando todas las organizaciones potencialmente incluibles en el sistema, el número de recursos humanos representa efectivamente una barrera para el desarrollo previsto. Los cálculos realizados –que aparecen en el Cuadro I- indican que, a la fecha de la realización de este informe –comienzos de 2006- el sistema cuenta con 187 personas si se incluye el SEPAE. En ese grupo la gran mayoría son trabajadores de campo (75%), y sólo una minoría ejercen roles más específicos, como guardaparques (7%), supervisores y técnicos (9%), y directivos y técnicos de nivel superior (8%). Si, por el contrario, se considera solamente a la dotación del sistema excluyendo a SEPAE el número de recursos humanos baja sensiblemente –a 79 personas- pero la distribución parece bastante más adecuada: 18% de directivos y técnicos de nivel superior, 17% de supervisores y técnicos, 17% de guardaparques y 48% de funcionarios de campo.

**Cuadro I: Personal en el sistema de áreas protegidas. (2005)**

	<i>Directivos y técnicos</i>	<i>Técnicos y supervisores</i>	<i>Guardaparques</i>	<i>Funcionarios de campo</i>	<b>TOTAL</b>
DINAMA	5	6	1	0	12
RENARE	5	4	1	32	42
Probides	1	1	3	0	5
IMM	2	2	5	0	9
IMTyT	1	0	3	0	4
DINARA	0	0	0	4	4
IMR	0	0	1	2	3
					0
Sub-total	14	13	14	38	79
SEPAE	1	5	0	102	108
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>140</b>	<b>187</b>

Los estudios realizados para la preparación del proyecto permiten estimar la dotación actual de recursos humanos directamente vinculados a las áreas en 59 personas<sup>7</sup>, lo que incluye un número determinado de funcionarios de campo que están actualmente dedicados a realizar tareas en áreas que probablemente no serán parte del sistema nacional proyectado.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Se trata de una estimación sobre la información fragmentaria disponible. En la mayoría de los casos son cargos a tiempo completo.

<sup>8</sup> Algunas de las áreas actualmente a cargo de los organismos que se integrarán el sistema fueron denominadas como tales por criterios que no están claramente identificados con bio-diversidad. Se trata de terrenos que, en la mayoría de los casos, son utilizados con finalidades de turismo y recreación. Aún no se puede determinar el destino

En el marco de la fase preparatoria del Proyecto se realizó un ejercicio que permitió estimar la cantidad necesaria de recursos humanos para un conjunto de áreas<sup>9</sup> con plan de manejo efectivamente implementado durante el horizonte temporal del proyecto. Adicionalmente, se estimaron también las características de una unidad central de dirección y coordinación. Los resultados de esas proyecciones a nivel de área y para el sistema se presentan en el Cuadro 2. Como puede verse, el personal dedicado directamente a las áreas tendrá un aumento significativo, resultado en algunos casos de la creación de áreas, en otros de la asignación de personal a áreas ya creadas que carecían de personal así como también de un incremento notorio de la dotación en otros casos, fruto de la implementación de planes de manejo que suponen efectivamente la gestión de áreas que, hasta el momento, no tenían ese tipo de tratamiento.

La cifra inicial más que se duplica: el incremento neto calculado es de 77 funcionarios, lo que implica un aumento del 113% entre la fecha de comienzo y fin del proyecto. Aunque a primera vista los datos del incremento pueden resultar llamativos, debe notarse que salvo el caso de algunas áreas de gran extensión, complejidad y con diversidad de actividades –como es el caso de Laguna de Castillos- la mayoría de ellas presentan una dotación que podría considerarse básica, o muy poco más. El cuadro permite observar también que existe una marcada diferencia entre las tres áreas de mayor tamaño<sup>10</sup> y el resto, lo que permite identificar desafíos diferentes para la gestión de los recursos humanos.

El personal de las áreas se incrementará en todos los niveles funcionariales, pero muy especialmente entre los funcionarios de campo, guardaparques y, en menor medida, técnicos y supervisores. El crecimiento de este último grupo se verifica sobre todo a nivel de la unidad ejecutora. Esta pasaría de 20 a 30 funcionarios, y el incremento fundamental es, ahí sí, en el nivel de técnicos y supervisores.

El incremento de la dotación prevista a cada nivel de funcionarios permite una primera aproximación a la determinación de la cantidad y tipo de personal que será necesario reclutar. Deben considerarse, sin embargo, dos cuestiones importantes. La primera es que la puesta en marcha de los planes de gestión en algunas de las áreas no se verificará en el momento de inicio del proyecto. La segunda, que es posible que durante el transcurso del proyecto se verifiquen retiros de personal, lo que implicaría la necesidad de aumentar el número de funcionarios a reclutar durante el transcurso del proyecto.<sup>11</sup>

---

de estos funcionarios en una reorganización del futuro sistema, pero por el momento se consideró razonable estimarlos como recursos disponibles en el punto de partida del proyecto.

<sup>9</sup> La delimitación de las áreas usadas en el ejercicio no necesariamente coincide con la delimitación final que esas áreas tendrán al ser incorporadas al SNAP.

<sup>10</sup> Hablando estrictamente en términos de personal.

<sup>11</sup> En el marco de un programa de reducción del gasto público, existe actualmente un plan de retiro incentivado de funcionarios, que ofrece ciertas compensaciones a empleados de determinadas características para adelantar su retiro laboral. El período para aspirar a este beneficio vence en el mes de junio de 2006, y es probable que la resolución sobre los casos concretos puede postergarse un tiempo más.

**Cuadro 2: Personal en áreas protegidas (Situación actual y proyección a 2010)**

Área	2005	2010
<b>Quebradas del Norte (IMR, IMT, DINAMA)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	1
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	2
<i>Guardaparques</i>	0	4
<i>Funcionarios de campo</i>	0	2
<b>Farrapos e islas R. Negro (DINAMA)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	2
<i>Guardaparques</i>	0	3
<i>Funcionarios de campo</i>	0	2
<b>Laguna de Rocha (IMR)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	1
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	1
<i>Guardaparques</i>	1	6
<i>Funcionarios de campo</i>	0	3
<b>Laguna de Castillos (Varios)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	1	3
<i>Guardaparques</i>	3	8
<i>Funcionarios de campo</i>	21	31
<b>Islas Costeras (RENARE)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	1
<i>Guardaparques</i>	0	6
<i>Funcionarios de campo</i>	1	5
<b>Quebrada de los Cuervos (IMTyT)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	1	1
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	1
<i>Guardaparques</i>	2	3
<i>Funcionarios de campo</i>	1	2
<b>San Miguel (SEPAE/DINAMA)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	1
<i>Guardaparques</i>	1	3
<i>Funcionarios de campo</i>	0	2
<b>Santa Lucía (IMM)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	2	3
<i>Técnicos y supervisores</i>	2	2
<i>Guardaparques</i>	5	12
<i>Funcionarios de campo</i>	0	4
<b>Laguna Negra/Potreriillo (DINAME/Probides)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	1	1
<i>Guardaparques</i>	2	4
<i>Funcionarios de campo</i>	0	1
<b>Cerro Verde (Varios/SEPAE)</b>		
<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
<i>Técnicos y supervisores</i>	0	1
<i>Guardaparques</i>	0	2

	<i>Funcionarios de campo</i>	0	2
Otras áreas			
	<i>Directivos y técnicos</i>	0	0
	<i>Técnicos y supervisores</i>	0	0
	<i>Guardaparques</i>	0	0
	<i>Funcionarios de campo</i>	15	0

**Cuadro 2: Personal en el sistema de áreas protegidas (Situación actual y proyección a 2010)**  
(Continuación)

<b>Todas las áreas</b>			
	<i>Directivos y técnicos</i>	3	6
	<i>Técnicos y supervisores</i>	4	15
	<i>Guardaparques</i>	14	51
	<i>Funcionarios de campo</i>	38	54
	<b>TOTAL</b>	59	126
<b>Unidad Ejecutora</b>			
	<i>Directivos y técnicos</i>	11	11
	<i>Técnicos y supervisores</i>	9	19
	<i>Guardaparques</i>	0	0
	<i>Funcionarios de campo</i>	0	0

Las mismas proyecciones realizadas para el conjunto del sistema (sin considerar el SEPAE)<sup>12</sup> muestran un incremento del 97% al fin del proyecto, con variantes según los diferentes niveles: aumentan de manera especialmente importante los guardaparques (264%) y los técnicos y supervisores (161%), mientras que es menor el crecimiento de los funcionarios de campo (42%) y aún más bajo entre directivos y técnicos (21%).

**Cuadro 3: Personal en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Situación actual y proyección a 2010)**

	2006	2010	% de incremento
Directivos y técnicos	14	17	21,4
Técnicos y supervisores	13	34	161,5
Guardaparques	14	51	264,3
Funcionarios de campo	38	54	42,1
<b>TOTAL</b>	79	156	97,5

**Cuadro 3: Personal en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas según niveles. (Situación actual y proyección a 2010)**

	2006	2010	Crecimiento 2006=100
Directivos y técnicos	14	15	107
Técnicos y supervisores	13	32	246
Guardaparques	14	41	293
Funcionarios de campo	38	48	126
<b>TOTAL</b>	79	136	172

<sup>12</sup> Las estimaciones realizadas incluyendo SEPAE suponen un número de funcionarios cercano a los 270, con incremento especialmente en el nivel de funcionarios de campo.

Esta situación permite dimensionar también un aspecto relevante de las necesidades de capacitación, ya que en la medida que buena parte de los recursos humanos que se incorporarán al sistema pueden tener una parte de las habilidades requeridas, la capacitación requerida no debe considerarse una necesidad para todos los recursos, sino especialmente para aquellos que ya se encuentran incorporados. Dada la distribución actual y la prevista, esto sugeriría que la capacitación será especialmente importante en niveles como los directivos y técnicos, grupo que se estima tendrá escaso crecimiento y, probablemente, baja rotación en el período.

Finalmente, importa resaltar que sería necesario tener en cuenta al menos dos aspectos asociados a la efectividad de los recursos humanos. El primero refiere a la estructura organizativa del sistema y el segundo a la asignación de funciones y tareas. Respecto al primer punto, el proyecto considera que se generará una agencia de dirección y coordinación, lo que permitiría suponer que se deberían generar ganancias de eficiencia como resultado de la eliminación de algunas tareas que hoy aparecen duplicadas o, cuanto menos, superpuestas. Respecto al segundo punto, merece la pena revisar la distribución de los funcionarios –especialmente en algunos niveles- respecto a las áreas. En muchos casos el proyecto supone una asignación individualizada y específica a un área determinada, y ello en buen grado se explica por la necesidad de estimar costos operativos y estudiar la viabilidad de áreas concretas. Sin embargo, cabría preguntarse en qué medida resulta adecuada la asignación directa de un investigador individual a un área determinada, en vez de considerar la creación de equipos de trabajo por región y/o disciplina, lo que permitiría aumentar el nivel de especialización de algunos recursos –en tanto no sean exclusivos de algunas áreas-, combinar saberes, diseñar planes de investigación más ambiciosos y, eventualmente, concentrar esfuerzos institucionales en las situaciones que se consideran de mayor necesidad relativa.

#### IV. CAPACIDADES Y HABILIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS ACTUALES

Como ya fue mencionado en el punto 2, el estudio realizado en esta etapa permite aproximarse a un perfil que define el estado de situación actual en términos de capacidades y habilidades de los recursos humanos a cada nivel. Más allá de que esta evaluación pueda ser complementada mediante otras modalidades, puede ser considerada hoy la referencia básica para identificar necesidades de capacitación de los recursos humanos actualmente disponibles en el sistema. Adicionalmente, se dispone de un conjunto de datos que permiten caracterizar estos recursos en términos de sus características socio-demográficas y de carrera laboral, lo que posibilita realizar algunas hipótesis sobre la posibilidad efectiva de implementar esa calificación, así como estimar niveles de permanencia y cambio del personal en el período de referencia del proyecto.

El análisis de la información generada sugiere que a nivel de **directivos y técnicos de nivel superior** el promedio del personal se ubica por debajo de lo que podría considerarse los requerimientos básicos para ejercer las funciones esperadas en el marco del nuevo sistema. El promedio de calificaciones para las diferentes dimensiones evaluadas no alcanza, en ninguno de los casos, el valor de 4, que podría ser considerado como satisfactorio en términos de la escala utilizada (Cuadro 4).<sup>13</sup> Los promedios son relativamente similares –varían entre 3,4 y 3,8– pero parece más adecuado utilizar como indicador relevante la proporción de personas dentro del nivel de funcionarios estudiado que se ubica por debajo de 4.

Allí, las variaciones son más importantes, y aportan información que, todo sugiere, parece ser más relevante. El primer porcentaje resaltable es el 64% que aparece con carencias en la dimensión de gestión financiera. El segundo, el 50% que se encuentra en la misma situación en el área de turismo y recreación. Y en tercer lugar los guarismos de 43% con carencias en áreas como conservación y monitoreo de recursos naturales y tecnología de la información. En términos estrictos, buena parte de las dimensiones muestran carencias relevantes desde el punto de vista cuantitativo, pero algunas parecen merecer más atención que otras. Una de ellas es, sin duda, la gestión financiera, ya que estos cargos suponen la toma de decisiones sobre el origen y destino de los recursos, y por tanto este es, sin duda, un tema clave a enfocar en la capacitación. Es resaltable también la proporción elevada de personas con carencias en el área de conservación y monitoreo de recursos naturales, ya que un cargo directivo en el sistema se supone que requiere de un conocimiento relevante en esta área. Otros aspectos parecen más específicos: áreas como las de turismo y recreación o comunicación, educación y relaciones públicas quizás no sean ítems necesariamente “exigibles” a todos los recursos de este nivel, ya que puede pensarse también en

<sup>13</sup> Ese valor corresponde, en la escala ordinal, al juicio “Calificación y/o habilidades suficientes, que pueden mejorarse en aspectos específicos”. En el punto 2 se describió con mayor detalle la escala y las características de las dimensiones.



especialización temática de algunos funcionarios en aspectos específicos. Más razonable resulta, probablemente, preocuparse por la capacitación masiva en ítems que, si bien muestran menores niveles de carencias relativas, deberían ser condiciones básicas para ejercer cargos directivos de este tipo, como el desarrollo y gerenciamiento de proyectos y, muy especialmente, los conocimientos en políticas, planificación y manejo de áreas protegidas.

**Cuadro 4: Directivos y técnicos de nivel superior: calificación de conocimientos y habilidades**

	Calificación Promedio	% con carencias (*)
Habilidades generales	3,8	21
Gestión financiera	3,4	64
Manejo de RRHH, Desarrollo de Personal y entrenamiento	3,8	14
Desarrollo y gerenciamiento de proyectos	3,6	29
Comunicación, educación y relaciones públicas	3,6	36
Tecnología de la información	3,4	43
Trabajo de campo y manejo de sitio	No corresponde	No corresponde
Conservación y monitoreo de recursos naturales	3,5	43
Turismo y recreación	3,5	50
Evaluación socio-económica y desarrollo comunitario	3,6	36
Políticas, planificación y manejo de Areas Protegidas	3,8	21
Vigilancia y control	3,6	29

(\*) Proporción de personas calificados con puntuación 3 o inferior

**Cuadro 5: Directivos y técnicos de nivel superior: variables socio-demográficas y de carrera**

Sexo (%)		
	<i>Hombres</i>	100
	<i>Mujeres</i>	0
Edad promedio (en años)		50
Estudios (% por nivel)		
	<i>Primaria incompleta</i>	0
	<i>Primaria completa</i>	0
	<i>Técnica incompleta</i>	0
	<i>Técnica completa</i>	0
	<i>Secundaria 1er. Ciclo</i>	0
	<i>Secundaria 2do. Ciclo</i>	0
	<i>Universitaria incompleta</i>	15
	<i>Universitaria completa</i>	46
	<i>Estudios de posgrado incompletos</i>	0
	<i>Estudios de posgrado completos</i>	38
Antigüedad en el cargo (promedio de años)		8,9
Tipo de cargo (%)		
	<i>Presupuestado</i>	58
	<i>Contratado</i>	42

El conjunto de personas en el cargo no muestra características que puedan comprometer los resultados de un proceso de capacitación: su edad promedio -50 años- no puede considerarse elevada para los patrones habituales de estos cargos en la administración pública uruguaya, su antigüedad promedio sugiere que se trata de funcionarios con trayectoria y su nivel educativo promedio permite suponer que pueden incorporarse sin mayores problemas a procesos de capacitación como los previstos. El único punto que supone algunas dudas es la situación de personal contratado en la que se encuentran más de cuatro de cada diez funcionarios de este nivel, lo que puede implicar limitantes importantes para su involucramiento en procesos de este tipo así como incertidumbre sobre su estabilidad en la función.<sup>14</sup>

En el segundo nivel, que comprende **técnicos y supervisores**, la situación parece ser más compleja. Por lo pronto, se trata de un grupo más heterogéneo, ya que allí aparecen personas con tareas diferentes –incluyendo algunos niveles de especialización- y niveles educativos inferiores y más variados.

La cantidad de ítems cuyo promedio puede considerarse bajo –incluso inferior al punto medio de la escala- es muy alto, y son varias las dimensiones en las que se encuentran porcentajes relevantes de personal que muestran carencias. En términos de *ranking* las más importantes son gestión financiera, turismo y recreación, evaluación socio-económica y desarrollo comunitario y políticas, planificación y manejo de áreas protegidas. Pero es razonable pensar que algunas de ellas no sean calificaciones o habilidades que deban tener todos los técnicos que se incluyan a este nivel, ya que se supone que se desarrollarán especializaciones en algunas áreas temáticas. Otras dimensiones que se encuentran con menores niveles de carencias suponen, sin embargo, un desafío mayor: un ejemplo evidente es el 71% de personas con carencias en conservación y monitoreo de recursos naturales (Cuadro 6).

Los resultados sugieren que a este nivel deberá avanzarse en términos de una mayor especificación de los objetivos finales de capacitación para la dotación de recursos humanos a este nivel, y que deberían diferenciarse dos campos: uno en que se incluyen todos los temas prioritarios de conocimiento necesario y exigible para todos los recursos humanos del nivel, y otro en que se incluyen conocimientos que pueden ser necesarios para funcionarios especializados. Algunas de esas áreas de conocimiento suponen un nivel de especialización muy importante, que no tiene sentido exigir al conjunto de los funcionarios. Obviamente, eso supone establecer con claridad la cantidad necesaria de personas con esos conocimientos y habilidades y su disponibilidad para trabajar para el sistema en su conjunto.

El personal de este nivel se encuentra en una situación que puede considerarse más estable –la gran mayoría son presupuestados, y con una trayectoria importante en su cargo-, su edad promedio es apenas inferior a los 50 años y la mayoría también tiene educación universitaria a diversos niveles (Cuadro 7). De todas formas, se

---

<sup>14</sup> Entre otros aspectos, las disposiciones presentan ciertas limitaciones a los funcionarios públicos contratados concursas por ciertos cargos.

encuentra entre ellos un grupo que se caracteriza por una formación técnica que es probablemente más específica, y que deberá ser evaluada de manera más concreta.

Finalmente, también parece claro que será necesario avanzar más en términos de los perfiles concretos de este grupo de técnicos. Está previsto un crecimiento importante de este grupo en el marco del proyecto, pero en la mayoría de los casos están orientados al trabajo en áreas y son denominados simplemente como “investigadores”.

**Cuadro 6: Técnicos y supervisores: calificación de conocimientos y habilidades**

	Calificación Promedio	% con carencias (*)
Habilidades generales	3,4	57
Gestión financiera	2,6	92
Manejo de RRHH, Desarrollo de Personal y entrenamiento	2,9	64
Desarrollo y gerenciamiento de proyectos	2,8	80
Comunicación, educación y relaciones públicas	3,1	71
Tecnología de la información	3,0	43
Trabajo de campo y manejo de sitio	3,2	69
Conservación y monitoreo de recursos naturales	3,2	71
Turismo y recreación	2,2	92
Evaluación socio-económica y desarrollo comunitario	2,7	86
Políticas, planificación y manejo de Areas Protegidas	2,8	85
Vigilancia y control	3,0	79

(\*) Proporción de personas calificados con puntuación 3 o inferior

**Cuadro 7: Técnicos y supervisores: variables socio-demográficas y de carrera**

Sexo (%)		
	<i>Hombres</i>	71
	<i>Mujeres</i>	29
Edad promedio (en años)		49,8
Estudios (% por nivel)		
	<i>Primaria incompleta</i>	0
	<i>Primaria completa</i>	0
	<i>Técnica incompleta</i>	0
	<i>Técnica completa</i>	29
	<i>Secundaria 1er. Ciclo</i>	0
	<i>Secundaria 2do. Ciclo</i>	0
	<i>Universitaria incompleta</i>	29
	<i>Universitaria completa</i>	0
	<i>Estudios de posgrado incompletos</i>	29
	<i>Estudios de posgrado completos</i>	14
Antigüedad en el cargo (promedio en años)		18,6
Tipo de cargo (%)		
	<i>Presupuestado</i>	86
	<i>Contratado</i>	14

El análisis sobre la situación de los **guardaparques** muestra también carencias relativamente importantes en algunas dimensiones claves, aún cuando se puede considerar que muchas de las que están señaladas corresponden a aspectos que exceden la descripción del rol. Áreas como la conservación y monitoreo de recursos naturales aparecen como un aspecto central, especialmente cuando los juicios indican que los conocimientos y habilidades actuales están por debajo del nivel deseable en las dos terceras partes del personal involucrado. De la misma manera, aunque el porcentaje no sea tan elevado, parece relevante el que más de cuatro de cada diez personas sea calificada como con carencias en la dimensión de vigilancia y control, y muy importante el tercio de personas para las cuales se considera que tienen niveles insuficientes en trabajo de campo y manejo de sitio, dos aspectos que pueden considerarse centrales en la descripción de la tarea del guardaparque (Cuadro 8).

Otras cuestiones son calificadas de manera aún más crítica, pero es razonable pensar que sean dimensiones de conocimientos y habilidades exigibles sólo a determinados guardaparques, que se encuentren en áreas en las cuales esas habilidades o conocimientos pueden resultar importantes. Esto podría ocurrir con aspectos tales como la evaluación socio-económica y el desarrollo comunitario, la comunicación, educación y relaciones públicas y el turismo y la recreación.

Los datos socio-demográficos indican que los guardaparques son personas que se ubican, promedialmente, en el entorno de los cuarenta años, con un nivel educativo que varía de medio a bajo (en términos comparativos con el contexto nacional), la mayoría de ellos con una antigüedad media en el cargo –cerca de los ocho años- y en situación de presupuestados (Cuadro 9).

Estas características sugieren que sería importante, conjuntamente con la capacitación, considerar especialmente los criterios necesarios para la contratación de nuevos guardaparques, lo que ocurrirá en medida importante, según las previsiones del proyecto. En este caso es importante pensar en considerar, además de los conocimientos y habilidades<sup>15</sup>, la oportunidad de mejorar mediante el reclutamiento el perfil educativo y disminuir la edad promedio.

Finalmente, el caso de los **funcionarios de campo** aparece como bastante más sencillo en un primer aspecto, ya que se trata de un conjunto bastante más reducido de dimensiones requeridas, y algo más complejo en otro, en tanto el grupo de funcionarios muestra algunas características que pueden suponer barreras importantes para ciertos objetivos del proyecto.

Los datos del estudio realizado muestran que la calificación de los funcionarios que se encuentran en este grupo está bastante lejos de la situación deseable en todas las dimensiones relevantes para el cargo, incluso aquellas que aparecen como cuestiones indispensables (Cuadro 10). Se hará necesario, entonces, avanzar sustantivamente en este campo, tanto en temas que tienen que ver con los recursos

---

<sup>15</sup> Los cursos que están planificados en esas áreas pueden contribuir sustantivamente a mejorar estas cuestiones.

naturales como con el trabajo de campo y la vigilancia y control. La baja calificación recibida en el campo de habilidades generales sugiere también que el tipo de reclutamiento utilizado hasta ahora no aparece como el más adecuado.

**Cuadro 8: Guardaparques: calificación de conocimientos y habilidades**

	Calificación Promedio	% con carencias (*)
Habilidades generales	3,8	25
Gestión financiera	2,7	83
Manejo de RRHH, Desarrollo de Personal y entrenamiento	2,7	75
Desarrollo y gerenciamiento de proyectos	No corresponde	No corresponde
Comunicación, educación y relaciones públicas	2,9	75
Tecnología de la información	2,4	83
Trabajo de campo y manejo de sitio	3,7	33
Conservación y monitoreo de recursos naturales	3,3	67
Turismo y recreación	3,2	75
Evaluación socio-económica y desarrollo comunitario	2,3	92
Políticas, planificación y manejo de Areas Protegidas	2,1	56
Vigilancia y control	3,5	42

(\*) Proporción de personas calificadas con puntuación 3 o inferior

**Cuadro 9: Guardaparques: variables socio-demográficas y de carrera**

Sexo (%)		
	<i>Hombres</i>	100%
	<i>Mujeres</i>	0%
Edad Promedio (en años)		43,3
Estudios (% por nivel)		
	<i>Primaria incompleta</i>	17
	<i>Primaria completa</i>	17
	<i>Técnica incompleta</i>	25
	<i>Técnica completa</i>	17
	<i>Secundaria 1er. Ciclo</i>	8
	<i>Secundaria 2do. Ciclo</i>	17
	<i>Universitaria incompleta</i>	0
	<i>Universitaria completa</i>	0
	<i>Estudios de posgrado incompletos</i>	0
	<i>Estudios de posgrado completos</i>	0
Antigüedad en el cargo (Promedio de años)		7,2
Tipo de cargo (%)		
	<i>Presupuestado</i>	100
	<i>Contratado</i>	0

Por otra parte, las características actuales de estos funcionarios indican que se trata de un grupo con edad excesiva para las tareas que debe desarrollar, y su perfil de carrera sugiere que podrían ocurrir en los próximos años varios retiros, como resultado de este nivel de edades y de los años de servicio acumulados (Cuadro 11).

**Cuadro 10: Funcionarios de campo: calificación de conocimientos y habilidades**

	Calificación Promedio	% con carencias (*)
Habilidades generales	3,0	72
Gestión financiera	No corresponde	No corresponde
Manejo de RRHH, Desarrollo de Personal y entrenamiento	No corresponde	No corresponde
Desarrollo y gerenciamiento de proyectos	No corresponde	No corresponde
Comunicación, educación y relaciones públicas	No corresponde	No corresponde
Tecnología de la información	No corresponde	No corresponde
Trabajo de campo y manejo de sitio	3,1	63
Conservación y monitoreo de recursos naturales	2,6	100
Turismo y recreación	No corresponde	No corresponde
Evaluación socio-económica y desarrollo comunitario	No corresponde	No corresponde
Políticas, planificación y manejo de Areas Protegidas	No corresponde	No corresponde
Vigilancia y control	3,0	78

(\*) Proporción de personas calificados con puntuación 3 o inferior

**Cuadro 11: Funcionarios de campo: variables socio-demográficas y de carrera**

Sexo (%)		
	<i>Hombres</i>	100
	<i>Mujeres</i>	0
Edad promedio (en años)		54,8
Estudios (% por nivel)		
	<i>Primaria incompleta</i>	22
	<i>Primaria completa</i>	59
	<i>Técnica incompleta</i>	6
	<i>Técnica completa</i>	0
	<i>Secundaria 1er. Ciclo</i>	13
	<i>Secundaria 2do. Ciclo</i>	0
	<i>Universitaria incompleta</i>	0
	<i>Universitaria completa</i>	0
	<i>Estudios de posgrado incompletos</i>	0
	<i>Estudios de posgrado completos</i>	0
Antigüedad en el cargo (Promedio de años)		26,8
Tipo de cargo (%)		
	<i>Presupuestado</i>	100
	<i>Contratado</i>	0

En este contexto, parece claro que será necesario prestar más atención al reclutamiento, priorizando el ingreso de funcionarios más jóvenes y con mayor nivel educativo promedio, un aspecto que seguramente redundará, previsiblemente, en un

mayor impacto de la capacitación que pueda utilizarse. En este sentido, parece relevante afinar los contenidos de esa capacitación, de manera tal que puedan combinarse componentes de tipo técnico con desarrollo de destrezas y habilidades, así como mecanismos de “inducción” para favorecer la integración en el sistema.

La medición de las capacidades y habilidades de los distintos niveles de recursos humanos fue realizada, como ya se mencionó, para que sirviera como un insumo para la formulación del proyecto. Los resultados aquí presentados muestran un panorama general y algunos énfasis relevantes para cada tipo de cargo. Adicionalmente, sería necesario evaluar estos aspectos con, al menos, dos criterios adicionales. El primero es la proyección de los niveles efectivos de necesidades de personal para cada año de funcionamiento del proyecto. El segundo es la evaluación más fina de los tipos de especialización requeridos en algunos niveles clave, básicamente técnicos y supervisores. Ambos aspectos deben ser considerados con un claro ajuste a la programación realizada, de forma tal de poder escalar las actividades de capacitación en el marco del plan de trabajo del proyecto.



## V. SINTESIS Y CUESTIONES PENDIENTES

- V.1. Los resultados hasta aquí expuestos muestran que existe una significativa brecha de dotación, capacidades y habilidades entre la situación actual y la proyectada para la construcción de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El proyecto ha avanzado en la identificación de ambas barreras y, hasta cierto punto, en la determinación de actividades para solucionarlas.
- V.2. En términos de dotación, existe una estimación razonablemente detallada de los incrementos necesarios, calculados fundamentalmente a través de un modelo de dotación diferente para cada AP y de una estimación de las necesidades del órgano director del sistema. Sería relevante, sin embargo, profundizar en el grado en que esos recursos deberían asignarse específicamente a las áreas, si ello sería necesario con una dedicación total o parcial, y explicitar en mayor medida los arreglos institucionales supuestos. Aunque la definición de la creación de un organismo central uniendo los recursos de las distintas unidades ahora existente es un punto de partida, debería explicitarse en mayor medida el esquema organizativo de las áreas para poder disponer de una evaluación más realista de sus fortalezas y debilidades, así como de las acciones necesarias para consolidarlo.
- V.3. El nivel de capacitación de los recursos humanos del sistema necesita ser mejorado en varios aspectos. Los campos básicos para cada tipo de nivel de funcionario parecen haber sido identificados mediante el estudio. La etapa siguiente es avanzar tanto en el desarrollo de los contenidos como en la definición de metas cuantitativas de capacitación. En tanto algunas de las necesidades suponen capacitaciones muy específicas, es necesario definirlas con precisión para ajustar las actividades y el presupuesto de los proyectos.
- V.4. Asimismo, al verificarse que se incorporarán una cantidad importante de nuevos recursos al sistema, debe evaluarse cuántos de esos recursos pueden disponer ya de capacitación suficiente en algunas de las áreas, y en cuantos casos esta calificación deberá ser reforzada. Sería razonable, a su vez, realizar un ajuste de estas estimaciones a julio de 2006, cuando puedan verificarse los posibles efectos de los planes de reforma del Estado en la dotación actual de personal de los servicios involucrados. Avanzar en estas definiciones permitirá también evaluar el grado en que diferentes alternativas de capacitación –algunas existentes, otras en proceso de creación<sup>16</sup>– podrán ser consideradas como una solución razonable a las necesidades planteadas.
- V.5. Adicionalmente, del estudio realizado surge la necesidad de establecer criterios básicos para el reclutamiento de los recursos humanos que ingresarán en el sistema en el futuro. En muchos casos, esto supone avanzar incluso en las definiciones de cargos, para aquellas situaciones en las que se estima una cantidad importante de nuevos ingresos.

---

<sup>16</sup> Como es el caso de la tecnicatura de UTU.

## **AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES E INDIVIDUALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS. PARTE II: REVISIÓN Y REDEFINICIÓN DE ACTIVIDADES**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El documento que se presenta a continuación comprende los resultados de la segunda parte de la consultoría para la **AMPLIACION DEL DIAGNOSTICO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES E INDIVIDUALES PARA EL DESARROLLO DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS**. En la primera parte se realizó una profundización de ese diagnóstico -centrado en el *Resultado 2* del documento de proyecto y, más específicamente, en el estudio de la situación en términos de capacidades individuales- y en este segundo documento se realiza una revisión de las actividades propuestas y aquellas consideradas necesarias para alcanzar estos objetivos.

Aunque los *resultados* están formulados básicamente en términos de capacitación, el desarrollo no se centra exclusivamente en esas actividades, sino que también contempla algunas acciones que parecen necesarias tanto para el fortalecimiento del sistema como para la definición de las características del sistema de recursos humanos.

En la medida que aún no existe un Plan de trabajo totalmente definido, las referencias a actividades intentan servir también como insumo y/o punto de partida para la toma de algunas decisiones sobre estructura de trabajo y asignación de recursos en el marco del proyecto.

En el punto 2 se presentan algunas cuestiones generales referidas al componente de fortalecimiento institucional (*Resultado 1*), así como a la estructura de recursos humanos del proyecto.

En el punto 3 se expone el desarrollo de las actividades directamente vinculadas con el *Resultado 2*.

Finalmente, en el punto 4 se presentan algunos comentarios adicionales sobre aspectos de formulación y futura gestión del proyecto vinculados con ambos componentes del proyecto.

## II. SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y EL SUB-SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.

### I. ASPECTOS GENERALES.

El proyecto ha sido formulado como un aporte a un proceso: la implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay. En ese sentido, queda meridianamente claro que la estructura del sistema al terminar el proyecto no tiene porqué ser la que se considera óptima. En términos estrictos, puede ser una fase no necesariamente final de ese proceso. Ello no exime, sin embargo, de imaginar el diseño deseado para tal estructura como meta final. En ese sentido, el documento de proyecto anuncia un conjunto de arreglos institucionales que comprenden un rol relevante de DINAMA como agencia responsable por la ejecución del proyecto, a la que suma una Unidad de Ejecución *ad-hoc* y organismos adicionales para la adopción de decisiones políticas o como espacios de participación de actores vinculados con el tema.

Sin embargo, es importante señalar que esos arreglos institucionales pueden presentar algunas dificultades al momento de pensar el diseño final del sub-sistema de recursos humanos, no tanto para la gestión del proyecto sino más bien para el futuro SNAP.

Sin dejar de reconocer estas cuestiones –que se tratan en detalle más adelante- es importante tener claro que el trabajo hasta aquí realizado tomó como un supuesto general que existirá un sistema –considerando como tal un conjunto de partes coordinadas- y que ese sistema será algo más que una simple “federación” de organizaciones; en otra palabras, que tendrá un cierto nivel de ordenamiento jerárquico. El supuesto asume que el sistema como tal será responsable por un sub-sistema de recursos humanos, al que se encargará la ejecución de las tareas necesarias para el funcionamiento del SNAP.

Este supuesto es, en la práctica, algo simplificador. Por lo pronto, porque en cierta medida minimiza una de las complejidades más importantes, que es la que deviene de la relación entre los diferentes actores integrantes del sistema, la provisión de recursos humanos por parte de cada uno de ellos, y la combinación de estos recursos con actividades y tareas que podrían considerarse “centrales” –en el sentido de comunes a todo el sistema- y otras que podrían considerarse “localizadas” – porque están relacionadas con una parte específica del sistema, como es el caso de un área protegida concreta. Asimismo, el componente *ad-hoc* que representa el equipo de proyecto supone que es necesario tomar en cuenta este aspecto como una cuestión relevante para la determinación de algunos caminos a seguir en las áreas de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades organizacionales e individuales.

Debe quedar claro, entonces, que las estimaciones realizadas para el sistema en su conjunto pueden variar ante diferentes alternativas de arreglos institucionales y, a su vez, pueden modificarse de acuerdo a las características que tengan las diferentes áreas que se vayan incorporando. Pero, al menos en una primera instancia, el diagnóstico tomó como referencia la visión general del sistema y el plazo de cinco años del proyecto como horizonte.

El otro aspecto central a tener en cuenta es que este trabajo toma como referencia los cuatro niveles de personal definidos en la formulación del proyecto. Esa categorización, si bien permite establecer con relativa claridad el estado actual y los requerimientos futuros de personal, necesita de mayor especificación en algunos aspectos. Muy especialmente, esta clarificación adicional resulta necesaria en términos de los perfiles de cargos necesarios para los niveles 1 (Directivos y Técnicos de nivel superior) y 2 (Técnicos y supervisores). Esta cuestión es relevante ya que supone diferenciar en el marco de esos niveles sobre algunas calificaciones específicas que serán necesarias, las que no siempre pueden definirse globalmente, y en algunos casos necesitan ser estipuladas a título expreso. En otras palabras, y sólo a manera de ejemplo, cuando se habla de un técnico con tales y cuales características, ¿da igual que sea un biólogo, un geógrafo o un ingeniero agrónomo? ¿O se requiere estipular de antemano el tipo de estudios específicos cursados y/o la especialización requerida? Por otra parte, no está claro en qué medida el uso de esta categorización se puede armonizar con facilidad con la escala funcionarial utilizada habitualmente en la administración pública uruguaya. Aunque la consultoría supone que el esquema propuesto debería ser una referencia flexible, es importante también que exista al menos un chequeo con los responsables políticos de la implementación del sistema.

Otro aspecto importante tiene que ver con los criterios de reclutamiento del personal. Hay en el diagnóstico una estimación de las necesidades de recursos humanos realizada para el sistema y las APs que entrarían en actividad en el marco del proyecto. Esa estimación sugiere que serán muy importantes los mecanismos de selección, ya que la dotación final del sistema duplicará la actual y, en algunos casos (como ocurre con los técnicos y supervisores), supone un crecimiento de casi el triple del nivel de funcionarios actuales. Pero es también evidente que esos mecanismos de selección pueden variar en tanto se trate de incorporaciones de funcionarios eventuales o permanentes. Por esa razón, también en este caso es importante avanzar sobre las actividades del proyecto, porque de esa manera se verá con claridad como se plantean algunos temas que pueden llevar, según las decisiones, a encarar el reclutamiento y la selección de personal por caminos diferentes.

Finalmente, también hay ciertas dificultades para definir con precisión tipos, modalidades y en algunos casos contenidos de capacitación. Los problemas provienen del hecho que en una buena medida no hay una estimación sobre la estabilidad del

personal<sup>17</sup> en algunos lugares claves, y ello determina que no se pueda cuantificar con exactitud cuántas y cuáles de las actividades deben ser capacitación sobre personal existente y cuántas y cuáles deberían operar sobre nuevos miembros. Pero, además, la inexistencia de planes de manejo para la mayoría de las unidades del sistema también atenta contra la posibilidad de especificar muchos los componentes de esa capacitación. En este sentido, parece sumamente importante comenzar a definir un Plan de trabajo o Plan operativo –al menos de tipo anual- que permita ir articulando las actividades a realizarse en una primera etapa, de forma de poder ir definiendo luego otros aspectos que hoy aparecen como menos claros. El avance que ya se realizó en ese sentido es muy importante, aunque el formato en que se está trabajando puede llegar a resultar en el futuro algo complejo e ineficiente.<sup>18</sup>

## II. CUESTIONES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El tema de los arreglos institucionales presenta, como ya fue mencionado, algunas cuestiones básicas definidas. De todas formas, parece importante seguir avanzando en estos aspectos, al menos en tres direcciones, a saber: a) las atribuciones de cada una de las organizaciones; b) el desarrollo de mecanismos de acuerdos para la integración de unidades al sistema, especialmente en el caso de aquellas que no estarán administradas directamente por las organizaciones “madres”<sup>19</sup> y, c) la estructura y características de la unidad responsable del sistema en el futuro.

Respecto a las **atribuciones de cada una de las organizaciones** es relevante la definición del proyecto que establece a DINAMA como organismo ejecutor responsable, tarea que realizará a través de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP). Esta unidad tendrá personal contratado a través de PNUD, y conformará a su vez otra unidad (Unidad Ejecutora de Proyecto Ampliada - UEPA) integrando personal de diferentes organizaciones estatales que tienen competencias relacionadas con el tema áreas protegidas. Otros organismos tendrán atribuciones políticas o consultivas, pero las unidades mencionadas antes concentran la mayor parte de las tareas directas del sistema. A priori, el esquema no parece demasiado complejo en términos de atribuciones, pero debería hacerse un esfuerzo por estipular con claridad responsabilidades y tareas.

---

<sup>17</sup> La estructura de edades de algunos cargos sugiere que podrían verificarse retiros incluso durante el período de funcionamiento del proyecto. Adicionalmente, al existir planes de incentivo para el retiro en algunos organismos públicos, la dinámica de salida podría verse fortalecida.

<sup>18</sup> El uso de un formato de archivo de texto para registrar la planificación de actividades lleva a que la visualización del plan sea más dificultosa y los chequeos lógicos sobre la interrelación de las actividades que la componen menos confiable. Sería razonable utilizar algún software de gestión de proyectos para la elaboración del Plan de trabajo. Además de las posibilidades de simplificar los procesos de cambios que seguramente sufrirá el plan, estas herramientas permiten identificar aspectos claves para el gerenciamiento –por ejemplo, las antecedentes necesarias entre diferentes actividades- y facilitar la visualización de los procesos del proyecto a través de gráficos y esquemas.

<sup>19</sup> Aludimos a aquellas organizaciones que no están integradas en los cuerpos de dirección del SNAP.

A priori también, puede considerarse que la UEP tendrá una importante capacidad de ejecución, dadas sus características de integración, dedicación al tema y financiamiento disponible. Sin embargo, la cuestión es más compleja en el caso de la UEPA, porque allí aparecen otras organizaciones que tienen estructuras distintas, intereses algo diferentes (ya sea por ser más amplios o más específicos) y cuerpos técnicos diversos, no siempre dedicados exclusivamente a las tareas del proyecto. En este caso, es razonable pensar que toda delegación de responsabilidades y tareas hacia integrantes de la UEPA que no están comprendidos en la UEP debería tener: i) una especificación clara de la asignación, si fuera posible a nivel de actividades, tareas o sub-tareas; ii) una definición clara del origen de los recursos que serán necesarios para la ejecución; iii) algún nivel de seguimiento y supervisión por parte de la UEP.

Respecto a los **mecanismos de integración de las unidades al sistema**, es importante anotar al menos dos cuestiones importantes. La primera es que debería avanzarse en definir y formalizar acuerdos con las organizaciones integrantes de la UEPA. Si bien el proyecto permite imaginar los asuntos en que muchas de esas organizaciones participarían, la definición de compromisos de trabajo, tareas y recursos a aportar debe quedar lo más clara posible. Esto se transforma en una cuestión relevante cuanto se trate de organizaciones que tienen vínculos “indirectos” con la temática de las APs y alto compromiso con otros objetivos institucionales propios.<sup>20</sup> La segunda tiene que ver con la figura de “administrador” de un área protegida. El proyecto comprende diferentes formas organizativas que esa figura puede asumir, las que van desde la situación aparentemente más sencilla (que sería el caso de las áreas manejadas por un sector de la propia DINAMA) hasta otras más complejas (que sería el caso de áreas co-gestionadas con participación de organizaciones bien diferentes, como pueden ser agencias estatales centrales, municipios, ONGs y privados). Sería importante avanzar en el desarrollo de alguna especie de “contrato de adhesión” al futuro SNAP de los organismos que ejercen la administración de esas áreas, de forma tal que la participación en el sistema no se limite al acuerdo en torno a un plan de manejo determinado, el que, si bien indispensable, puede no incluir todos los temas relevantes para el sistema SNAP en su conjunto.<sup>21</sup> Y, en cualquier caso, es evidente que debe existir una reglamentación específica, que incluya procedimientos claros de supervisión y control de la gestión en las diferentes áreas. A priori, los instrumentos de la legislación actual parecen relativamente acotados, por lo que sería necesario realizar un esfuerzo en la elaboración de acuerdos o contratos con los administradores de áreas. Es muy importante que estos incluyan cláusulas precisas respecto a los derechos y obligaciones de cada parte, así como una especificación clara de las condiciones en las cuales se pueden revocar esos acuerdos o contratos. Adicionalmente, también

<sup>20</sup> A manera de ejemplo, considérese el Ministerio de Turismo. Si bien resulta claro que tiene intereses congruentes con los objetivos del proyecto, también es evidente que a esa organización otros temas pueden resultarle de mayor importancia y prioridad institucional. Por eso es relevante establecer acuerdos más o menos formales sobre el tipo de participación, de forma tal que los compromisos asumidos sean, de alguna manera, al menos potencialmente “exigibles”.

<sup>21</sup> El caso típico sería el de un gobierno municipal que administra una AP que es de su propiedad. El ingreso y la permanencia en un futuro SNAP debería estar pautado no sólo por el acuerdo en torno a un Plan de Manejo, sino también por ciertos derechos y obligaciones que pueden provenir del sistema en su conjunto.

debería pensarse en la posibilidad de desarrollar algún tipo de mecanismo de tipo “auditoría externa” de los planes de manejo de las áreas, como forma de evitar que los juicios se generen exclusivamente por una organización –DINAMA– que en algún sentido puede ser considerada “juez y parte”, en tanto también gestiona áreas.

Finalmente, respecto a **la estructura y características de la unidad responsable del sistema**, es necesario señalar que la actual estructura organizativa, aunque razonable para iniciar un proceso, necesita ser pensada hacia adelante desde una perspectiva más integral e integrada. Uno de los desafíos centrales que tienen los organismos que afrontan nuevas áreas de trabajo –como ocurre en este caso– es el desarrollo de capacidad institucional propia para gestionar esos asuntos. La presencia del equipo de proyecto PNUD puede facilitar enormemente la gestión, e incluso servir como un “banco de pruebas” de estructuras organizativas, roles y hasta personas. Pero el desafío que afronta la DINAMA es acercarse, al final del proyecto, a una situación en la que sea, de alguna manera, autosuficiente para el rol que tiene asignado en un futuro SNAP. Ese proceso debe estar definido desde un primer momento, evitando los problemas comunes de los llamados “*by-pass institucionales*”. Esos son casos en los cuales se prioriza la ejecutividad de una unidad con cierta autonomía, lo que redundaría en beneficio de un proyecto o programa, pero al finalizar esa etapa la institución madre se encuentra con que no ha sido capaz de desarrollar capacidad de ejecución propia.

Es obvio que esta cuestión está relacionada con la estructura final que se quiere dar al organismo que gestione el SNAP. Y eso lleva directamente a considerar un tema ineludible de plantear, que es una evaluación de la “eficiencia social” que tiene la actual estructura estatal para cumplir con sus objetivos en el campo que nos ocupa. En otras palabras, todo sugiere que es bastante evidente que el actual ordenamiento de los recursos estatales no es el más adecuado, y que debe pensarse en un rediseño institucional que abarque una fusión de las reparticiones públicas que hoy tienen algún nivel de ingerencia relevante respecto a las APs, o en caso contrario la derivación de competencias y recursos hacia una organización central.

Aunque estos procesos están lejos de ser sencillos, todo indica que actualmente existen condiciones políticas y organizacionales que los facilitarían. En otras palabras, es necesario comenzar a dibujar una estructura nueva, y para ello es posible que se deban modificar los límites de ciertas unidades, reasignar funciones, personas, infraestructura y equipos.

Razonablemente, el lugar institucional donde concentrar esos recursos es la DINAMA en general, y la División de Áreas Protegidas en particular. Y al menos las atribuciones y los recursos humanos del sector del MGAP vinculado con el mismo tema deberían ser transferidos.



La estructura prevista puede estimarse a partir de un análisis del cuadro de personal elaborado en el documento de proyecto<sup>22</sup>, tomando como referencia los cuatro niveles funcionariales considerados<sup>23</sup> y el número de áreas protegidas que irán incorporándose paulatinamente al sistema. Una posibilidad, para avanzar sin tener que definir todo “ya”, es determinar el número y tipo de incorporaciones de recursos humanos al sistema durante el primer año. Y, siendo realista, hasta es posible admitir un nivel básico de “negociación política” sobre el diseño de la estructura final, en tanto esta facilite la fusión y no se convierta en una amenaza para los objetivos planteados.

Como forma de asegurar la igualdad de oportunidades y fortalecer la autoridad de los cargos directivos, lo más razonable es utilizar mecanismos universalistas de provisión de cargos, típicamente concursos. El grado en que los mismos pueden ser abiertos o limitados a los funcionarios actuales de las reparticiones estatales involucradas depende de la cantidad de recursos disponibles para nuevas contrataciones. Pero es importante tener en cuenta que se está comenzando a estructurar un área relativamente nueva en el país, y que no es razonable suponer que todas las competencias están adecuadamente cubiertas por la dotación de personal actual. Una forma de minimizar los posibles conflictos con los funcionarios actuales es comenzar rápidamente las actividades de formación, lo que les permitirá competir en mejores condiciones por los cargos concursables.

Es muy importante tener en cuenta que avanzar en el campo de la reestructura y fusión de las partes de la administración pública involucradas con el tema es, además de una necesidad, una señal evidente de la voluntad política de actuar en el tema. Si para la administración no es posible dar el paso que implica integrar un par de unidades estatales relativamente pequeñas y con recursos limitados para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, entonces cualquier otra promesa puede sonar vacía.

En el marco del diseño del sistema, también debería incorporarse una definición más precisa de la Comisión Nacional Asesora y de las Comisiones Asesoras Específicas para cada área. Por lo pronto, debe avanzarse en la forma en que se incorporarán las organizaciones representativas de los actores sociales, tratando de asegurar el mayor nivel de representatividad posible. Asimismo, debería buscarse la responsabilidad de alguna organización como apoyo básico para los aspectos administrativos y secretariales, así como para la coordinación de las sesiones. Otro aspecto relevante es dotar a estas comisiones de un reglamento básico de funcionamiento, que asegure al menos dos cuestiones fundamentales: las condiciones de funcionamiento regular y los alcances y límites de los “vetos”, ya sean implícitos o explícitos. El primer aspecto tiene que ver con la cuestión de los *quorums* para operar. El segundo, con la presencia necesaria de ciertas instituciones para la toma de algunas decisiones.

<sup>22</sup> La forma propuesta se especifica en el punto III de este documento,

<sup>23</sup> Directivos y técnicos de nivel superior, técnicos y supervisores, guardaparques y funcionarios de campo.



### III. ACTIVIDADES PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INDIVIDUALES

Considerando la actual estructura del proyecto, y tomando en cuenta los aspectos institucionales antes mencionados, se presenta aquí un inventario comentado de las principales actividades que integran el proceso de conformación de los productos vinculados con el *Resultado 2*.

**Producto 2.1:** Programa de capacitación de recursos humanos –en todos los niveles– para el manejo efectivo del Sistema y las APs

Tomando como base los cuatro niveles definidos, la profundización del diagnóstico permitió estimar la cuantía y los puntos “débiles” de cada uno de los cuerpos funcionariales en los principales aspectos. Es razonable pensar que una actualización rápida de esa medición pueda realizarse en el momento de arranque del proyecto, de forma tal de poder estimar de manera confiable el “punto cero”.<sup>24</sup> De todas formas, si ello apareciera como especialmente complejo se podría limitar a chequear únicamente los indicadores cuantitativos, de forma tal de poder estimar al menos esa dimensión.

A partir de esos elementos, la propuesta es ir llevando un registro de las personas involucradas en las tareas necesarias para el sistema en el momento actual y lo que se proyecta a futuro, desagregado por nivel de funcionario y áreas. La base podría ser el Cuadro 2 del documento presentado en la primera etapa de esta consultoría <sup>25</sup>, al que se agregan una línea de tiempo –se sugieren trimestres o semestres– de forma tal de poder identificar con claridad cuántos nuevos recursos humanos, de qué tipo y en qué lugar serán necesarios.

Un punto importante que debe tenerse en cuenta tiene que ver con ciertas características de los recursos humanos que no están referidas al campo técnico sino a rasgos personales. Cuestiones tales como la edad, la condición física, el temperamento o el área de residencia deben ser aspectos necesariamente presentes en los criterios de selección.

Así se podrá discutir con más claridad los perfiles específicos de esos recursos, y su asignación de tareas hacia el sistema o alguna de sus áreas específicas. Una vez que se hayan acordado esas características, deben establecerse los mecanismos de selección e incorporación.

---

<sup>24</sup> La información fue recogida durante el mes de febrero. Sería importante que los responsables institucionales revisen el cuadro que aparece en el documento de ampliatorio del diagnóstico, simplemente para saber si la cuantificación es razonablemente ajustada.

<sup>25</sup> Ampliación del diagnóstico de capacidades institucionales para el desarrollo de un sistema nacional de áreas protegidas, Agustín Canzani, Febrero 2006.

Los actuales niveles de conocimiento en las diferentes áreas sugieren que se estaría ante necesidades diversas, más allá de énfasis puntuales. En ese sentido, se propone priorizar los mecanismos de formación en aquellas áreas que no son las tradicionales, como es el caso de la formación en capacidades para elaborar estrategias que comprendan no sólo los aspectos que un enfoque más tradicional de las áreas protegidas considera “técnicos” –básicamente, biodiversidad y sus áreas relacionadas-, sino también aquellos que tienen que ver con las finanzas, comunicación, aspectos sociales como relacionamiento con actores, negociación y formación de alianzas, desarrollo local, y todo lo relacionado con la capacidad de ejecutar y/o supervisar proyectos y dar cuenta de sus resultados. Más allá de estos elementos, parece evidente que la capacidad de planificación y programación debe ser un aspecto clave de los conocimientos y habilidades del personal en el área central, en tanto que no debe olvidarse la importancia de conocimientos y habilidades en el área social para los recursos que trabajen directamente en las áreas.

*Como fue señalado en el documento anterior de actividades, “La propia escasez de recursos humanos especializados en el país puede operar como una limitante para la formación de cierto tipo de recursos humanos. En ese sentido, el Programa debería tener una visión amplia, combinando actividades de capacitación de corte más clásico – como por ejemplo, cursos y talleres- con la formación en otros países –cursos, pasantías, etc. Por otra parte, al menos a ciertos niveles, parece importante diseñar algunas alternativas de capacitación que sirven además como instancias de difusión de conocimientos, de forma tal que la concurrencia puede no limitarse a personas interesadas en trabajar directamente en las áreas.”*

Para satisfacer esas necesidades se hace necesario establecer una evaluación de calidad y la adecuación de la actual oferta de capacitación en los temas que interesen particularmente, así como buscar formas de realizar acuerdos con instituciones educativas o entidades de capacitación.

Al menos para el caso de los Directivos y Técnicos de nivel superior, se considera clave que puedan iniciarse pasantías y visitas científicas a otros países cuyos sistemas de APs puedan ser considerados como referencias válidas para el caso uruguayo. Obviamente, la intensidad dependerá de los recursos disponibles, pero quizás podría plantearse que al menos una tercera parte de los técnicos que hoy revistan en ese nivel –que según la estimación realizada en el diagnóstico son 14 personas- realizaran alguna actividad de este tipo. Asimismo, sería interesante incluir en el plan de trabajo actividades de disseminación de esas experiencias. Una posibilidad es programar una jornada de trabajo con los restantes técnicos del mismo nivel y los del nivel siguiente (técnicos y supervisores), y otra con personas vinculadas a la temática de APs pero que no integran la estructura central del sistema (otros profesionales interesados, ONGs, etc.) como actividad sistemática de difusión luego de cada visita o pasantía.

También es fundamental la realización de un curso o programa sobre Gestión y Manejo de APs. En este punto es relevante avanzar en la discusión, ya que puede

estructurarse de muy diferentes maneras. Una vía es realizar un curso determinado, incluso adoptando un enfoque muy específico (por ejemplo, Diseño e implementación de planes de manejo). Otra es definir un programa integrado por módulos, los que se pueden ir administrando según las necesidades más inmediatas, tomando en cuenta los recursos disponibles e incluso definiendo de manera diferente los públicos objetivo de cada módulo<sup>26</sup>. En principio, esta segunda alternativa parece más atractiva, y aunque seguramente es también más trabajosa, todo sugiere que puede llegar a tener un impacto bastante mayor, especialmente porque abarcaría un conjunto de personas más amplio y más variado, y permitiría adaptar los diferentes módulos a las disponibilidades locales y a formatos bien diferentes. Aunque aquí se menciona como curso, quizás la forma de dictado más adecuada podría ser una modalidad de taller, incluso tomando como base para los trabajos prácticos algunas de las APs que comenzarán a implementarse. Adicionalmente, sería interesante producir una guía sobre esta temática, la que podría servir a los participantes en los cursos para su propio aprovechamiento y como insumo para apoyar la divulgación y replicación de algunos aspectos de la capacitación en un público más amplio.

El tema de los guardaparques es otro de los focos de atención, tanto porque se está previendo un incremento sustancial en la dotación como porque existen diferentes antecedentes de capacitación y niveles de ejercicio del cargo. En principio, se parte de la base de la existencia de un sistema de acreditación que administrará DINAMA<sup>27</sup>, y para acceder al cual se supone que es necesaria cierta capacitación específica.

Finalmente, también se consideran en esta línea de trabajo la realización de los cursos de inducción para los trabajadores de campo. Los mismos están pensados como eventos en los cuales se busca, en primer lugar, transmitir una noción de los conceptos clave que están atrás de la construcción del futuro SNAP, así como brindar algunos conocimientos muy básicos sobre rutinas y procedimientos de campo. Debería definirse si se tratará de cursos “in situ” o, en algunos casos, dada la baja dotación de recursos por área, puede intentarse reunir a trabajadores de APs con características similares.

Es a partir de estos elementos que se distinguen las siguientes actividades:

- 2.1.1. Actualización del “diagnóstico rápido” de capacidades y habilidades como línea de base del proyecto.
- 2.1.2. Estimación calendarizada de las metas de recursos humanos totales del sistema desagregados por nivel, área y grado de especialización.
- 2.1.3. Estimación de los recursos humanos necesarios para ser ingresados como nuevos integrantes del sistema.
- 2.1.4. Definición del perfil de los recursos a ser seleccionados.

<sup>26</sup> En algunos casos puede limitarse a públicos internos, y en otros puede ampliarse a diversos públicos externos.

<sup>27</sup> Por tratarse de un caso en el que se encuentran personas ejerciendo el cargo con y sin formación específica, y otras que sin ejercer el cargo detentan cierto tipo de calificación, debería avanzarse en la explicitación de los criterios que estarán en la base de la acreditación.

- 2.1.5. Implementación de los mecanismos de selección.
- 2.1.6. Inventario de recursos de capacitación disponibles.
- 2.1.7. Evaluación de la oferta de capacitación e identificación preliminar de tipos de públicos-objetivo y actividades de capacitación orientadas a esos públicos.
- 2.1.8. Programa de pasantías y visitas científicas para Directivos y Técnicos.
- 2.1.9. Programa de diseminación de experiencias realizadas por Directivos y Técnicos.
- 2.1.10. Programa de Cursos y talleres en diseño y gestión de Areas Protegidas para Directores de Areas, Supervisores Técnicos y recursos humanos externos.
- 2.1.11. Elaboración de guías sobre diseño y gestión de Areas Protegidas.
- 2.1.12. Actividades de capacitación de guardaparques
- 2.1.13. Sistema de acreditación de guardaparques
- 2.1.14. Cursos de inducción para trabajadores en áreas protegidas.

**Producto 2.2:** Programa de entrenamiento de personal en planificación y operación financiera de APs y SNAP

La preocupación por el manejo financiero está basada en la efectiva comprobación de la ausencia de personal de este tipo en la estructura del naciente sistema y en el reconocimiento de los encargados de las debilidades que sobre estos aspectos presenta la actual estructura de recursos humanos, algo que se reflejó claramente en la ampliación del diagnóstico. Estos aspectos, sin embargo, no deben llevar a pensar que hay que fundar una nueva área de conocimiento, sino que en la mayoría de los casos se trata más bien de adaptar conocimientos, técnicas y herramientas que se utilizan en otras áreas de la gestión pública, y que pueden aplicarse en el SNAP, si bien se contemplan algunos conocimientos específicos que deberán ser internalizados por algunos niveles de funcionarios.

En primer lugar, entonces, parece necesario establecer qué tipo de conocimientos y habilidades relacionadas con este campo son necesarias a cada nivel de funcionarios y, a su vez, merece la pena interrogarse respecto a si esos conocimientos deben estar presentes en todos los recursos de determinado nivel o, por el contrario, hay que pensar en algunos funcionarios que se especializarán en estos temas y otros que podrán interactuar con ellos pero no tendrán una formación específica tan desarrollada.

Esto permitirá elaborar un plan de formación, teniendo en cuenta factores cuantitativos y cualitativos, es decir, el número de personas que necesita un tipo determinado de formación.

Los técnicos con mayor nivel de formación relativa podrían iniciar este proceso realizando visitas o pasantías a países con sistemas que puedan considerarse un modelo, o a áreas específicas que representan buenos ejemplos de gestión financiera. Dado que actualmente no existen recursos especializados en este tema, podría pensarse que durante el primer año al menos tres personas realizaran visitas

de este tipo, incluyendo entre ellas algún recurso humano recientemente contratado con especialización en estos temas.

A su vez, se plantea realizar un curso básico de formación en aspectos financieros que tenga una finalidad de nivelación. Este curso comprendería el mínimo requerible para los niveles 1 y 2 de funcionarios, y sería optativo o estaría cubriendo a las personas que según los responsables de los grupos funcionariales de cada área lo requerirían.

Otro curso se orientará directamente a la planificación y operación financiera de las APs, y en este caso se propone que el mismo pueda contemplar la participación de un público más amplio, incluyendo no solamente recursos humanos del sistema sino también personal que en el futuro pueden vincularse a la actividad.

Adicionalmente, se propone realizar un curso orientado específicamente a los temas de generación de ingresos para el funcionamiento de las áreas. En este caso la propuesta considera que podrían vincularse en la currícula elementos de marketing de servicios y planes de negocios. Para que resulte más adecuado, debería buscarse que se trataran ejemplos exitosos de financiamiento en actividades que pueden tener características similares a las APs, como podría ser el caso de la museística.

También se propone establecer un sistema de intercambio de información sobre las experiencias de financiamiento de las áreas. Es clave que quienes vayan a iniciar esta actividad puedan tener elementos que les permitan conocer el “menú” de opciones que se han manejado en el país y sus resultados, no para usarlo como un “vademecum” sino, simplemente, como una referencia informativa válida.

Finalmente, se considera que en el mediano plazo es posible elaborar un Manual –básicamente para uso interno- que adapte las cuestiones financieras al trabajo con áreas protegidas, resultados de las diferentes actividades realizadas.

El listado primario de actividades propuestas se presenta a continuación:

- 2.2.1. Identificación de los niveles de conocimientos financieros necesarios para cada nivel funcional.
- 2.2.2. Diseño e implementación de un programa de formación financiera para personal del SNAP y APs.
- 2.2.3. Programa de pasantías de técnicos especializadas en temas financieros
- 2.2.4. Curso básico de formación financiera
- 2.2.5. Curso de planificación y operación financiera de APs
- 2.2.6. Curso de técnicas de marketing de servicios y planes de negocios para APs
- 2.2.7. Sistema de intercambio de experiencias sobre financiamiento de APs
- 2.2.8. Manual de finanzas adaptadas a la gestión de APs.

**Producto 2.3:** Estrategia de educación terciaria alineada con las metas de capacidades requeridas para el manejo efectivo de APs y el SNAP.

La necesidad de orientar la formación terciaria hacia las capacidades que requerirán el nuevo sistema y las áreas implica realizar un inventario de aquellas instituciones y/o planes que pueden vincularse con la temática en sus diversos aspectos. Algunos son obvios, y otros pueden establecerse con facilidad cuando se definan los requerimientos futuros. Dado que el listado puede ser extenso, deberá realizarse una priorización, la que no debe estar orientada solamente por la proximidad temática, sino también por las necesidades en términos de conocimientos y recursos humanos.

Una vez establecidas las prioridades, será necesario definir objetivos respecto a esas unidades académicas. Mientras que en algunos casos se podrá buscar que colaboren directamente en un nuevo tipo de formación para los egresados –como puede ser el caso de algunas carreras de la Facultad de Ciencias o la Facultad de Agronomía-, en otros la intención puede orientarse a “agendar” el tema en algunos aspectos específicos de la currícula universitaria –Ciencias Económicas, Derecho o Ciencias Sociales.

Los diferentes objetivos pueden requerir de muy diversos tipos de apoyo para ser alcanzados. Una vía puede ser simplemente la provisión de información para incluir en los cursos, mientras que en otros la mejor forma quizás sea aportar un “paquete” que incluya recursos humanos y materiales, como puede ser el diseño de un módulo de una materia.

En tanto sea posible, se deberá buscar suscribir convenios para realizar actividades conjuntas con algunas de esas instituciones. Las actividades pueden ser muy variadas, comprendiendo desde la realización de talleres y seminarios hasta la apertura para la realización de trabajos prácticos en el SNAP o áreas protegidas particulares.

Finalmente, se considera importante que el SNAP puede elaborar un sistema de incentivos que estimula la investigación aplicada a la temática de áreas protegidas. La experiencia indica que dedicando montos relativamente pequeños -vía concursos o incluso becas de trabajo- es posible lograr algunos resultados importantes. Aunque a priori se tiende a suponer que la investigación se orientaría más a las ciencias vinculadas directamente con la biodiversidad, es razonable pensar que puedan existir aportes en campos tan variados como el derecho, el trabajo social, la sociología, la economía o la arquitectura.

El listado primario de actividades propuestas es el siguiente:

- I.3.1. Inventario y priorización de opciones de formación terciaria que pueden incluir temas de formación para el manejo de APs y el SNAP.
- I.3.2. Establecimiento de objetivos de adecuación de la oferta educativa.

- I.3.3. Diseño de insumos para ser utilizados por las instituciones de educación terciaria.
- I.3.4. Convenios con instituciones educativas para la realización de actividades conjuntas.
- I.3.5. Sistema de incentivos para la investigación en APs.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

El conjunto de las actividades aquí planteadas no pueden ser consideradas una propuesta definitiva, sino más bien un aporte primario que sirva como insumo para la planificación final. En ese sentido, es importante tener en cuenta que las actividades aparecen aquí formuladas desde una cierta postura “conceptual”, y que las mismas pueden especificarse bastante más, ya sea por necesidades de comunicación como por necesidades de planificación.

En el primer caso, nada evita que una diferente versión de estas actividades, cambiando los términos empleados en su formulación, sea utilizada para acercar la discusión sobre el tema a un número más amplio de actores participantes. En el segundo caso, es posible pensar que las actividades se desagreguen en un listado más amplio –conceptualmente, esas desagregaciones podrían ser tratadas como tareas- lo que puede facilitar la asignación de responsabilidades respecto a las diferentes organizaciones participantes en el marco del proyecto. Incluso, esa desagregación puede ser muy importante a los efectos de acercarse a una presupuestación más clara de cada una de las acciones a implementar por el proyecto.

Como ya se mencionó en un documento anterior, también es importante tener en cuenta otros dos aspectos que pueden ser relevantes. El primero es la presencia de un conjunto de actividades que pueden considerarse polivalentes, en tanto operan sobre más de un resultado concreto. Identificar estas actividades es necesario porque se transforman en claves para el funcionamiento del proyecto; es probable que esta situación pueda plantearse con algunas de las actividades de formación previstas en los productos 2.1., 2.2. y 2.3. La segunda cuestión tiene que ver con la forma que las actividades se ordenan lógicamente bajo un producto. En el documento las mismas aparecen presentadas con un cierto criterio “cronológico”, pero es lógico pensar que esta cuestión sólo puede establecerse con claridad en el marco de la formulación del plan de trabajo.

Finalmente, hay una cuestión de enfoque que se considera central, y no debería dejar de estar presente durante los trabajos de formulación e implementación. Al comienzo de este documento se menciona el rol del proyecto como un aporte al **proceso** de implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas en Uruguay. La propia noción de proceso alude, al menos, a tres

cuestiones<sup>28</sup>: la acción de ir hacia delante, el transcurso del tiempo y la presencia de un conjunto de fases sucesivas. Considerar esos elementos supone tener en cuenta tanto la necesidad de avanzar como la importancia de fijar metas temporales, acompañada de una idea clara de las principales etapas que pueden representar los diferentes “escalones” de ese proceso. Y, la experiencia sugiere, todo ello implica también una visión pragmática que no deje de tener en cuenta que los procesos no son meras trayectorias lineales, que pueden avanzar y a veces retroceder, pero que lo que importa es la tendencia general de ir acumulando logros y aprender de esas experiencias.

---

<sup>28</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésimo Segunda Edición, 2001. Consultado en <http://www.rae.es/>.



## ACRÓNIMOS

DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
IMR	Intendencia Municipal de Rocha
IMTyT	Intendencia Municipal de Treinta y Tres
PROBIDES	Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este
RENARE	Dirección General de Recursos Naturales Renovables
SEPAE	Servicio de Parques del Ejército
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas