



CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DEL NOROESTE
UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO

EVALUACIÓN DE ESTRATEGIA DE COBERTURA Y FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (PROCOCODES)

INFORME FINAL



M.C. Pastor Sánchez García

M.C. Adán Guillermo Ramírez García

M.C. Mauro Contreras Ruiz

Ing. María José Morales Martínez

Ing. María de los Ángeles Soriano Luna

Ing. Ramiro Velázquez Rincón

Lic. José Antonio Flores Cruz

Chapingo, México. Verano 2009.

AGRADECIMIENTOS

Es gratificante enviar nuestro agradecimiento a la Bióloga Rocío Macrina Esquivel Solís, Directora de Evaluación y Seguimiento de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas por la oportunidad de participar como consultores y llevar a cabo la Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, asimismo a la Bióloga Patricia García Sánchez, quien siempre estuvo pendiente de los avances y dispuesta a proporcionar ayuda para librar las dificultades encontradas durante la realización del trabajo y al M. en C. José Juan Arriola Arroyo, Director de Actividades Productivas Alternativas, con quien durante el desarrollo del presente se tuvo un enriquecedor intercambio de ideas para dar forma a parte de las propuestas aquí presentadas.

De la misma forma a todo el personal de las Direcciones Regionales, Áreas Naturales Protegidas y oficinas de las Regiones Prioritarias visitadas durante la fase de campo, quienes siempre mostraron la mayor disponibilidad para la realización de las encuestas, entrevistas, recorridos de campo, revisión de expedientes y demás información que permitió generar gran parte de los resultados aquí presentados.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a los beneficiarios de los proyectos visitados, quienes mostraron siempre entusiasmo por nuestra visita y orgullosos mostraron sus logros y contribuciones a la conservación de los recursos naturales del país.

Finalmente, consideramos que los aportes de los contenidos de este documento al igual que de sus anexos, pueden ser aplicados y contribuir al seguimiento puntual sobre la eficacia en la cobertura y garantizar que se siga apoyando a la población objetivo del Programa.

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas.
PROCODES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible.
PRODERS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable.
ROP	Reglas de Operación del PROCODES.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
RP	Regiones Prioritarias.
ANP	Área Natural Protegida.
RPC	Región Prioritaria para la Conservación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
ET A	Extensión Territorial Atendida
ET T	Extensión Territorial Total.
PA	Población Atendida por el PROCODES.
PP	Población Potencial elegible por el PROCODES.
PO	Población Objetivo del PROCODES.
PN E	Población Nacional Estimada.
PN T	Población Nacional Total.
DGCD	Dirección General de Conservación para el Desarrollo CONANP.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
POV	Promedio de Ocupantes por Vivienda
TM	Total de localidades incluidas en los municipios del Anexo 1.
BD	Beneficiarios Directos del PROCODES
BI	Beneficiarios Indirectos del PROCODES
FODA	Fortalezas, Oportunidades Debilidades y Amenazas del PROCODES y la CONANP.
PET	Programa de Empleo Temporal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) es un instrumento de la política pública que se propone contribuir a la protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida de los pobladores de las áreas protegidas (AP), zonas de influencia y otras modalidades de conservación, induciendo prácticas sustentables que mitiguen los impactos negativos a los ecosistemas y su biodiversidad.

Por tratarse de un programa público sujeto a subsidios, el organismo público responsable de la evaluación de la política social del gobierno federal determinó que se requiere de una evaluación de los resultados alcanzados por dicho programa en los aspectos de cobertura y focalización. En este contexto, la tarea del equipo humano de la Universidad Autónoma Chapingo se orientó a evaluar las estrategias de cobertura y focalización del PROCODES para los años 2007 y 2008, identificando las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del Programa y emitir recomendaciones que permitan mejorar las estrategias aplicadas.

La metodología empleada consistió en tres fases: trabajo de gabinete, de campo y de análisis y presentación de resultados. Para el primero se hizo acopio, organizó y se analizó la información proporcionada por la Dirección General de Conservación para el Desarrollo (DGCD), Direcciones de AP y Direcciones Regionales de la CONANP. Para el trabajo de campo y debido a las particularidades que presenta la información disponible del programa a evaluar, se procedió a seleccionar una muestra utilizando el *muestreo de conveniencia, método recomendado para las primeras etapas de una investigación*. Fue así que se seleccionaron 27 de las 184 Regiones Prioritarias donde el Programa estuvo presente en 2008. El trabajo se centró en las siguientes variables: concentración de acciones realizadas, población beneficiada y recursos, con el objetivo de establecer una relación entre dichas variables. En estas regiones se aplicaron entrevistas al personal de las AP y Direcciones Regionales y se hicieron recorridos para corroborar la realización de los proyectos apoyados además de verificar la aplicación de las estrategias de cobertura y focalización del PROCODES y el desempeño de éstas.

Dentro de los resultados de la evaluación, se encontró que el Programa tiene un marco normativo que define alcances y cobertura del programa, los objetivos, el problema a atender y las acciones a impulsar. Asimismo, en campo hay un reconocimiento positivo de la imagen institucional de la CONANP.

Por otra parte, el Programa no tiene una definición explícita de la población potencial y en consecuencia carece de una metodología para su cuantificación. La cobertura no se mide actualmente en función de extensión territorial, además de que las Regiones Prioritarias tienen superficies muy extensas; por tanto, los recursos humanos y económicos son insuficientes para cubrir satisfactoriamente las demandas de solicitudes recibidas por el Programa. A esto contribuye la incertidumbre en la distribución de los techos presupuestales a principios de cada año.

Para la operación del Programa se encontró que los actores sociales son sensibles a los efectos negativos por el deterioro de los recursos naturales y entre las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil hay disponibilidad de colaboración y de creación de sinergias.

Entre las amenazas están la desorganización social comunitaria y la falta de una visión homogénea sobre el desarrollo sustentable entre los responsables de instituciones ajenas a la SEMARNAT. Además del recorte presupuestal debido a contingencias nacionales, crisis económicas acompañadas de políticas de racionalidad institucional.

En lo que se refiere a la estrategia de focalización, el marco de calificación para priorizar apoyos por tipo de proyecto se cumple cabalmente y en la solicitud de apoyo se pide información clave para la focalización donde se busca igualdad en la participación de mujeres e indígenas. Se busca inclusión de la población indígena en los procesos de conservación y desarrollo. Sin embargo, en los proyectos comunitarios que involucran actividades productivas y donde se generan ingresos y empleos, la participación de la mujer disminuye drásticamente.

El Programa cumple con la asignación de recursos según el porcentaje correspondiente para cada tipo de acción. El equipo humano con que cuenta la CONANP, tanto a nivel de direcciones regionales, como direcciones de Áreas Protegidas, y en oficinas centrales, tiene experiencia de trabajo con ejidatarios, propietarios y comunidades indígenas.

Hay oportunidades como el creciente interés de organizaciones de la sociedad civil, de grupos ambientalistas, de sectores importantes de las instituciones académicas, de hombres y mujeres de las comunidades rurales por conservar los recursos naturales. La disponibilidad de recursos públicos manejados a través de distintos programas dirigidos al medio rural y el interés mostrado por los grupos de beneficiarios del PROCODES.

Persisten amenazas como la falta de planeación a largo plazo, la cual se ve reforzada con los cambios sexenales de los gobiernos estatal y federal, ya que está visto que cada gobernante trae su propio equipo de colaboradores e ideas de desarrollo que pueden ser contradictorias a la conservación de los sitios de las RP. Otra amenaza son los intereses de capitales privados locales, nacionales e internacionales, debido a la existencia de recursos minerales donde existe biodiversidad de flora y fauna.

Las conclusiones más relevantes que se pueden señalar son las siguientes:

- a. El Programa cuenta con una estrategia de cobertura para el corto, mediano y largo plazo. Aunque ésta se plasma en diferentes documentos donde se identifican las acciones, metas y tiempos para cumplir los objetivos del mismo.
- b. El Programa ha llegado a la población que se desea atender.
- c. El Programa requiere una estrategia de focalización precisa y por ello necesita de una definición más clara de la población objetivo para superar esa debilidad.

Las recomendaciones que se desprenden de esta evaluación son las siguientes:

1. Una de las medidas que contribuirán sin duda a contribuir a alcanzar el fin y lograr el propósito del Programa, es el hecho de contar con asignaciones crecientes de recursos financieros al inicio del año, lo que permitirá tener mayor movilidad de personal en la difusión de dicho Programa por más tiempo y en diferentes medios.
2. Otro elemento que contribuye directamente a contribuir a alcanzar el fin y lograr el propósito del Programa es la disponibilidad de más personal técnico que opere el Programa, debido a que las Regiones Prioritarias hasta ahora definidas poseen superficies muy amplias difíciles de cubrir con el personal operativo con el que actualmente cuentan.
3. El PROCODES debe contar con una base de datos donde se tengan registrados los estudios, proyectos y capacitaciones, así como las obras realizadas las cuales deben estar georeferenciadas y expresadas en mapas.
4. Desarrollar el Sistema de información poblacional del Procodes (SIPPROCODES) el cual permitirá dar seguimiento puntual de los beneficiarios del Programa.
5. Implementar los criterios y definiciones resultados de esta evaluación para dar seguimiento a la cobertura y focalización del Programa, por lo que es necesario ponerlo primero a discusión y hacer un consenso entre los diferentes actores involucrados

La importancia de precisar estos conceptos radica en que al tener claridad en los tipos de población, se hace posible enfocar y aplicar los recursos del Programa donde se requieren, con lo que se espera una mayor eficiencia y se asegura que la distribución de los recursos corresponda con los Fines y Propósitos del Programa.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA	15
1.1 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.	15
1.2 EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PROGRAMA	19
1.3 LA POBLACIÓN OBJETIVO Y ZONAS GEOGRÁFICAS DE APLICACIÓN.....	20
1.4 LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA	20
1.5 LA ESTRUCTURA PARA OPERACIÓN	21
1.6 LAS REGLAS DE OPERACIÓN	22
1.7 RESULTADOS MÁS IMPORTANTES DEL PROGRAMA	23
2. TEMAS DE EVALUACIÓN	24
2.1 DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA DE COBERTURA.....	24
2.1.1 La Cobertura en la Práctica	27
2.1.2 Recomendaciones	29
2.2 EFICIENCIA DE COBERTURA DEL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL.	33
2.2.1 Cobertura Nacional	34
2.2.2 Cobertura Regional	35
2.3 ATRIBUTOS DE LA POBLACION	37
2.3.1 Atributos de la Población encontrados en Trabajo de Gabinete	37
2.3.2 Recomendaciones para Atributos de la Población.....	37
2.4 PORCENTAJE DE DEMANDA CUBIERTA DEL PROGRAMA	38
2.4.1 Análisis Nacional.....	39
2.4.2 Análisis Regional.....	40
2.5 BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS	44
2.5.1 Percepción en campo	44
2.5.2 Definición, Medición y Seguimiento de Beneficiarios Directos e Indirectos.	45

2.6 FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE PROPICIAN LA EFICIENCIA DE COBERTURA DEL PROGRAMA.....	47
2.6.1 Recomendaciones para mejorar el desempeño en la Cobertura del Programa.....	50
2.7 AVANCE DE LA COBERTURA	53
2.7.1 Recomendaciones para Incrementar la Eficiencia de la Cobertura	54
2.8 ESTRATEGIAS DE COBERTURA A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO	55
2.8.1 Propuesta de Estrategias de Cobertura a Corto, Mediano y Largo Plazo	57
2.9 INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA COBERTURA	69
2.10 DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN.....	71
2.10.1 La Focalización en la Práctica	81
2.11 ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN A NIVEL NACIONAL	83
2.12 ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN A NIVEL REGIONAL	89
2.13 RECOMENDACIONES	95
3. FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES.....	97
3.1 ANALISIS FODA PARA COBERTURA.....	97
3.2 ANALISIS FODA PARA FOCALIZACION	108
3.3 RECOMENDACIONES	114
4. CONCLUSIONES.....	116
5. RECOMENDACIONES	120
6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	122
7. ANEXOS	132



- ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA**
- ANEXO II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD**
- ANEXO III. PRINCIPALES FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES**
- ANEXO IV. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN**
- ANEXO V. MECANISMOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**
- ANEXO VI. BASE DE DATOS DE GABINETE**
- ANEXO VII. BASE DE DATOS DE CAMPO**
- ANEXO VIII. ANALISIS DE SUBCONCEPTOS POR REGION ADMINISTRATIVA DE CONANP**
- ANEXO IX. SISTEMA DE INFORMACIÓN POBLACIONAL DEL PROCODES (SIPPROCODES)**
- ANEXO X. TIPOS DE APOYOS DEL PROCODES Y SU PERTINENCIA**
- ANEXO XI. ATRIBUTOS DE LA POBLACION**
- ANEXO XII. INTEGRACION DE EXPEDIENTES POR ACCION POR AP**
- ANEXO XIII. METODOS DE CUANTIFICACIÓN DE COBERTURA**
- ANEXO XIV. POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACION OBJETIVO Y SUPERFICIE POTENCIAL
POR ESTADO, MUNICIPIO Y ÁREA NATURAL PROTEGIDA.**
- ANEXO XV. METODOS DE CUANTIFICACION DE BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS**
- ANEXO XVI. EJEMPLO DE APLICACIÓN DEL MODELO DE COBERTURA Y FOCALIZACIÓN**
- ANEXO XVII. ALINEACIÓN DEL PROGRAMA**
- ANEXO XVIII. EL PROCODES VISTO POR LOS BENEFICIARIOS**

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008.....	34
Cuadro 2.	Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008.....	34
Cuadro 3.	Cobertura regional del PROCODES en 2007.	35
Cuadro 4.	Cobertura regional del PROCODES en 2008.	36
Cuadro 5.	Solicitudes recibidas y apoyadas por el Programa.	39
Cuadro 6.	Solicitudes recibidas y apoyadas por el PROCODES, 2008.....	41

Cuadro 7. Porcentaje de solicitudes recibidas y apoyadas por el PROCODES, 2008.....	42
Cuadro 8. Solicitudes recibidas por tipo de concepto, PROCODES, 2008.....	42
Cuadro 9. Solicitudes apoyadas por tipo de concepto, PROCODES, 2008.	43
Cuadro 10. Porcentaje de solicitudes apoyadas por tipo de concepto.	44
Cuadro 11. Beneficiarios directos e indirectos reportados en 2007 y 2008.	46
Cuadro 12. Indicadores de Resultado y Desempeño	68
Cuadro 13. Indicadores para el seguimiento de la Cobertura.....	69
Cuadro 14. Proyecciones al 2012 basadas en el promedio de recursos ejercidos por número de acciones y beneficiarios para 2007 y 2008.	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Líneas de trabajo de la Estrategia para la Conservación.	19
Figura 2. Proporción de entrevistados que manifestaron cuantificar la población objetivo.	28
Figura 3. Proporción de solicitudes apoyadas por componente 2007-2008.	40
Figura 4. Inversión del PROCODES por conceptos para los años a) 2007 y b)2008 ...	77
Figura 5. Inversión del PROCODES en proyectos comunitarios por subconcepto para los años a) 2007 y b)2008.....	78
Figura 6. Inversión del PROCODES en cursos de capacitación por subconcepto para los años a) 2007 y b)2008.....	79
Figura 7. Inversión del PROCODES en estudios técnicos por subconcepto para los años a) 2007 y b)2008.....	80
Figura 8. Proporción de entrevistados que manifiesta realizar alguna actividad para focalizar.	82
Figura 9. Porcentaje de participación por género para cada concepto de apoyo del PROCODES 2007 Y 2008.....	83
Figura 10. Mujeres beneficiadas directamente en proyectos comunitarios por subconcepto apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008	84

Figura 11. Población indígena beneficiada directamente en proyectos comunitarios por subconcepto, apoyados por el PROCODES en a) 2007 y b)2008	85
Figura 12. Mujeres beneficiadas directamente en proyectos comunitarios por subconcepto apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008	86
Figura 13. Población indígena beneficiada directamente en proyectos comunitarios por subconcepto, apoyados por el PROCODES en a) 2007 y b)2008	87
Figura 14. Superficie atendida por subconcepto en proyectos comunitarios apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008.....	88
Figura 15. Inversión del PROCODES por región para los años a) 2007 y b)2008	89
Figura 16. Incremento de inversión del PROCODES por región de 2007 a 2008	90
Figura 17. Inversión del PROCODES en proyectos comunitarios por región para los años a) 2007 y b)2008.....	91
Figura 18. Inversión del PROCODES en capacitación comunitaria por región para los años a) 2007 y b)2008.....	92
Figura 19. Inversión del PROCODES en estudios técnicos por región para los años a) 2007 y b)2008	92
Figura 20. Proporción de género en beneficiarios directos por Región administrativa de CONANP (2007).....	93
Figura 21. Proporción de género en beneficiarios directos por Región administrativa de CONANP (2008).....	94

INTRODUCCIÓN

La evaluación de los Programas públicos sujetos a subsidios y comprendidos dentro de la Política Social del Gobierno Federal en México, es un mandato del Poder Legislativo que tiene como fin el conocer en qué medida tales programas están cumpliendo con su objetivo social, metas y acciones “para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.¹ Para el cumplimiento de tal disposición, los programas deberán contar con indicadores de resultados, gestión y servicios que permitan medir su cobertura, calidad e impacto.² Las mediciones serán parte de una evaluación externa llevada a cabo por un ente independiente del gobierno y permitirá verificar si “el funcionamiento y los efectos de un programa son acordes con los objetivos que se propusieron alcanzar”,³ por ello, la evaluación externa se convierte en una herramienta en la toma de decisiones para mejorar la futura programación, operación y rendición de cuentas de los programas. En particular, la evaluación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) y que es operado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), tiene como propósito conocer en qué medida ha beneficiado a la población para la cual fue diseñado, mediante dos factores clave: Cobertura y Focalización. La evaluación pretende proponer medidas de reorientación de sus acciones; mejorar sus procesos y, en general, aumentar la efectividad y eficiencia en la aplicación de los recursos para el logro de sus objetivos.⁴

El PROCODES es un instrumento de la política ambiental del gobierno federal, mediante el cual contribuye a fomentar el desarrollo sustentable, otorgando apoyos directos a las comunidades asentadas en las ANP y en otras modalidades de conservación.

¹ CONEVAL. 2009. Monitoreo y evaluación de los programas sociales. Disponible en la ULR: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp consultado el 28 de julio de 2009.

² Ídem.

³ CONANP. 2009. Términos de referencia para la evaluación de estrategia de cobertura y focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). Documento interno de trabajo.

⁴ CONANP. 2009. Términos de referencia para la evaluación de estrategia de cobertura y focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). Documento interno de trabajo.

Dicho Programa fue evaluado en su diseño, consistencia y resultados de la operación del año 2008; pero a fin de cumplir con los lineamientos de la evaluación de resultados hace falta examinar el impacto en términos de la extensión de los beneficios (Cobertura) y la correcta orientación de los recursos (Focalización). La evaluación de estos factores del Programa es altamente relevante por dos motivos; primero porque su puesta en operación marca el eje de la política de conservación para este sexenio y al mismo tiempo porque el Programa es el instrumento más importante de esa política en segundo término se medirá el cumplimiento de los fines y propósito como política social.

La evaluación comprendió los ejercicios fiscales 2007 y 2008, teniendo una duración de ocho meses periodo comprendido de noviembre 2008 a junio del 2009; como ya se dejó establecido líneas arriba, se analizaron las estrategias de Cobertura y Focalización a partir de trabajo de gabinete y de campo.

El presente informe está dividido en cinco apartados, dieciocho anexos y la correspondiente bibliografía. El apartado 1 contiene la descripción de las características del Programa. En el apartado 2, se abordan los temas de evaluación que son la Cobertura y la Focalización; donde se exponen las ideas en torno a cómo debería funcionar el Programa y de qué manera deben identificarse y cuantificarse la población potencial y la población objetivo, para los fines de una evaluación apegada a las condiciones en que opera el PROCODES. En el apartado 3 se presenta el análisis FODA, dónde se identifican los elementos que favorecen o frenan el desarrollo de las potencialidades del Programa y se presentan algunas recomendaciones que ayudarán a mejorar el desempeño. En el apartado 4 se presentan las conclusiones generales del proceso de evaluación de los temas de cobertura y focalización.

El apartado 5 incluye la bibliografía y finalmente se incorporan 18 anexos necesarios para entender todo el proceso de evaluación, tales como las entrevistas al personal de la CONANP, las entrevistas y cuestionarios aplicados a los beneficiarios, los formatos y bases de datos reunidos durante el periodo de trabajo.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA

1.1 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.

En diciembre de 1995 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), como institución responsable de la conservación, la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales en el país; como parte de sus actividades, en 1995 puso en marcha una estrategia de apoyo a las regiones que previamente se habían detectado con altos índices de marginación y pobreza; a este programa se le denominó Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Según se indica en un documento oficial, “durante el período 1995-1998 el Programa operó con presupuesto del Capítulo de Obra Pública, lo que dificultó la aplicación de los recursos destinados al desarrollo de proyectos comunitarios”.⁵

A mediados de 1998 y hasta el presente, los recursos asignados al Programa provienen del Capítulo de Subsidios y Transferencias, hecho que ha agilizado notablemente su ejercicio. Con la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) el 5 de junio de 2000 como órgano descentralizado de la entonces Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuyas atribuciones se centraron desde el principio en la nueva política ambiental, a la que se integraron, en forma conjunta, las interrelaciones existentes entre agua, aire, suelo, recursos forestales y componentes de la biodiversidad, con los aspectos sociales y económicos; meses después, en 2001 el PRODERS comenzó su operación a través de la CONANP, lo cual “ha permitido ampliar su cobertura geográfica y reorientar sus objetivos y alcances”.⁶

⁵ CONANP, 2008. Términos de Referencia para la Evaluación de Estrategia de Cobertura y Focalización del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). Documento interno.

⁶ Ídem.

En el cumplimiento de los aspectos integrados en la nueva política ambiental se llevó a cabo un proceso de planeación estratégica que dio origen al Programa de Trabajo 2001-2006,⁷ en el cual se definieron la misión, visión y objetivos, organizando el quehacer de la CONANP en diez pautas estratégicas. Las primeras seis pautas reflejan el trabajo que la institución realizó y proyectó hacia la sociedad –representatividad, diseño, incentivos, perpetuidad, participación y cultura– y las cuatro siguientes que han caracterizado a la institución– para realizar dicha labor: aprendizaje, sinergia, consolidación y efectividad.

En el documento “Estrategia de Conservación para el Desarrollo, 2007-2012” de la CONANP se establece que el PRODEERS (actualmente PROCODES) es el instrumento articulador de dicha estrategia que permitirá cumplir con la misión de conservar el patrimonio natural de México,⁸ para lo cual “es imprescindible involucrar a las comunidades –a los dueños y habitantes de la tierra– en la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. La CONANP asume así el compromiso de trabajar en la conservación con, por y para la gente”.⁹

La CONANP, por tanto, determinó como uno de sus objetivos principales promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad a través de la participación directa de la población –propietarios, poseedores y usuarios– en los procesos de gestión del territorio y en el manejo sustentable de sus recursos y de la valoración económica y retribución por los servicios ambientales que prestan a la sociedad, de forma tal que se generen oportunidades productivas alternativas y se contribuya a mejorar la calidad de vida de los habitantes en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sus zonas de influencia y otras regiones prioritarias para la conservación.

⁷ Programa de Trabajo 2001-2006 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Documento disponible en la ULR: http://www.conanp.gob.mx/pdf/plan_trabajo.pdf Consultada el 4 de agosto de 2009.

⁸ Programa de Trabajo 2001-2006 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Pág 6.

⁹ CONANP. 2007. Estrategia de Conservación para el Desarrollo, 2007-2012. Pág. 10.

En ese contexto y, a partir de su incorporación a la CONANP, el PRODERS se redefinió como el instrumento principal de una política de conservación a través de la cual se impulsan procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable en las RP, en el marco de la promoción de un modelo de planeación y gestión integral, descentralizado y participativo con una visión de largo plazo.

El PRODERS se constituye en el instrumento articulador de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo de la CONANP, que conjuga otros programas y proyectos como instrumentos de inversión complementarios para desarrollar tres líneas de trabajo: la consecución de una sinergia institucional que procura la convergencia e integración de programas sectoriales en proyectos orientados a la conservación y el uso sustentable de los recursos; la promoción de la participación comunitaria como la plataforma única de planeación y ejecución de las acciones y proyectos de la Estrategia; y la realización de actividades productivas alternativas que generen oportunidades de ocupación e ingreso para las poblaciones asentadas en las ANP y otras modalidades de conservación. Este enfoque parte de la consideración de que las regiones prioritarias son las unidades territoriales básicas en donde se articulan estos procesos sociales e institucionales.

En 2007, la CONANP publica el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012, donde incluye el nuevo concepto de conservación, según el cual, se posiciona al hombre en un lugar central dentro de la problemática de los ecosistemas y su biodiversidad, ya que el interés fundamental es promover y mantener las condiciones de vida digna, las oportunidades para las presentes y futuras generaciones, así como la organización y fortalecimiento comunitario. Este concepto de conservación se dividió en ámbitos de acción directa (protección, manejo y restauración) e indirecta (conocimiento cultura y gestión).

A partir del 28 de diciembre de 2007 se pública el cambio de nombre de Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS) por el de Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES),¹⁰ lo anterior con la finalidad de hacerlo más acorde a la Misión de la CONANP, aunque es importante mencionar que no se modifica el propósito del programa. El PROCODES constituye un instrumento de la política pública que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población, propietarios y usuarios, en los procesos de gestión del territorio; en la apropiación de los recursos; la protección, manejo y restauración de los mismos; y de la valoración económica de los servicios ecosistémicos que éstos prestan a la sociedad, de tal forma que se generen oportunidades productivas alternativas y se contribuya a mejorar la calidad de vida de los habitantes en las Áreas Protegidas y otras modalidades de conservación.¹¹

Basando su estrategia de trabajo en un marco normativo en el que se definen los alcances del programa, los objetivos, el problema a atender, las acciones a impulsar, los criterios para dictaminar, las solicitudes de apoyo, los montos por RP, los valores porcentuales definidos por acción y los actores a los que van dirigidos dichos apoyos.

¹⁰ Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 2007.

¹¹ Se entiende por "otras modalidades de conservación" a las otras regiones prioritarias para la conservación y áreas comunitarias certificadas.

1.2 EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL PROGRAMA

El PROCODES promueve el desarrollo sostenible, ya que comprende las dimensiones ambiental, económica y social; es *flexible* porque atiende los diferentes aspectos que exigen las diversas condiciones regionales; es *integral*, porque sirve de eje articulador de otros programas; es *participativo*, porque sus apoyos se obtienen mediante la discusión y conocimiento de los miembros de las comunidades que atiende. Fomenta la corresponsabilidad, porque el subsidio se obtiene a través de la suscripción de compromisos entre la comunidad y la CONANP. Como instrumento de la Estrategia para la Conservación, el PROCODES incorpora dentro de sus procedimientos, la aplicación de las tres líneas complementarias que distinguen a la Estrategia y que se muestran en la Figura 1.



Figura 1. Líneas de trabajo de la Estrategia para la Conservación.
Fuente: CONANP. 2007. Estrategia de Conservación para el Desarrollo.

El esquema anterior indica que para lograr el desarrollo comunitario sostenible de las comunidades beneficiarias del PROCODES es necesario tomar en cuenta el trabajo de diversas instancias de la misma CONANP y de otras entidades del sector público en lo referente a la creación de sinergias institucionales para impulsar proyectos, la promoción de la organización comunitaria y a la búsqueda de alternativas productivas para la población que hace uso de los recursos naturales dentro de las Regiones Prioritarias (RP) donde se aplica dicho Programa.

1.3 LA POBLACIÓN OBJETIVO Y ZONAS GEOGRÁFICAS DE APLICACIÓN

La población objetivo del Programa son: ejidos, comunidades, propietarios y usuarios ubicados en los municipios de las ANP y en otras modalidades de conservación, así como las sociedades y/o personas morales que éstos constituyan entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas.

El PROCODES tiene una aplicación nacional en los municipios de las Áreas Protegidas de competencia federal, sus zonas de influencia y otras regiones prioritarias para la conservación (RPC), los cuales se definen en el Anexo número 1 de las Reglas de Operación del Programa.

1.4 LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA

PROCODES es un instrumento de la política ambiental mediante el cual la CONANP contribuye a fomentar el desarrollo sustentable, a través del apoyo directo a las comunidades asentadas en las ANP y en otras modalidades de conservación. Para ello, se otorgan apoyos directos mediante los cuales se llevan a cabo un conjunto de acciones agrupadas en:

- **Estudios Técnicos:** Que constituyan herramientas de planeación y programación en torno a estrategias y líneas de acción para la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades.
- **Proyectos Comunitarios:** Se refieren al establecimiento, construcción o conservación de la infraestructura ambiental y productiva.
- **Capacitación Comunitaria:** Son apoyos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades locales a través de cursos y/o talleres de capacitación.

1.5 LA ESTRUCTURA PARA OPERACIÓN

Es un programa gubernamental que apoya a las comunidades con recursos públicos, así sea parcialmente, por su contribución a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; parte del reconocimiento de la estrecha correlación entre pobreza y marginación y el proceso de deterioro del medio ambiente y la depredación de los recursos naturales.

El PROCODES es un programa de subsidios mediante el cual se fortalece la participación de las comunidades y ejidos en la definición y solución de sus problemas. La normatividad para el ejercicio de estos subsidios se publica en el Diario Oficial de la Federación, a través de sus Reglas de Operación. En estas Reglas de Operación se describen los diferentes conceptos y montos de subsidio que pueden apoyarse, características de los beneficiarios, criterios de elegibilidad, así como los términos y condiciones en que se realiza la asignación de los apoyos. En el caso de ANP donde están constituidos los Consejos Asesores (CA), representantes de estos participan conjuntamente con la Dirección del ANP en el dictamen de los conceptos apoyo.

Para la toma de decisiones sobre las solicitudes que cumplen los requisitos de elegibilidad y sobre el monto a asignar para cada una, la CONANP a través de la dirección de cada ANP, cuenta con grupos de trabajo constituidos por miembros de los Consejos Asesores de las ANP; estos grupos de trabajo califican los proyectos de acuerdo con los lineamientos establecidos en las ROP.

Tratándose de los proyectos comunitarios, para cada proyecto se establece un comité pro-obra en el cual se incorporan vocalías con la finalidad de cubrir las acciones de fiscalización social. Los recursos aprobados se manejan a través de firmas mancomunadas de varios integrantes de los Consejos Asesores, quienes son los responsables de vigilar junto con personal de la ANP que los recursos se apliquen correctamente para lo que fueron autorizados.

1.6 LAS REGLAS DE OPERACIÓN

La normatividad del PROCODES se encuentra establecida en las Reglas de Operación del Programa (ROP), en la cual se mencionan los criterios y mecanismos que utiliza el Programa. Las ROP del programa comprenden: Los objetivos del programa; Lineamientos (cobertura, población objetivo, acceso a los apoyos, características de los apoyos, participantes); Operación (actividades y plazos, derechos, obligaciones y sanciones, coordinación institucional, ejecución); Auditoría, Control y Seguimiento; Evaluación y Transparencia.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del día 26 de febrero de 2007 las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, aplicables para el ejercicio fiscal 2007 y el 28 de diciembre de 2007 se publicó en el mismo DOF, el Acuerdo por el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para Desarrollo Sostenible, vigentes para el ejercicio fiscal 2008.

En el Anexo 01 Formato INV01-07 Características Generales del Programa se presenta el resumen de los principales aspectos.

1.7 RESULTADOS MÁS IMPORTANTES DEL PROGRAMA

En 2007 el Programa tuvo una erogación de casi 159 millones de pesos de un total autorizado de 160 millones (99.4%), lo que representó un alto nivel de ejecución del gasto para un programa público.¹² Estos recursos se distribuyeron en un total de 149 Regiones Prioritarias (RP), de las cuales 103 fueron Áreas Protegidas (AP) y 46 otras modalidades de conservación. El Programa tuvo incidencia en 1,281 comunidades de 321 municipios, en un total de 30 Estados de la República. La población beneficiada de manera directa por el PROCODES en 2007 ascendió a 58,894 personas de las cuales 22,511 (38.2%) fueron mujeres y 36,383 (61.8%) hombres. La población indígena atendida fue de 21,474 personas, es decir el 36.4% de la población total beneficiada de manera directa. El Programa benefició de manera indirecta a 419,597 personas; de las cuales, 48% fueron mujeres y 52% hombres.¹³ El presupuesto autorizado al PROCODES pasó de 16.5 millones de pesos en 2001 a 160 millones de pesos en 2007. La población beneficiada de manera directa por el Programa, pasó de 14 mil personas en el 2001 a 58 mil 894 en el 2007, de las cuales 38% son mujeres y 36% es población indígena. En 2001 se apoyó a 242 comunidades y para 2007 el número de comunidades se elevó a 1,281 en 321 municipios de 30 Estados de la República Mexicana. Durante 2008, se ejerció un presupuesto de 181.847 millones de pesos de un total autorizado de 185.250 y con ello se incrementó la población beneficiada, aunque no se conocen a detalle las características de esa población; por ello, para la CONANP es importante contar con una evaluación que dé cuenta de los resultados en la aplicación del Programa con base en sus Estrategias de Cobertura y Focalización. Pero es importante reconocer que el PROCODES posee una estructura institucional operativa a nivel nacional, representada por las direcciones regionales y de las ANP quienes derivado de sus programas operativos anuales y programas de manejo impulsan acciones ya definidas en las ROP, lo que conlleva a mayor certidumbre institucional.

¹² Los datos exactos acerca del ejercicio fiscal 2007 se encuentran disponibles para todo público en la siguiente dirección ULR: http://www.conanp.gob.mx/pdf_procodes/Informe%20Final%20PRODEERS%202007.pdf Consultada el 4 de julio de 2009.

¹³ La información anterior aparece en SEMARNAT-CONANP. 2008. Logros 2008. Trabajamos con, por y para la gente.

2. TEMAS DE EVALUACIÓN

2.1 DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA DE COBERTURA

Con la intención de realizar el diagnóstico de la forma en que se determinan y cuantifican en el Programa la población potencial y la población objetivo, se revisaron las ROP correspondientes a los ejercicios fiscales 2007 y 2008 publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2007 y DOF, 2007b), los lineamientos internos para la formulación, ejecución y evaluación del Programa 2007 y 2008 (SEMARNAT-CONANP, 2007 y SEMARNAT-CONANP 2008); asimismo se visitaron y realizaron entrevistas a personal¹⁴ directivo y operativo de 27 Regiones Prioritarias (RP), incluidas 26 Áreas Naturales Protegidas (ANP).

En los documentos se encontró que las ROP de 2007 y 2008 contienen de manera implícita el concepto de población potencial en su artículo 3, numeral 3.1. al abordar el tema de Cobertura, donde menciona que: “El PROCODES tendrá una aplicación nacional en los municipios de las Regiones Prioritarias, que se mencionan en el Anexo número 1” de las Reglas citadas, sin hacer distinción en cuanto al número de habitantes que posee cada municipio, contemplando de esta manera desde comunidades rurales y marginadas hasta grandes centros de población; un ejemplo real de la diversidad de centros de población es el caso de la Región Centro y Eje Neovolcánico, en la cual están incluidas algunas Delegaciones del Distrito Federal al igual que ciertos municipios densamente poblados del Estado de México que forman parte del Área Metropolitana, de tal manera que la región concentra una enorme masa de población a nivel nacional, lo cual afecta directamente en la disminución del porcentaje de Cobertura del Programa.

¹⁴Seis Directores Regionales, 23 Directores de ANP, 1 Administrador, 4 Coordinadores, 15 Subdirectores y 56 Técnicos Operativos.

Así mismo, refiere la estimación de la Cobertura bajo dos enfoques; aquella que se establece en base a los municipios contemplados en el Anexo 1 de las ROP, que de acuerdo con los datos reportados hasta el momento se sabe que para el 2007 fueron 490 y en el 2008 disminuyó a 406 municipios atendidos; tales cantidades representan el 20% y 16.5% respectivamente en relación con el total del país, la cual presenta hasta el momento complicaciones surgidas del hecho de que las unidades de medición varían según el tipo de acción y muchas veces varían también dependiendo de quién reporta el beneficio. Esto puede corroborarse en las bases de datos de los informes finales físicos y financieros de 2007 y 2008, donde se cuantifica por hectáreas, kilómetros ó metros, entre otras unidades.

En este caso es necesario tener en cuenta la importancia de uniformizar las unidades de medida de superficie de los proyectos, así como de identificar aquellos proyectos cuyo impacto puede ser claramente medido en hectáreas.

En el caso de la cobertura, si se considera el número de municipios del Anexo 1 de las ROP donde tiene presencia el Programa, hay que considerar que año con año se incrementa el número de municipios de dicho anexo, sin embargo el recursos no se incrementa de manera proporcional, por lo que se puede tener una idea errónea sobre la eficiencia, pues al calcularla se toma en cuenta recursos asignado al PROCODES entre el número de municipios donde se tiene presencia. A mayor número de municipios e igual o menor recurso asignado, la eficiencia disminuye.

De igual manera se ha calculado a la Cobertura en término poblacional, la cual refiere a los ciudadanos que habitan en los 932 municipios enlistados en el Anexo 1, territorios en los cuales se ubican las 284 Regiones Prioritarias (RP), en donde incide la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Considerando que la unidad básica de atención son las personas, el seguimiento a la Cobertura es más adecuado, ya que se puede obtener la información de la población total de los municipios.

En el numeral 3.2. de las ROP, al abordarse el tema de la población objetivo se refiere a sujetos elegibles (numeral 3.2.1.), a los cuales se define como aquellos “ejidos, comunidades, propietarios y usuarios ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias, así como las sociedades y/o personas morales que éstos constituyan entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas” (DOF, 2007b). En la definición anterior se observa que toda persona física, sea o no integrante de algún núcleo agrario y que cumpla con los requisitos de elegibilidad señalados en las ROP forma parte de la población potencial, pudiendo tener acceso legalmente a los recursos del Programa al ser parte al mismo tiempo, de la población objetivo. Con base a lo ya expuesto, se puede afirmar que los documentos que dan soporte al Programa no definen de forma explícita y se carece de una metodología establecida para la cuantificación de dichas poblaciones¹⁵, las cuales son consideradas componentes y es a través de la cobertura como puede ser medida. En cuanto a los indicadores se ha considerado las definiciones establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁶:

Población potencial: “Corresponde a la población total que presenta el problema y/o necesidad que justifica el Programa y por ende pudiera ser elegible para su atención”.

Población objetivo: “Aquella que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella”.

¹⁵ Cfr. Esta ausencia está señalada en la página 1 del documento de trabajo del CONEVAL, denominado “Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas 2007”. Dado a conocer el 16/12/2008.

¹⁶ CONEVAL. 2009. “Normatividad para la evaluación de los Programas Federales”. Capítulo VI Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño, página 6. Documento digital obtenido y consultado el 8 de julio de 2009 en : http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/732.pdf Otros capítulos de la misma publicación en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?id=normatividad_evaluacion.

2.1.1 La Cobertura en la Práctica

Para efectos del análisis de la información recabada en campo, fue necesario separar las encuestas de acuerdo al cargo de cada entrevistado en: altos mandos (Director Regional, Encargados del Programa a nivel Regional, Director y Subdirector de AP), mandos medios (Coordinador, Jefe del Departamento) y técnicos.

Por lo que el 95.3% de estos entrevistados manifestó que sí tienen identificada la población potencial de su RP, mientras que el 4.7% no la puede identificar. En tanto que el 87.7% considera como población potencial al total de municipios enlistados en el anexo 1 de las Reglas de Operación.

El 67.9% del personal entrevistado considera que sí está cuantificada, no obstante que sólo 59.4% proporcionó datos de dicha población. En este sentido, se interpreta que entre el personal que opera el PROCODES existe cierta ambigüedad en su cuantificación.

Referente a la población objetivo, el 92.4% considera tener identificada dicha población. Sin embargo, al analizar su método de identificación, el 43.4% considera como población objetivo a los usuarios de los recursos y/o localidades que han recibido el apoyo del Programa, mientras que el 56.6 % restante manifestó una gran variedad de respuestas, lo que refleja diversidad en la percepción del concepto.

El 53% de los técnicos entrevistados manifestó no tener cuantificada a esta población, mientras que el 67 % de altos mandos sí (Figura 2). Sin embargo no argumentaron claramente como lo hacen; situación que es similar en los tres niveles de operación.

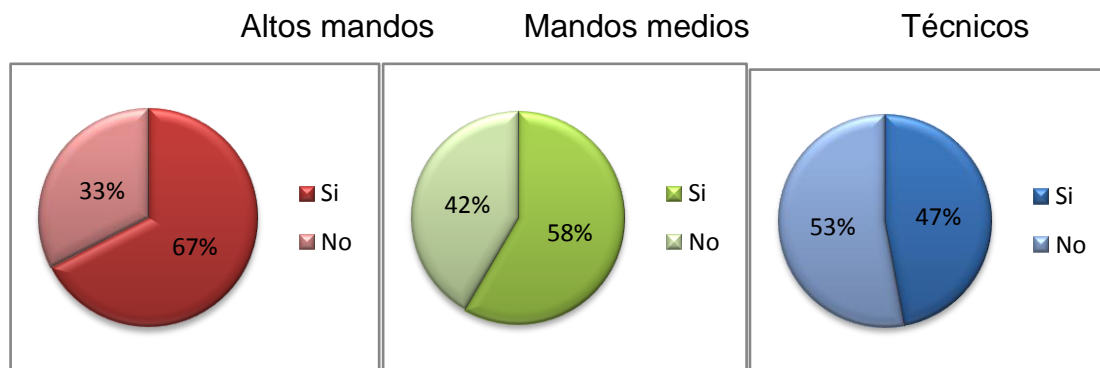


Figura 2. Proporción de entrevistados que manifestaron cuantificar la población objetivo.
Fuente: Estimación propia con base en las entrevistas de campo.

Dentro de los métodos empleados para calcular la población objetivo, se menciona el uso del Censo y/o Conteo de población que genera el INEGI; no se precisa más detalle de cómo se calcula, sin embargo en otras respuestas se menciona que solo se considera a la población que vive dentro del polígono de la ANP.

En otros casos, es a través de las solicitudes recibidas y de los beneficiarios directos, de censos locales, así como de listados de comuneros y ejidatarios. El método del listado es una forma de tener el dato de la población objetivo en aquellas zonas donde la información de INEGI no es suficiente, según la apreciación del personal de las Regiones Prioritarias.

Si bien es cierto que en algunos casos se mencionaron las zonas de influencia como lugares donde se promueve y difunde del Programa, ninguno de los entrevistados manifestó de forma clara como se delimita y sobre todo, cómo se podía cuantificar la población en estas áreas. Lo que repercute en que un alto porcentaje de los entrevistados (independientemente del nivel jerárquico que poseen y al tiempo que llevan laborando en las ANP) manifieste sus propias definiciones, por lo que no se cuenta con un método de cuantificación establecido para el Programa.

La información utilizada para determinar los porcentajes mostrados en el presente diagnóstico, pueden ser verificados en el Anexo VII.

2.1.2 Recomendaciones

Por todo lo expuesto anteriormente el equipo evaluador propone el significado y método de cuantificación para los conceptos de cobertura, población potencial y población objetivo:

La Cobertura puede ser analizada bajo las mismas dos perspectivas, en función de superficie y población a la que va dirigido el Programa, tal como en campo se percibió, solo que ahora de una manera común para el Programa, con una metodología establecida que permita unificar los criterios y resultados en todas las RP que instrumentan el Programa.

1. **En función de superficie**, la Cobertura es el porcentaje de superficie beneficiada con recursos del Programa, respecto de la superficie total que abarcan las RP.

$$\% = ET A / ET T \times 100$$

Donde:

ET A = Extensión territorial /atendida

ET T= Extensión territorial total

Para poder realizar la medición de cobertura en términos territoriales, es importante considerar a **ET T**, como la extensión territorial total de los municipios que fungen como zona de influencia para las ANP, información que puede ser obtenida en INEGI al año más cercano de publicación, mientras que **ET A** se aplica para los proyectos susceptibles de medición como lo son proyectos comunitarios, el establecimiento, construcción y/o conservación de la infraestructura ambiental y productiva.

Particularmente para el análisis de superficie se deben considerar los siguientes rubros:

- Conservación y Restauración de Suelos
- Conservación y Restauración de Ecosistemas
- Aprovechamiento Sustentable

ET A para los conceptos anteriores ya es calculada en la mayoría de las RP, por lo que el cálculo de Cobertura territorial será fácilmente obtenido.

2. **En función de población**, la Cobertura es el porcentaje de la población beneficiada por el PROCODES, respecto al total de población localizada en los municipios que contempla el Anexo 1 de las Reglas de Operación.

$$\% = PA / PP \times 100$$

Donde:

PA= población atendida

PP= población potencial

En este contexto, se entenderá por:

Población potencial: Total de la población que habita en los municipios incluidos en el Anexo 1 de las Reglas de Operación del PROCODES.

En este caso, la población potencial consiste en la sumatoria total de la población que habita en los municipios enlistados en el Anexo 1 de las ROP.

Población objetivo: Personas que habitan en las RP y sus zonas de influencia quienes tienen derechos de propiedad y/ó usufructo de los terrenos dentro de la poligonal de las AP, así como usuarios de los recursos naturales existentes en ellas.

Con la intención de poder propiciar un acercamiento hacia la focalización, la medición de la población objetivo se considerará como la sumatoria total de la población mayor de 18 años pertenecientes a las RP, ubicada en los municipios enlistados en el Anexo 1 de las ROP.

Para el caso de aquellos municipios que pertenezcan a Regiones Prioritarias, donde existan localidades con una población mayor a 2500 habitantes se considerará zona urbana (INEGI), por lo que su cuantificación deberá partir de la localidad, barrio, colonia o sector de la ciudad, el cual sea contemplado como sector rural.

Para el caso de la población objetivo, el término **“usuarios”** se refiere a aquellas personas que vivan o no dentro de las ANP o RPC, y que hacen uso de manera directa de los recursos naturales ubicados dentro de dichas áreas y zonas de influencia.

Se considera como **“zona de influencia”** a todos aquellos municipios o fracciones de los mismos próximos al polígono de las ANP.

Para la cuantificación de estas poblaciones se propone utilizar las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de acuerdo con la información más reciente de sus conteos o censos, logrando relacionar la población con el número de beneficiarios del PROCODES.

En caso de requerir hacer proyecciones por el aumento previsible de la población, se pueden emplear las que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO), razón por la cual el empleo del número de personas como unidad básica de atención se convierte en una fortaleza del Programa, debido a que siempre se dispondrá de esta información para la planificación de metas.

Población atendida: se entenderá como el número de personas beneficiadas directamente por el Programa de acuerdo con los reportes finales de avances físico-financieros 2007 (SEMARNAT-CONANP. 2007b) y 2008 (SEMARNAT-CONANP. 2008b). Así mismo, esta población se obtendrá mediante la sumatoria de los beneficiarios directos hombres y mujeres de dichos reportes.

Un fenómeno más a considerar en estas evaluaciones y proyecciones es que periódicamente hay cambios en el número de municipios por nuevas creaciones de ANP u otras modalidades de conservación y en consecuencia cambia la proporción entre población y superficie; por lo tanto, se considera importante establecer de una manera fija, por lo menos a mediano plazo, la superficie que abarcará el PROCODES, lo cual permitirá dar seguimiento a las acciones, además de realizar análisis comparativos de manera sincrónica y diacrónica.

La importancia de precisar estos conceptos radica en que al tener claridad en los tipos de población, se hace posible enfocar y aplicar los recursos del Programa donde se requieren, con lo que se espera una mayor eficiencia y se asegura que la distribución de los recursos corresponda con los Fines y Propósitos del Programa.

Para conocer más a detalle la cuantificación de la Cobertura territorial y poblacional ver Anexo XIV.

2.2 EFICIENCIA DE COBERTURA DEL PROGRAMA A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL.

Para poder realizar el cálculo de la eficiencia de Cobertura del Programa a nivel nacional y regional se requieren tres componentes fundamentales, que son: población potencial, población objetivo y población atendida, los cuales se han considerado en base a la propuesta de conceptos y cuantificación hecha en la presente evaluación.

Es importante mencionar que estas poblaciones se estimaron para los años 2007 y 2008, tomando como referencia solo a los habitantes de los municipios enlistados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación 2008, puesto que el número de municipios considerados en las Reglas de Operación 2007 es menor, lo anterior con el propósito de poder generar un análisis comparativo al momento de efectuar el cálculo de la eficiencia de cobertura del Programa.

Para calcular la población potencial (PP) se recurrió a las estimaciones de la población nacional (PN) realizadas por el CONAPO para los años 2007 y 2008.¹⁷ Este organismo establece que las aproximaciones sobre la población nacional fueron realizadas al considerar la población al primero de enero de cada año, por edad y por sexo.

$$PP = \frac{PN \text{ Estimada (2007 ó 2008)} * PP(2005)}{PN(2005)}$$

Donde:

PP: Población Potencial

PN Estimada: Población Nacional Estimada

PN: Población Nacional

¹⁷ CONAPO. 2006. Proyecciones de la Población de México 2005 -2050. México D.F.

2.2.1 Cobertura Nacional

El otro indicador de la cobertura del PROCODES a nivel nacional es el de la eficiencia; del cual se analiza su comportamiento de 2007 a 2008; para ello se toman los datos de los informe técnicos de la CONANP. En el Cuadro 1 se muestran tales datos.

Cuadro 1. Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008. considerando el total de RP sin importar si recibieron apoyo del Programa o no

Cobertura Anual del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (2007-2008)						
A nivel nacional						
Año	Regiones Prioritarias TOTAL	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
2007	179	54,009,637	31,798,587	58,894	0.10%	0.17%
2008	284	54,473,043	32,071,420	63,964	0.12%	0.20%

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

En el cuadro anterior se observa que la Cobertura del Programa para el año 2008 fue del 0.12% y su eficiencia del 0.20%, obteniéndose un avance del 0.02% en la Cobertura respecto de 2007 y, un aumento de la eficiencia de Cobertura de 0.03%, con respecto al mismo indicador obtenido en 2007, esta información basada en el total de Regiones Prioritarias contempladas por la CONANP, sin hacer distinción si fueron o no apoyadas.

Cuadro 2. Cobertura nacional del PROCODES en 2007 y 2008. considerando únicamente las RP que si recibieron apoyo del Programa

Cobertura Anual del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (2007-2008)						
A nivel nacional						
Año	Regiones Prioritarias APOYADAS	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
2007	149	10,307,243	5,996,606	58,894	0.57	0.98
2008	184	11,527,392	6,747,349	63,964	0.55	0.95

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

En el Cuadro 2, se observa la Cobertura del Programa y su eficiencia, solo que este cálculo se realizó utilizando únicamente la información de las Regiones Prioritarias apoyadas, lo cual refleja un aumento de la eficiencia de la Cobertura de 0.98 y 0.95 unidades porcentuales respectivamente para cada año evaluado.

2.2.2 Cobertura Regional

Particularmente la Cobertura del Programa en 2007 para cada región se muestra en el Cuadro 3, donde se resalta que las regiones que presentan una mayor eficiencia en Cobertura del Programa para el año 2007 son: Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur con el 0.65% Península de Baja California y Pacífico Norte con el 0.51%, y Península de Yucatán y Caribe Mexicano con el 0.44%; mientras que el resto de las regiones cubrió menos del 20% de su población objetivo.

Para conocer la Cobertura a nivel regional del Programa se emplean los datos calculados sobre población atendida por regiones que aparece en el Anexo XIV (Cuadro 3).

Cuadro 3. Cobertura regional del PROCODES en 2007.

Cobertura Anual del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (2007)					
A nivel regional					
Región	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura PA/PO x100)
RPDBCYPN	1'747,397	1'048,584	5,408	0.31%	0.51%
RNYAGDC	4'240,671	2'588,416	3,918	0.09%	0.15%
RNYSMOC	2'946,393	1'717,468	3,295	0.11%	0.19%
RNYSMOR	5'230,751	3'300,506	2,753	0.05%	0.08%
ROYPC	9'458,719	4'703,678	3,574	0.04%	0.08%
RCYEN	18'100,917	11'180,353	7,081	0.04%	0.06%
RPCYGDM	5'038,246	3'082,921	3,707	0.08%	0.14%
RFSIYPS	4'516,148	2'553,102	15,832	0.37%	0.65%
RPDYCM	2'730,397	1'623,560	13,326	0.26%	0.44%

Fuente: Elaboración propia con información del Reporte final de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES. 2007. (SEMARNAT-CONANP. 2007b).

La eficiencia de Cobertura alcanzada en 2008 se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Cobertura regional del PROCODES en 2008.

Cobertura Anual del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (2008) A nivel regional					
Región	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Población Atendida (PA)	Cobertura del programa (PA/PP x100)	Eficiencia de cobertura (PA/PO x100)
RPDBCYPN	1'762,389	1'057,581	4,796	0.27%	0.45%
RNYAGDC	4'277,056	2'610,624	4,294	0.10%	0.16%
RNYSMOC	2'971,673	1'732,204	2,653	0.09%	0.15%
RNYSMOR	5'275,631	3'328,825	3,711	0.07%	0.11%
ROYPC	9'539,875	4'744,036	7,880	0.08%	0.17%
RCYEN	18'256,224	11'276,281	7,505	0.04%	0.07%
RPCYGDM	5'081,474	3'109,373	4,945	0.10%	0.16%
RFSIYPS	4'554,896	2'575,008	19,821	0.44%	0.77%
RPDYICM	2'753,824	1'637,490	8,359	0.30%	0.51%

Fuente: Elaboración propia con información del Reporte final de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES. 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2008b).

En el periodo anual citado se ve como la población atendida en la región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur aumentó más que en el resto de las regiones y, por segunda vez fue la que mayor Cobertura y eficiencia registró.

Para el año 2008, la eficiencia del Programa disminuyó para la región Península de Baja California y Pacífico Norte, de 0.51% en 2007 a 0.45%; de igual forma la región Norte y Sierra Madre Occidental pasó de 0.19% a 0.15%, mientras que el resto de las regionales aumentaron su eficiencia de Cobertura.

2.3 ATRIBUTOS DE LA POBLACION

Para efectos de la presente evaluación se deberán considerar a los “**atributos de la población**” como aquellas propiedades o características que identifican a la población objetivo, con respecto a rasgos particulares que puede considerar a la edad, ingreso o condición de empleo u otras referencia pertinentes al Programa, teniendo la función de direccionar la distribución de los apoyos del PROCODES, siendo criterios para la focalización, promoviendo la conservación y cumpliendo con los objetivos del Programa.

2.3.1 Atributos de la Población encontrados en Trabajo de Gabinete

Como resultado de la revisión de los reporte de avance físico-financiero y de metas del PROCODES 2007 – 2008, se logró identificar los atributos de la población considerados por el Programa en este período, mostrando que sólo se cuantifica a la población objetivo con relación a la localidad, región, municipio, descripción de las acciones apoyadas e inversión autorizada; se especifica también el número de beneficiarios, categorizados en directos, indirectos, población indígena y dentro de estos beneficiarios se realiza la distinción por género, los cuales para efectos de cobertura son adecuados, ver Anexo XI.

2.3.2 Recomendaciones para Atributos de la Población

Haciendo referencia a los atributos de género y etnicidad comentados anteriormente, se propone a futuro la obligatoriedad de que se identifique en la población atendida el atributo de condición de marginación de su lugar de residencia, aun cuando en las localidades o grupos poblacionales que lo integran, pueda existir alguna variación en su clasificación, para ver un mayor análisis, revisar Anexo XI.

Este atributo adquiere importancia para el Programa en dos sentidos:

- a) Al ser un Programa de subsidio en primer término, el PROCODES debería mantener cierta corresponsabilidad con las líneas estratégicas de otras dependencias de carácter federal, y puesto que la SEDESOL ha determinado una serie de municipios prioritarios debido a su grado de marginación (alto y muy alto) para su atención con Programas de carácter subsidiario, se busca una alineación de políticas públicas.

- b) Generalmente, las zonas con altos índices de marginación de la población coinciden con aquellas de mayor riqueza y diversidad biológica, ecosistémica y de endemismos por lo que dicha población incide directamente sobre los recursos naturales existentes en las áreas. Consistente con lo anterior, “en México, las comunidades rurales e indígenas son propietarias de más del 80% de los ecosistemas en buen estado de conservación, en donde se concentra gran parte de la biodiversidad” (CONAFOR, 2006; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012). Considerando que el PROCODES busca contribuir a la conservación, trabajar con este grupo de población es indispensable. Caso especial son aquellos municipios que presentan baja marginación y una riqueza natural alta pues también deben ser considerados para su atención por el Programa.

2.4 PORCENTAJE DE DEMANDA CUBIERTA DEL PROGRAMA

En base al análisis realizado con respecto al total de solicitudes recibidas que se presentan en los reportes finales de avances físicos-financieros y de metas, PROCODES 2007 y 2008 para cada uno de los conceptos de apoyo del Programa en la determinación del porcentaje de demanda cubierta se obtuvo la siguiente.

2.4.1 Análisis Nacional

En 2007 se recibieron 4,148 solicitudes a nivel nacional y se apoyaron 2,235 equivalente al 53.9% del total recibido; de proyectos comunitarios se recibieron 2,890 solicitudes y se apoyó el 54.3%, para capacitación comunitaria se apoyó el 60.8% de 744 solicitudes y para estudios técnicos el 41.4 % de 514 recibidas ese año (Cuadro 5).

Cuadro 5. Solicitudes recibidas y apoyadas por el Programa.

Concepto	2007		2008	
	Recibidos	Apoyados	Recibidos	Apoyados
Proyectos	2,890	1,570	5,080	2,061
Capacitación	744	452	1,103	511
Estudios	514	213	572	254
Total	4,148	2,235	6,755	2,826

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Para 2008 se recibieron 6,755 solicitudes a nivel nacional y se apoyaron 2,826, cifra que representa el 41.8% del total recibido en este año. Se apoyó el 40.6% de solicitudes de proyectos comunitarios de un total de 5,080; de las solicitudes para capacitación comunitaria se cubrió el 46.3% de un total de 1,103 solicitudes recibidas y de estudios se atendió el 44.4% de 572 recibidas.

En la Figura 3, se muestra el porcentaje de solicitudes apoyadas por componente con respecto al total de solicitudes apoyadas a nivel nacional por el PROCODES para 2007 y 2008.

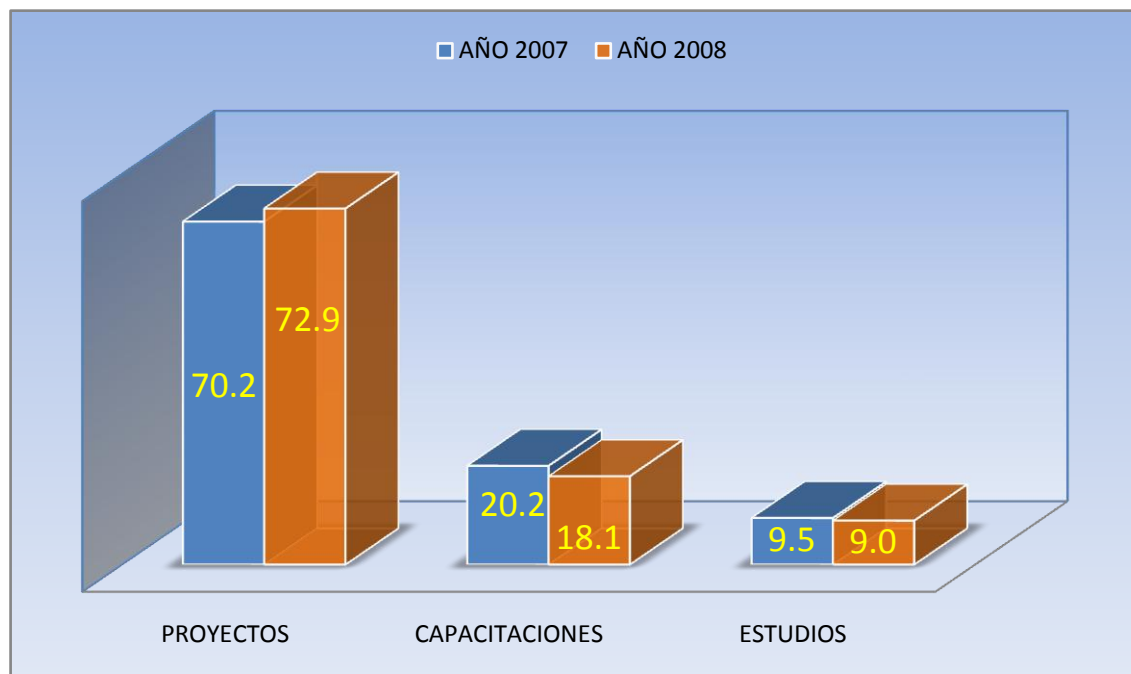


Figura 3. Proporción de solicitudes apoyadas por componente 2007-2008.

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Desglosado por tipo de componente, los datos muestran que en 2007 se apoyó el 70.2% de las 2,890 solicitudes de proyectos comunitarios recibidas; se cubrió el 20.2% de las 744 solicitudes de recursos para capacitación comunitaria y se apoyó el 9.5% de 514 solicitudes para estudios técnicos. En 2008 se apoyó el 72.9% de las solicitudes de proyectos comunitarios, el 18.1% de las solicitudes para cursos de capacitación y el 9.0% de la demanda para estudios técnicos.

2.4.2 Análisis Regional

El resultado del análisis por región del resumen de las solicitudes recibidas y apoyadas a nivel nacional para el 2008, se presenta en el Cuadro 6. De acuerdo a dicho cuadro, la región que recibió más solicitudes en ese año fue Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur con un total de 1,527, mientras que la región que menos solicitudes presentó fue Península de Baja California y Pacífico Norte con un total de 333.

La región con solicitudes más apoyada fue Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur, con un total de 862 solicitudes, mientras que la región que menos solicitudes apoyó fue la Región Noreste y Sierra Madre Oriental con un total de 151 (Cuadro 6).

Cuadro 6. Solicitudes recibidas y apoyadas por el PROCODES, 2008.

Dirección Regional	Solicitudes Recibidas	Solicitudes Apoyadas
Península de Baja California y Pacífico Norte	333	198
Noroeste y Alto Golfo de California	834	401
Región Norte y Sierra Madre Occidental	449	152
Región Noreste y Sierra Madre Oriental	387	151
Región Occidente y Pacífico Centro	884	234
Región Centro y Eje Neovolcánico	713	227
Región Planicie Costera y Golfo de México	1167	291
Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	1527	862
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	461	310

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

En el Cuadro 7, las solicitudes apoyadas se refiere al porcentaje de solicitudes apoyadas con respecto al total de solicitudes recibidas, para cada una de las regiones, por ejemplo, la región Península de Yucatán y Caribe Mexicano recibió 461 solicitudes y apoyó 310, lo cual representa un 67.2%.

La demanda regional se refiere a las solicitudes que se recibió en cada región con respecto al total de solicitudes a nivel nacional. Cabe menciona que la región Frontera Sur, Istmo Y Pacífico Sur recibió más solicitudes (22.6% del total nacional).

En cuanto a la demanda regional cubierta se muestra el porcentaje en cada región con respecto a la nacional, reportando a Península de Yucatán y Caribe Mexicano con un 30.5% de las 2, 826 solicitudes que apoyó el Programa.

Cuadro 7. Porcentaje de solicitudes recibidas y apoyadas por el PROCODES, 2008.

Dirección Regional	Solicitudes a nivel Nacional Apoyadas	Demanda Nacional Recibida	Demanda Nacional Cubierta
Península de Baja California y Pacífico Norte	59.5%	4.9%	7.0%
Noroeste y Alto Golfo de California	48.1%	12.3%	14.2%
Región Norte y Sierra Madre Occidental	33.9%	6.6%	5.4%
Región Noreste y Sierra Madre Oriental	39.0%	5.7%	5.3%
Región Occidente y Pacífico Centro	26.5%	13.1%	8.3%
Región Centro y Eje Neovolcánico	31.8%	10.6%	8.0%
Región Planicie Costera y Golfo de México	24.9%	17.3%	10.3%
Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	56.5%	22.6%	30.5%
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	67.2%	6.8%	11.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

El Cuadro 8, muestra la distribución de las solicitudes recibidas por región y por tipo de concepto para el año 2008, donde se observa que la mayor cantidad de solicitudes es para el concepto proyectos comunitarios, seguido por cursos de capacitación, excepto para la región Noreste y Sierra Madre Oriental donde los estudios técnicos superaron a los cursos.

Cuadro 8. Solicitudes recibidas por tipo de concepto, PROCODES, 2008.

Dirección Regional	Proyectos Comunitario	Cursos De Capacitación	Estudios Técnico
Península de Baja California Y Pacífico Norte	257	38	38
Noroeste y Alto Golfo de California	530	201	103
Región Norte y Sierra Madre Occidental	334	87	28
Región Noreste y Sierra Madre Oriental	327	26	34
Región Occidente y Pacífico Centro	561	200	123
Región Centro y Eje Neovolcánico	551	101	61
Región Planicie Costera y Golfo de México	1,006	112	49
Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	1,199	238	90
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	315	100	46

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

De acuerdo al Cuadro 9, las solicitudes apoyadas por concepto, siguen la misma relación que las solicitudes recibidas, es decir, se apoyaron más solicitudes de proyectos comunitario, seguidos por capacitaciones, excepto para las regiones Noreste y Sierra Madre Oriental y Centro y Eje Neovolcánico, donde el número de estudios técnicos apoyados fue mayor.

Cuadro 9. Solicitudes apoyadas por tipo de concepto, PROCODES, 2008.

Dirección Regional	Proyectos Comunitario	Cursos De Capacitación	Estudios Técnico
Península de Baja California Y Pacifico Norte	143	33	22
Noroeste y Alto Golfo de California	220	122	59
Región Norte y Sierra Madre Occidental	131	16	5
Región Noreste y Sierra Madre Oriental	123	12	16
Región Occidente y Pacifico Centro	175	34	25
Región Centro y Eje Neovolcánico	168	27	32
Región Planicie Costera y Golfo De México	205	66	20
Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	692	121	49
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	204	80	26

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

En el Cuadro 10, se muestran los porcentajes de solicitudes apoyadas por concepto, para cada región, en el cual se pueden observar las regionales que están por encima y por debajo del porcentaje medio nacional.

El porcentaje promedio de apoyos a nivel nacional es del 73.3%, 17.2% y 9.5% para proyectos comunitarios, cursos de capacitación y estudios técnicos, respectivamente, porcentajes que se encuentra dentro de lo que se señala en las ROP respecto al presupuesto asignado al Programa.

Cuadro 10. Porcentaje de solicitudes apoyadas por tipo de concepto.

Dirección Regional	Proyectos Comunitario	Cursos De Capacitación	Estudios Técnicos
Península de Baja California y Pacífico Norte	72.2%	16.7%	11.1%
Noroeste y Alto Golfo de California	54.9%	30.4%	14.7%
Región Norte y Sierra Madre Occidental	86.2%	10.5%	3.3%
Región Noreste Sierra Madre Oriental	81.5%	7.9%	10.6%
Región Occidente y Pacífico Centro	74.8%	14.5%	10.7%
Región Centro y Eje Neovolcánico	74.0%	11.9%	14.1%
Región Planicie Costera y Golfo de México	70.4%	22.7%	6.9%
Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	80.3%	14.0%	5.7%
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	65.8%	25.8%	8.4%

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

2.5 BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS

2.5.1 Percepción en campo

Una manera de referir lo encontrado en este proceso, es que el 56.6 % de los operadores del PROCODES, consideran que la cuantificación de los beneficiarios directos e indirectos que emplean en el área/región no es el más adecuado, ya que lo consideran muy subjetivo, pero es importante señalar que sí identifican a los beneficiarios directos e indirectos.

Expresan no se cuenta con un instrumento sistematizado de recolección de información, que permita poder cuantificar de manera confiable a estas personas, por lo que no tienen una idea clara de separación de beneficiarios según los atributos.

Lo anterior implica que no haya una certeza al 100% de la cantidad de beneficiarios indirectos, sobre todo en las RP extensas donde la complejidad demográfica es generalmente mayor.

2.5.2 Definición, Medición y Seguimiento de Beneficiarios Directos e Indirectos.

Aun con los comentarios encontrados en todos los niveles operativos del Programa citados en la sección anterior, el equipo evaluador se dio a la tarea de recabar la información a través de la cual en las RP conceptualizan y cuantifican a estos beneficiarios, generando una metodología más específica, la cual puede ser utilizada uniformemente en las nueve regiones donde se aplica el PROCODES, ver Anexo XI.

1. **Beneficiario directo:** Incluye a todas las personas que directamente son favorecidas a través de las acciones de apoyo del Programa¹⁸.

Medición:

- a) **Proyectos comunitarios:** para este tipo de acción se considera la información que forma parte de las solicitudes, nóminas de pago y en general los atributos de la población de las comunidades donde se desarrollen dichos proyectos.
 - b) **Capacitación comunitaria:** se utiliza la información de las solicitudes y listas de asistencia.
 - c) **Estudios técnicos:** se considera la población total ubicada en el área donde se realiza dicho estudio.
2. **Beneficiario indirecto:** Se trata de aquellas personas que obtengan algún beneficio de manera secundaria, por el trabajo que realizan otros, sin involucrarse plenamente en las actividades del proyecto, estudio o evaluación.

¹⁸ Estas definiciones fueron elaboradas en base a información obtenida por las entrevistas realizadas a los Operadores PROCODES.

Medición:

Para el caso de los beneficiarios indirectos se debe precisar el número de participantes en cada acción apoyada, considerando el criterio 5 a 1, el cual implica que por cada beneficiario directo, corresponden 4 beneficiarios indirectos; criterio calculado al considerar el promedio de integrantes que ocupan una vivienda particular, ubicadas dentro de las localidades de los municipios enlistados en el Anexo 1 de las ROP, esta información se obtiene con base en el II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 (INEGI, 2006).

$$PROMEDIO = \frac{\sum POV}{TM}$$

POV: Promedio de ocupantes por vivienda en las localidades de los municipios del Anexo 1.

TM: Total de localidades incluidas en los municipios del anexo 1 de las ROP.

Esta manera de determinar a los beneficiarios indirectos no es la más funcional, pero es adecuada para una rápida y fácil aproximación real; solo debe cuidarse el no repetir a las personas cuando participan en dos o más acciones (ejemplo, capacitación y proyecto), ya que la información se duplicaría y por lo tanto sobreestimaría la cantidad de beneficiarios respecto del total real de población.

Los beneficiarios directos e indirectos calculados con los métodos antes mencionados y los cuales se reflejan en los reportes de avances físicos financieros de 2007 y 2008, son los siguientes (Cuadro 11).

Cuadro 11. Beneficiarios directos e indirectos reportados en 2007 y 2008.

Beneficiarios	2007	2008
Directos	53,871	63,964
Indirectos	389,065	405,690

Fuente: Elaboración propia, con información de los Reportes finales de Avances Físico-Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

Para el seguimiento de los beneficiarios se propone la creación del Sistema de Información Poblacional del PROCODES (SIPPROCOCODES), como un instrumento de seguimiento que permite el uso de criterios ambientales y sociales para llevar un registro de la población beneficiaria.

Este instrumento dispondrá de información a nivel individual, grupal, por localidad, municipal y regional con base en un conjunto de categorías amplias, excluyentes y explícitas. Así, el sistema permite caracterizar la población objetivo; definir y orientar los métodos de intervención, priorizar la población que solicitó los apoyos del PROCODES, con base en los recursos disponibles y documentar que los beneficios llegaron de manera ágil y oportuna a las personas que están contribuyendo a la conservación de los recursos naturales.

Para ver más detalles de este instrumento ver Anexo IX: SIPPROCOCODES

2.6 FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE PROPICIAN LA EFICIENCIA DE COBERTURA DEL PROGRAMA.

Continuando con la evaluación de la estrategia de Cobertura, se sistematizó la información de gabinete y la reunida en campo con el propósito de generar un análisis de factores internos y externos que ayuden a explicar la situación encontrada y a identificar los elementos que pudieran ser modificados para una mejora importante en el desempeño del Programa.

Factores Internos

- a) Flexibilidad para acceder a los apoyos; esto significa que la CONANP para hacer llegar los recursos del PROCODES posee una estructura institucional a nivel nacional, regional y de ANP representada por las oficinas centrales de la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, las direcciones regionales y las direcciones de RP, desde donde se trabaja para aplicar las directrices establecidas en las Reglas de Operación del Programa (ROP), partiendo de las necesidades definidas en el POA de cada RP o propuestas en los programas de conservación y manejo; lo que se traduce en una mayor certidumbre institucional.
- b) Marco normativo que define alcances, objetivos, el problema a atender, las acciones a impulsar, criterios para dictaminar las solicitudes de apoyo, los montos a ejercer por las estructuras responsables de la operación del Programa y la distribución porcentual de ese presupuesto por tipo de acción y los grupos de beneficiarios a los que van dirigidos dichos apoyos.
- c) La flexibilidad del Programa en su operación, al incluir la atención de las necesidades de estudios técnicos, proyectos de interés comunitario y apoyo a la capacitación de la población objetivo, lo que implica una atención en tres frentes complementarios entre sí.
- d) La generación de sinergias intra e inter institucionales para ampliar Cobertura física y acciones con fines de conservación, potenciando así la inversión de los recursos financieros, avances en la cogestión social y empoderamiento de los actores sociales involucrados en estas iniciativas, dado el deterioro existente de los recursos naturales.

- e) El Programa persigue la conservación de los ecosistemas en coordinación con los actores sociales presentes en las RP y usuarios de los recursos naturales.
- f) Su función como catalizador del desarrollo sustentable en las áreas de aplicación.
- g) Compromiso del personal de las ANP con los objetivos y misión de la Institución.
- h) El extenso trabajo de campo y por ende, el conocimiento del área que tiene el personal de cada ANP.
- i) Buena promoción y difusión del Programa.
- j) Los diagnósticos sobre el uso, manejo y aprovechamiento de recursos naturales que se realizan a través de los estudios técnicos en las AP amplían las áreas de oportunidad para desarrollar proyectos que tengan incidencia en la conservación de los ecosistemas.

Factores Externos

- a) Reconocimiento positivo de la imagen Institucional.
- b) Aceptación del Programa en los municipios de aplicación.
- c) La asignación anual creciente de recursos financieros para la operación y apoyo al Programa, lo cual permite continuar con los proyectos cuyo avance es por etapas, así como el iniciar otros nuevos y complementarios a los primeros.
- d) Conciencia entre los actores sociales del deterioro de los recursos naturales que han dispuesto históricamente, así como de la urgente necesidad de su restauración y conservación.

- e) Aunque los cambios de administración estatal y municipal pueden significar el “volver a empezar”, también constituyen una oportunidad para fortalecer las acciones desarrolladas en las diferentes RP.
- f) Disponibilidad de recursos financieros nacionales e internaciones para la conservación de los ecosistemas; hay personal con nociones ecológicas que desea prestar sus servicios en pro de la conservación; además de las organizaciones de la sociedad civil involucradas cada vez más en esta tarea.
- g) Sensibilidad de los medios de información respecto a los daños ocasionados al medio ambiente, abriendo espacios de análisis y difusión de iniciativas orientadas a la conservación.
- h) La organización comunitaria y la conciencia que pudieran adquirir los habitantes de las ANP sobre el deterioro de los recursos naturales para el desarrollo de actividades encaminadas a la conservación significarían en algún momento el buen término y la continuidad de las diferentes acciones emprendidas como parte del Programa.

2.6.1 Recomendaciones para mejorar el desempeño en la Cobertura del Programa.

Partiendo de elementos que son susceptibles de modificaciones desde la Institución que opera el Programa, se presentan las propuestas que pueden ayudar a mejorar el desempeño en Cobertura.

1. Una de las medidas que contribuirá en el incrementar de la Cobertura es el hecho de contar con asignaciones crecientes de recursos financieros al inicio del año, lo que permitirá tener mayor movilidad de personal en la difusión de dicho Programa.
2. Incrementar al número de personal técnico que opere el PROCODES, debido a que las regiones prioritarias hasta ahora definidas, poseen superficies muy amplias, difíciles de cubrir con el personal operativo que se tiene actualmente en las mismas; además del desplazamiento que ello implica, se requiere trabajar estrechamente con los grupos, comunidades u otro tipo de usuarios de los recursos naturales para sensibilizarlos acerca de la conservación.
3. Flexibilizar o simplificar al mínimo necesario los requisitos y trámites requeridos en el acceso a los recursos del PROCODES, ya que para la gente del medio rural los actualmente establecidos representan ciertas limitantes, desde la carencia financiera para hacer la gestión necesaria hasta los reducidos niveles de formación escolar que éstos tienen.
4. Ampliar la gama de proyectos productivos alternativos como ecotécnicas, medicina tradicional y herbolaria; además de que los proyectos presenten un carácter integral en la conservación; es decir, aquellos que incluyan los aspectos ecológicos, económicos, de organización y capacitación de los beneficiarios; así mismo, contemplar el avance de éstos por etapas, en plazos no mayores de tres años para no generar dependencias y avanzar con otros usufructuarios de los recursos naturales de la RP.

5. Contar con una base de datos donde se tengan registrados los estudios, proyectos, capacitaciones, obras georeferenciadas, generación de mapas de todos los programas de subsidio de la SEMARNAT, los programa de manejo, que posibilite el establecimiento de sinergias, dar seguimiento y evaluar el impacto del Programa en todas las áreas.
6. Continuar con el fortalecimiento de este Programa por medio de la generación de sinergias inter e intrainstitucionales para potenciar los recursos aplicados y avanzar a corto plazo en un mayor impacto dentro de las R.P.
7. Flexibilizar y precisar las reglas de operación así como el mejorar los criterios de elegibilidad dado que estos aportan pocos elementos para decidir los mejores proyectos; además de crear un mecanismo que permita no cambiarlas año con año, para poder brindar un mejor servicio a las comunidades beneficiadas.
8. Mayor intercambio con instituciones académicas que trabajen en las RP para ubicar acciones prioritarias.
9. Fomentar y mejorar la participación social en la decisión de aquellos proyectos que representen mayores beneficios hacia la conservación y que sean del interés de los beneficiarios bajo el supuesto de un empoderamiento de esta política.
10. La capacitación constante del personal operativo del PROCODES es fundamental en difusión del Programa, la elaboración de los proyectos alternativos, la organización de los beneficiarios.

El objetivo de este ejercicio es visualizar la formulación de políticas para atacar debilidades y convertirlas en fortalezas, en el apartado de Análisis FODA se desarrolla con mayor detalle cada uno de estos aspectos.

2.7 AVANCE DE LA COBERTURA

Después de analizar los factores que contribuyen al fortalecimiento del Fin y Propósito del Programa, es necesario establecer el avance en la cobertura del PROCODES, el cual es considerado significativo ya que para el 2008 refleja su presencia en las 32 Entidades Federativas del País, donde se logró atender a 53'058,620 personas; y donde se realizaron 2,826 acciones con un techo presupuestal asignado de \$185'249,534.00 cifras sin precedentes en la CONANP. Aun así, se considera que el crecimiento en la Cobertura no es suficiente para alcanzar el Propósito y el Fin del Programa, porque hasta antes de la presente evaluación no se tenían bien definidos los conceptos de población potencial y población objetivo ni un método adecuado para su cuantificación.

El problema surge de la complejidad que representa un Programa de subsidios que tiene como Fin "Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Áreas Naturales Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades de conservación mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos por parte de las comunidades locales" (DOF, 2007b) y que no toma en cuenta en primer término factores de tipo ecológico ó ambiental en la definición de los posibles beneficiarios.

Teniendo como objetivo a la conservación de los ecosistemas, presentando inconsistencia en los criterios para seleccionar a los beneficiarios ya que no sustentan la forma en que éstos usan, aprovechan ó interactúan con los recursos naturales, ni por su contribución ó afectación a la conservación; por el contrario, el beneficiario está definido desde la perspectiva social (ejidos, comunidades, propietarios y/ó usuarios), visualizando la versatilidad entre el diseño conceptual y el diseño operativo del Programa, donde por principio, el primero debe definir al segundo y no al revés.

Para ser congruentes, la conceptualización de beneficiarios del Programa, tendría que expresarse a partir de ecosistemas vulnerables, de alta fragilidad, servicios ecosistémicos y especies endémicas o en alguna categoría de riesgo; sin embargo, en la alineación de políticas solo se define a los beneficiarios considerando atributos como índice de marginación.

2.7.1 Recomendaciones para Incrementar la Eficiencia de la Cobertura

- a) Es poco recomendable anexar más áreas naturales protegidas u otras modalidades de conservación al Programa, ya que se ha rebasado la capacidad operativa del mismo, logrando únicamente el aumentar de la Cobertura, disminuyendo al mismo tiempo la eficiencia que representa para el Programa.
- b) Depuración de la Regiones Prioritarias, reconsiderando aquellas que no han recibido apoyo en los últimos tres años, con el fin de eficientar los recursos, así como, la eficiencia de la cobertura.
- c) Revisar el Anexo 1 y evitar duplicación de información, ya que hay municipios que abarcan más de una Región Prioritaria, por lo que al cuantificar la población potencial y objetivo total tomando como referencia el municipio, pueden repetirse los datos y sobreestimar la cifra final.
- d) Al adicionar RP a las ya susceptibles de apoyo, se tiene un mayor número de población potencial y objetivo, sin embargo no está garantizada la continuidad del presupuesto del Programa ni los techos financieros con los que operará cada RP. Es decir que si la distribución de presupuesto se mantiene más o menos similar, no se verán avances en cuanto a cobertura y la eficiencia de la misma.

2.8 ESTRATEGIAS DE COBERTURA A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Entendiendo por estrategia “el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones realizadas” (Mintzberg *et. al.*, 1997) y que en este mismo sentido, Chandler, (1992) en Hermida, *et. al.* (1992) la define como la determinación de metas y objetivos básicos de largo plazo de la empresa, así como la adopción de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para lograr dichas metas.

El análisis sobre la Estrategia de Cobertura de corto y mediano plazo que ha empleado la CONANP durante 2007 y 2008 se establece en cuatro principales documentos:

1. Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012
 2. Estrategia de Conservación para el Desarrollo
 3. Reglas de Operación del Programa 2007 y 2008
 4. Matriz de Indicadores de Resultados (2007 y 2008)
- a) El Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 (PNANP), establece como objetivo específico “Impulsar la aplicación de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo, con el fin de apoyar en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores locales y mitigar los impactos negativos a los ecosistemas y su biodiversidad”, más específicamente en la Línea Estratégica de Manejo del PNANP se establecen tres temas: “Estrategia de Conservación para el Desarrollo”, “Manejo y Uso Sustentable” y “Turismo en Áreas Protegidas”, los cuales tienen relación directa con el PROCODES. Este documento da cuenta de los principales objetivos, estrategias, actividades e indicadores planeados para un periodo de seis años, de 2007 al 2012.

b) El documento “Estrategia de Conservación para el Desarrollo” (SEMARNAT-CONANP, 2007d), se concibió como un plan de acción que conjunta políticas e instrumentos con el fin de construir una herramienta para la conservación que ayude a frenar la pérdida y degradación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como mitigar las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades asentadas en su entorno. La Estrategia consta de tres líneas de trabajo: sinergia Institucional; actividades productivas alternativas; y organización y fortalecimiento comunitario, para el cumplimiento de éstas se establece el uso de los Instrumentos: PROCODES, PET y el Proyecto PNUD-SEMARNAT. En este documento se establecen objetivos generales, sin embargo no se establecen metas concretas ni indicadores específicos que permitan medir el avance y seguimiento de la estrategia, y en particular del PROCODES.

c) Las ROP aplicables a los ejercicios fiscales 2007 y 2008 mencionan sobre cobertura, en el numeral 3.1. que, el área de aplicación del PROCODES contemplando la posibilidad de adicionar Regiones Prioritarias, no incluidas en el anexo, previa justificación; también se especifica quienes pueden ser los beneficiados del Programa.

En el Artículo 6 del mismo documento, hace referencia a que la Evaluación Interna (numeral 6.1), “se llevará a cabo con base en los indicadores de gestión y de eficiencia que se determinen entre la CONANP y la Secretaría de la Función Pública, además de los indicadores de resultados desagregados por sexo y población indígena. Estos indicadores estarán disponibles en el sitio de Internet www.conanp.gob.mx a más tardar el primer día hábil del mes de mayo del ejercicio fiscal correspondiente” (DOF, 2007b).

d) Matriz de Indicadores de Resultados 2008. En este documento se presentan de manera más específica las metas estipuladas por el Programa para la presente administración. Se destacan dos indicadores que brindan información acerca de la Estrategia de Cobertura del Programa:

Uno referido al Fin y que hace alusión a la “Superficie que se logra conservar mediante el uso y aprovechamiento sustentable en ANP” y otro al Propósito que contempla a las “Comunidades involucradas en actividades de conservación de ecosistemas y su biodiversidad en ANP y zonas de influencia”

Con base a la información documental se puede concluir que el Programa sí cuenta con una estrategia de Cobertura para el corto, mediano y largo plazo; aunque si bien es cierto que ésta se encuentra plasmada en diferentes documentos, es posible identificar las acciones, metas y tiempos para cumplir los objetivos del Programa.

2.8.1 Propuesta de Estrategias de Cobertura a Corto, Mediano y Largo Plazo

Se propone la siguiente Estrategia de Cobertura y Focalización para el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible.

Para entender las estrategias, actividades e indicadores es importante dejar clara la alineación del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 y el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012, la cual es la siguiente:

Desde la perspectiva de los análisis de los procesos globalizadores, se ha obtenido un consenso que tiene que ver con las pautas y modelos de desarrollo seguidas hasta ahora, y que no han dado los resultados esperados, debido a que el desarrollo ha sido excluyente al marginar a una gran parte de la población del mundo de los satisfactores del progreso. Hoy en día las regiones del planeta con mayor riqueza de capital natural son por lo general, regiones de pobreza generalizada y de elevados grados de marginación.

Prevenir su deterioro y conservar el patrimonio natural es indispensable. Tenemos que reponer, restaurar y corregir daños para evitar colapsos y para rescatar la calidad de la existencia cotidiana. Restaurar, proteger las cuencas, limpiar las corrientes de agua y sus almacenes o depósitos, aclarar el aire, impedir la desaparición de plantas, animales únicos y tantas otras cosas indispensables para conservar la vida. Este planteamiento no es optativo, su elección es imperativa.

Si logramos una parte sustancial del costo —que como sociedad y Estado tenemos que pagar—, podremos revertir esto en opciones productivas alternativas, en oportunidades para los habitantes de las Áreas Protegidas Federales, obteniendo un poderoso instrumento de inversión para el desarrollo rural sustentable. Por eso la estrategia debe tener sustento o base social en los grupos que posean una gran proporción de los ecosistemas naturales y que dependan directamente de los servicios ecosistémicos que éstos proveen.

A. Estrategia de Conservación para el Desarrollo

La CONANP, desde el año 2001, determinó como uno de sus tres objetivos principales —promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad a través de la participación directa de la población, propietarios, poseedores y usuarios, en los procesos de gestión del territorio y en el manejo sustentable de sus recursos y de la valoración económica y retribución por los servicios ambientales que prestan a la sociedad— de forma tal que se generen oportunidades productivas alternativas y se contribuya a mejorar la calidad de vida de los habitantes en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades.

Es en este contexto que la Estrategia de Conservación para el Desarrollo perfila un nuevo paradigma sustentado en dos pilares básicos: equidad y sustentabilidad, sin los cuales no se puede aspirar al auténtico desarrollo. Por una parte, la visualización del desarrollo como una transformación de la sociedad, lo cual implica virajes profundos en las esferas política, económica, social y ambiental. Por otra parte, el concepto de desarrollo sustentable, entendido como un proceso de cambio en el cual, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están sincronizados e impulsan el potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas.

La Estrategia de Conservación para el Desarrollo se configuró en la CONANP como un plan de acción que, al conjuntar políticas e instrumentos, que pudiera construir una visión del futuro de la conservación compartida con los habitantes de las áreas de conservación en sus diferentes modalidades y, simultáneamente, enfrentar el desafío de detener el deterioro de los ecosistemas y su biodiversidad, así como mitigar las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades involucradas, para situarlas en un horizonte de desarrollo sustentable local. Esta Estrategia consta de tres líneas de trabajo: sinergia Institucional; actividades productivas alternativas; y organización y fortalecimiento comunitario, para el cumplimiento de estas se establece el uso de los Instrumentos: PROCODES, PET y el Proyecto PNUD-SEMARNAT.

Objetivo General

Instrumentar y renovar la Estrategia de Conservación para el Desarrollo como eje rector de nuestras políticas de participación, actividades productivas alternativas y de sinergia institucional.

Para el cumplimiento del objetivo señalado se continuará, en primer lugar aplicando los recursos de los instrumentos con que cuenta la Estrategia, profundizando y ampliando el alcance de sus líneas de trabajo. El elemento de renovación estará dado por la incorporación en el Programa Nacional de una visión de conjunto en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades, en la cual todos los proyectos y acciones que se lleven a cabo deberán estar sustentados en procesos de desarrollo comunitario de mediano y largo plazo en los que se hagan explícitos los impactos socioeconómicos y ambientales entre los beneficiarios, los ecosistemas y su biodiversidad. Con ello se busca, por una parte, asegurar la calidad y eficiencia de los proyectos y acciones realizadas y por otro lado, dar permanencia a los procesos que lleven a la sustentabilidad del desarrollo de las comunidades. Se pretende también contribuir al principio de subsidiariedad, que transforma el concepto de subsidio por el de incentivos, con los cuales se compensa a las comunidades por los servicios ambientales que prestan.

Objetivo Específico

Lograr la conservación de los ecosistemas y sus elementos mediante el aprovechamiento sustentable de los mismos por parte de las comunidades locales, procurando que como resultado tengan una mejor calidad de vida.

Estrategia 1. Fortalecer y promover actividades productivas alternativas.

Entre las actividades generales para alcanzar este objetivo se encuentran: Aplicación de los programas de subsidios, ampliando su cobertura; Promover que las diversas actividades productivas cuenten con planes de negocios para integrar las acciones y los proyectos; Capacitación técnica para la mejora en los procesos de gestión de las microempresas y de la vinculación entre ellas para la formación de redes; Gestionar con los sectores de desarrollo y social la consolidación de cadenas productivas y de comercialización para acceder al mercado de productos sustentables.

El indicador que permitirá ver el avance de este objetivo será el Número de comunidades que participan en acciones de conservación.

Estrategia 2. Establecer mecanismos de sinergia institucional.

Entre las actividades generales a desarrollar se encuentran: Diseñar un programa de acciones concurrentes y transversales en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades, que permita definir las instituciones, proyectos, acciones, recursos financieros y mecanismos de operación complementarios a los aplicados por la CONANP; Integrar una propuesta de líneas de coordinación interinstitucional para cada una de las regiones administrativas de la CONANP; Identificar la reglamentación y normatividad de los diversos programas de gobierno que pueden concurrir en las acciones y proyectos que la CONANP impulsa en áreas de conservación en sus diferentes modalidades; Contribuir al acondicionamiento de las diversas normas operativas de los programas federales que inciden en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades.

El indicador vinculado a esta estrategia es el Número de instancias gubernamentales que apoyan las acciones de conservación.

Estrategia 3. Promover el fortalecimiento de la organización comunitaria.

Las principales actividades generales son: Establecer mecanismos de participación social que promuevan la equidad entre las mujeres y los hombres, los diferentes grupos de edad, las diversas etnias, en relación al acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas y su biodiversidad; Fomentar la participación social realizando talleres de cultura y derechos indígenas para el personal de la CONANP; Difundir los derechos indígenas en materia de conservación, entre la población indígena y no indígena de las Áreas Protegidas Federales, a través de talleres regionales.

El indicador vinculado a esta estrategia es Número de instancias de participación en proyectos de conservación (acumulado).

B. Manejo y Uso Sustentable

El manejo sustentable es el conjunto de estrategias enfocadas a revertir el deterioro y la destrucción de los ecosistemas y su biodiversidad en áreas de conservación en sus diferentes modalidades.

- a. Los daños a los ecosistemas, hoy sujeto de la conservación, fueron provocados por la aplicación de estrategias económicas que no tomaron en cuenta los servicios ambientales como base de cualquier sistema de producción.
- b. En los casos en que un ecosistema original ha sido parcialmente destruido o reemplazado, es necesario emprender acciones de manejo de los ecosistemas para que se dé la sucesión natural y se recupere el sistema original, por ejemplo mediante manejo de pastizales y de fuego.
- c. La CONANP como ente rector de la conservación en sus zonas de competencia establece reglas de operación para fomentar el uso y aprovechamiento sustentable con la intención de mantener los ecosistemas y su biodiversidad, base de las actividades productivas en áreas de conservación en sus diferentes modalidades.
- d. La CONANP como entidad rectora de la conservación asume la encomienda de apoyar en restablecer o revertir el deterioro en los ecosistemas que se encuentran en las zonas de conservación.

- e. Con la misma finalidad la CONANP fomenta alianzas y establece acuerdos con otros agentes sociales que operen distintas modalidades del manejo sustentables o en otras áreas territoriales.

Objetivo General

Asegurar la permanencia de los ecosistemas mediante la intervención directa, regulación, promoción y evaluación de los usos y manejo de ecosistemas y su biodiversidad

Objetivo Específico

Contener los procesos erosivos provocados por prácticas inapropiadas en las áreas de conservación en sus diferentes modalidades.

Estrategia 1. Formular y aplicar un programa de manejo de pastizales.

Las principales actividades son: Generación de programas de manejo de pastizales para las áreas susceptibles de pastoreo; Capacitación y concertación con productores ganaderos; Establecer un sistema de alianzas estratégicas con las dependencias involucradas; Incorporar la estrategia a los diferentes programas sectoriales compatibles.

El indicador vinculado con esta estrategia es: Número de Áreas Protegidas Federales con coeficiente de agostadero establecido (acumulados).

Objetivo Específico

Promover una mayor conservación de los ecosistemas y su biodiversidad a través de la instrumentación de prácticas de uso sustentable en Áreas Protegidas Federales y otras modalidades de conservación.

Estrategia 2. Desarrollar criterios, metodologías e indicadores de sostenibilidad de usos, productos, subproductos, bienes y servicios.

Las principales actividades son: Elaborar diagnósticos sobre estatus de los ecosistemas y su biodiversidad susceptibles para impulsar el manejo sustentable; Formular criterios de sustentabilidad para el uso de recursos potenciales; Impulsar modelos sustentables de aprovechamiento a través de instrumentos PRODERS y PET.

El indicador vinculado a esta estrategia es: Porcentaje de superficie con manejo sustentable.

Objetivo Específico

Reducir el impacto de las actividades extractivas a través de la gestión de programas de manejo y abandono.

Estrategia 3. Desarrollar procesos de gestión ante los usuarios y autoridades competentes con la finalidad de generar y aplicar programas de manejo y abandono, acordes al Programa de Conservación y Manejo de las Áreas Protegidas Federales.

Las actividades generales vinculadas a esta estrategia son: Formular criterios para la generación de programas de manejo y abandono; Gestionar ante las autoridades correspondientes para la aplicación obligatoria de los programas.

El indicador vinculado con esta estrategia es el Número de Áreas Protegidas Federales que aplican el instrumento de gestión (acumuladas).

C. Turismo en Áreas Protegidas

La creciente visitación turístico-recreativa en las Áreas Protegidas Federales es una realidad nacional e internacional. A partir de esta tendencia, el estudio, discusión e investigación del fenómeno turístico y recreativo en estas áreas ha ido acrecentándose también en foros y organismos internacionales. Actualmente el turismo en Áreas Protegidas ha sido reconocido por convenciones y declaraciones internacionales como una oportunidad de desarrollo sustentable. Sin embargo, el turismo desarrollado sin una planificación adecuada y con visión de corto, mediano y largo plazo puede constituir una amenaza para la conservación del patrimonio natural y cultural.

Existen algunas experiencias internacionales donde se ha reportado que la actividad turística genera impactos negativos en el contexto natural, social e incluso económico de las Áreas Protegidas provocados por infraestructura y proyectos turísticos no planificados, o por una visitación no regulada ni planeada. Este crecimiento en visitación, así como el interés por manejarlo apropiadamente, es un fenómeno que también se replica en México. Estudios de la Secretaría de Turismo (SECTUR) han encontrado que las Áreas Protegidas, son los destinos favoritos para desarrollar actividades de ecoturismo, turismo de naturaleza y de aventura.

La CONANP estima que alrededor de 5.5 millones de turistas visitan anualmente las Áreas Protegidas Federales de todo el país, y generan una derrama económica tan sólo por la prestación directa del servicio turístico calculada en alrededor de 3,000 millones de pesos anuales. Este segmento del turismo dentro de las AP debe verse como una oportunidad obvia y deseable para el desarrollo del país, siempre y cuando se busque que la actividad por lo menos 1) Otorgue valor significativo a los elementos naturales del área, 2) Genere derrama económica a la población local y, 3) No modifique ni ponga en riesgo el entorno natural del área y sus elementos.

En la CONANP se ha pugnado para que el turismo se siga desarrollando bajo un esquema sustentable a favor de la preservación del patrimonio natural y de las comunidades locales como beneficiarios directos en el entorno de las Áreas Protegidas Federales y otras modalidades de conservación.

Objetivo General

Generar e instrumentar el Programa de Turismo en Áreas Protegidas Federales 2007-2012 para lograr que la actividad turística contribuya a la conservación de las Áreas Protegidas Federales y otras modalidades de conservación constituyéndose en una alternativa de desarrollo sustentable para el beneficio principal de las comunidades y usuarios locales.

Objetivo Específico

Impulsar el desarrollo sustentable del turismo en coordinación con otras instituciones como herramienta de conservación y en beneficio principal de las comunidades y usuarios locales en las Áreas Protegidas Federales y otras modalidades de conservación.

Estrategia 1. Promover la generación de una evaluación y diagnóstico de la infraestructura existente y de los proyectos apoyados en los últimos años.

Las principales actividades son: Desarrollar y aplicar efectivamente los instrumentos de planeación para el manejo de impactos (Ordenamientos Ecológicos Territoriales, Programa de Conservación y Manejo, Programa de Uso Público); Aplicar instrumentos de regulación y normatividad para el desarrollo de obras y actividades turísticas (permisos, concesiones, autorizaciones, así como pago de derechos como un instrumento no sólo recaudatorio sino también de control); Desarrollar y aplicar instrumentos de monitoreo (límites de cambio aceptable como el indicador más preciso

para definir lineamientos de regulación en materia de visitación e impactos ambientales); Desarrollar infraestructura y servicios de apoyo al turismo (señalización, senderos, centros de comunicación, capacitación y cultura para la conservación, sanitarios, miradores, torres de observación, estacionamientos, entre otros).

El indicador vinculado a esta sección es Número de Áreas Protegidas Federales con infraestructura de apoyo para la atención del visitante bajo la normatividad establecida. Cabe aclarar que esta actividad no depende totalmente de la Dirección que lleva el PROCODES.

Objetivo Específico

Controlar y mitigar los impactos negativos del turismo a través del manejo y control de visitantes y medidas en el caso de infraestructura turística que prevenga y mitigue los impactos negativos y aproveche los positivos a favor de la conservación del patrimonio natural y cultural de las Áreas Protegidas Federales.

Estrategia 2. Desarrollar y aplicar instrumentos para el manejo de impactos.

Las actividades generales son: Apoyar la planificación, gestión, operación, comercialización y vinculación de proyectos turísticos sustentables; Vincular proyectos productivos alternativos dentro de Áreas Protegidas Federales al sector turístico local y regional; Desarrollar e impulsar conocimientos y capacidades para un desarrollo sustentable del turismo; Capacitar al personal de la CONANP en técnicas, metodologías y estrategias de manejo del turismo; Fomentar la participación del sector social, académico y de la investigación en la generación de conocimientos, información y capacidades para el desarrollo de un turismo sustentable; Capacitar a las comunidades y usuarios locales que están desarrollando proyectos turísticos; Promover una cultura conservacionista entre los visitantes que van a las Áreas Protegidas Federales.

El indicador vinculado a este objetivo es número de empresas comunitarias turísticas operando sostenidamente en Áreas Protegidas Federales.

A continuación en el Cuadro 12, se muestran en síntesis los indicadores de resultado, de focalización y cobertura.

Cuadro 12. Indicadores de Resultado y Desempeño

INDICADORES DE RESULTADO
Superficie que se logra conservar mediante el uso y aprovechamiento sustentable en ANP.
Porcentaje de las comunidades que participaron en el PROCODES con respecto a la meta anual programada
INDICADORES DE FOCALIZACIÓN
Proporción de recursos del PROCODES en la cual participan mujeres
Número de estudios técnicos financiados por el Programa con respecto al número de solicitudes recibidas para el Programa
Número de cursos de capacitación financiados por el Programa con respecto al número de solicitudes recibidas por el Programa
Porcentaje que representa la población femenina con respecto al total de beneficiarios directos que participan en cursos de capacitación apoyados por el PROCODES
Porcentaje que representa la población indígena con respecto al total de beneficiarios directos que participan en cursos de capacitación apoyados por el PROCODES
Brinda información sobre el total de Proyectos Comunitarios apoyados por el Programa en el año con respecto al total de solicitudes recibidas.
Porcentaje que representa la población femenina con respecto al total de beneficiarios directos que participan en proyectos comunitarios apoyados por el PROCODES
Porcentaje que representa la población indígena con respecto al total de beneficiarios directos que participan en proyectos comunitarios apoyados por el PROCODES
Número de cursos de capacitación financiados por el Programa con respecto al número de solicitudes recibidas por el Programa
INDICADORES DE COBERTURA
Número de comunidades que participan en acciones de conservación.
Número de instancias gubernamentales que apoyan las acciones de conservación.
Número de instancias de participación en proyectos de conservación (acumulado).
Número de Áreas Protegidas Federales con coeficiente de agostadero establecido (acumulados).
Porcentaje de superficie con manejo sustentable.
Número de Áreas Protegidas Federales, que aplican el instrumento de gestión (acumulado)
Número de Áreas Protegidas Federales con infraestructura de apoyo para la atención del visitante bajo la normatividad establecida (acumulada).
Número de empresas comunitarias turísticas operando sostenidamente en Áreas Protegidas Federales.

Fuente: Elaboración propia, con información del Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007 – 2012 y matriz de Marco Lógico del PROCODES 2008.

2.9 INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA COBERTURA

Las unidades de atención: estados, regiones prioritarias, municipios, comunidades y superficie son viables para el seguimiento de la Cobertura del Programa, no así para su evaluación (Cuadro 13).

Cuadro 13. Indicadores para el seguimiento de la Cobertura.

Indicador	Línea base	Calculo del indicador	Metas por año					
			2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Estados	32	(Estados y DF beneficiados con el programa/ 32)x100	100%	100%				
2. Porcentaje de regiones prioritarias	284	(Regiones prioritarias beneficiadas con el programa / Número total de Regiones prioritarias que se mencionan en el anexo 1) X 100	52%	65%				
3. Porcentaje de municipios que tuvieron al menos un apoyo del PROCODES	932	(Municipios beneficiados con el programa / Número total de municipios que están dentro de las regiones prioritarias del anexo 1) X 100	53%	44%				
4. Porcentaje de comunidades que participan en acciones de conservación	96574	(Comunidades beneficiadas con el programa / Número total de comunidades que están dentro de las regiones prioritarias del anexo 1) X 100	1%	2%				
5. Porcentaje de superficie susceptible de manejo y restauración que se logra conservar mediante el uso y aprovechamiento sustentable en Regiones prioritarias.	112572368.8 ha	(Superficie susceptible de manejo y restauración con proyectos o prácticas sustentables en las RPC / total de la superficie de las RPC con potencial de conservación) X 100.	0.04%	0.08%				

Fuente: Elaboración propia

Estos parámetros, deben ser considerados para el seguimiento, pues reflejan más la presencia del Programa y no la eficacia en la Cobertura. Si bien se puede tener como un dato para registrarlo año con año, no representa en ningún caso como se está contribuyendo para alcanzar el objetivo y fin del Programa. En este sentido, estos deben ser completados con la información final de los reportes físico – financieros de cada año. Mientras que, las unidades de atención beneficiarios directos, acciones realizadas e inversión autorizada, se consideran parámetros adecuados para hacer la evaluación de la Cobertura del Programa (Cuadro 14).

En este caso, el concepto de monto autorizado será el sustento para poder alcanzar las metas planteadas, lo que quiere decir que se tiene que ir incrementado en los años subsiguientes, de la misma manera el personal que opera el Programa. Entonces el cálculo de metas para cada año depende del presupuesto autorizado lo que se convierte en algo delicado pues no se puede garantizar que así sea.

Cuadro 14. Proyecciones al 2012 basadas en el promedio de recursos ejercidos por número de acciones y beneficiarios para 2007 y 2008.

Concepto	Evaluación		Proyecciones			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regiones Prioritarias, Anexo 1 ROP	179	284	Revisar las regiones prioritarias que no han recibido apoyos en los últimos tres años.			
Regiones Prioritarias Apoyadas	149	184	Consolidación de regiones prioritarias			
Monto autorizado (\$)	144,811,458	178,494,924	220,000,000	260,000,000	300,000,000	340,000,000
Numero de acciones	2,235	2,826	3,150	3,350	3,550	3,700
Beneficiarios directos	53,893	63,964	73,000	78,000	82,000	85,000
Promedio por acción	\$64,792.60	\$63,161.69	\$69,841.27	\$77,611.94	\$84,507.04	\$91,891.89
Promedio por beneficiario	\$2,687.02	\$2,790.55	\$3,013.70	\$3,333.33	\$3,658.54	\$4,000.00

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, las metas para 2009 al 2012 en cuanto a los beneficiarios directos queda registrada, así como el número de acciones a realizar. Otro aspecto a considerar es que, de acuerdo al CONEVAL el tiempo para definir una estrategia a corto plazo es de un año, menos de seis mediano y seis o más años es a largo plazo. En este contexto la estrategia aquí propuesta se queda en el corto y mediano plazo. Cabe aclarar que no es sencillo desarrollar estrategias formales de Cobertura de largo plazo, sobre todo por las limitaciones que imponen la Ley de Planeación para las iniciativas y Programas trans-sexenales¹⁹.

Al margen de lo anterior, tal vez la única estrategia de Cobertura de largo plazo sería el buscar el continuo incremento en su techo financiero autorizado para el apoyo a acciones que se traducen en beneficiarios directos.

¹⁹ Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

<http://www.snieg.org.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>

2.10 DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

Para la evaluación de la Estrategia de Focalización del PROCODES se partió de considerar la definición planteada por CONEVAL, donde se establece que: “la Focalización se refiere a en qué medida los recursos se concentran en la población objetivo”. Esto con la finalidad de facilitar el análisis cualitativo y la construcción de indicadores que contribuyan al estudio cuantitativo de la forma en que se aplican los recursos del Programa en mención.

Para realizar dicha evaluación de los ejercicios fiscales 2007 y 2008, se revisaron aquellos documentos que han permitido a los diferentes operadores del Programa, tener elementos que les facilitan focalizar los recursos otorgados. Entre documentos revisados figuran:

1.- Los Lineamientos Internos para la Formulación, Ejecución y Evaluación del PROCODES, donde se establece un marco de calificación para las solicitudes de apoyo y, cada tipo de acción se evalúa de acuerdo a los puntajes ahí establecidos.

2.- Como complemento de los lineamientos citados arriba están las Reglas de Operación del Programa, las cuales contienen de manera implícita en los anexos 2 y 3, los tipos de Focalización practicados cotidianamente durante la instrumentación del Programa. Donde se establece:

- Anexo 2. Conceptos y costos unitarios de los apoyos, se focaliza a partir de las acciones apoyadas; es decir, proyectos comunitarios, capacitación comunitaria y estudios técnicos, cada uno vinculado a diferentes actividades y/o conceptos.
- Anexo 3. Formato de Solicitud de Apoyo del PROCODES para proyectos comunitarios y cursos de capacitación, lo que permite identificar algunos atributos como: hombres, mujeres e indígenas que solicitan apoyos para determinadas acciones; superficie que impacta, tipo de ecosistemas, entre otros caracteres.

3.- Matriz de Indicadores de Resultados. En esta herramienta se identificó un indicador a nivel de Propósito el cual se refiere a “Inversión del PROCODES con perspectiva de género”, en el que tiene gran interés el Programa. Por otro lado, a nivel de componentes existen cuatro indicadores más, que señalan hacia donde pretende llegar el PROCODES, estos indicadores son: “participación de mujeres en proyectos comunitarios”, “participación de indígenas en proyectos comunitarios”, “participación de mujeres en cursos de capacitación” o “participación de indígenas en cursos de capacitación”.

Así, de acuerdo con lo definido en las ROP (DOF, 2007 y DOF 2008), en su numeral 3.4.1 los conceptos de apoyo del PROCODES se agrupan en: estudios técnicos, proyectos comunitarios y capacitación comunitaria.

Un primer acercamiento a la Focalización se establece a nivel de ROP, donde se define a los sujetos elegibles, además del marco de calificación a través del cual se califica cada solicitud recibida, utilizando criterios específicos con puntajes que sirven para priorizarlas. En base a ese orden la CONANP autoriza la ejecución de los diferentes conceptos de apoyo, asignando los recursos en función de la disponibilidad presupuestaria.

Dichas reglas resultan de utilidad al marcar la diferencia entre un proceso burocrático y uno simplificado para disponer de los recursos financieros necesarios y realizar obras o acciones que incidan en la conservación de los ecosistemas y en consecuencia en la concreción de objetivos del Programa. En este caso, para la aplicación de los recursos del Programa los lineamientos son claros y por ello la forma en que procede el personal de las distintas ANP es muy similar.

Así, aunque las ROP establecen la obligación de la Delegación de SEMARNAT en difundir el inicio y las bases del Programa a través de la prensa local, dicha acción tiene limitada utilidad en términos de los beneficiarios locales, ya que estos difícilmente tienen acceso a publicaciones periódicas. Es por ello que el medio más efectivo para la difusión del programa es la promoción directa realizada por los funcionarios y técnicos del PROCODES

Una vez publicada o difundida la convocatoria, los requisitos que los solicitantes deben de cumplir, así como el llenado del formato de solicitud necesario para poder acceder a los apoyos del programa, están claramente definidos en las reglas ya citadas. Sin duda que esto guarda correspondencia con la respuesta que dio el 55% de los 28 beneficiarios entrevistados, quienes manifestaron que el proceso de solicitud de apoyo es sencillo, enfatizando la flexibilidad y lo bondadoso del programa.

En el proceso de selección de acciones a apoyar el 25.5% de los funcionarios y técnicos entrevistados mencionan en sus respuestas la utilidad del marco de calificaciones, mientras que el 63.3% se abstuvo de brindar esta información, y el 11% restante no fue consistente en su respuesta. En algunas ANP se considera para la selección de proyectos, además de los criterios de elegibilidad de las ROP a sus propios instrumentos de planificación (POA y/o Programa de manejo), mostrando una coherencia entre el cumplimiento de los objetivos del PROCODES y el de la misma ANP.

En las Reglas de Operación de 2008, se establecen criterios de desempate cuando hay solicitudes dentro del mismo concepto de apoyo y con igual orden de prioridad. Por otro lado, al revisar los expedientes técnicos de los proyectos visitados en campo se puede verificar que en efecto se cuenta con la información necesaria de cada caso, es decir que los beneficiarios cumplen con los requisitos de acreditación de estancia dentro de los municipios que comprende las RP; así como las solicitudes de apoyo debidamente requisitadas en los formatos institucionales.

También se cuenta con los convenios en aquellos casos donde así lo amerite, es decir en los estudios técnicos y cursos de capacitación, trabajos que normalmente corresponde su ejecución a prestadores de servicios.

En proyectos comunitarios se observa como regla general que los beneficiarios tienen definidos sus aportes sea en mano de obra, de materiales o bien en efectivo, pero existe ese compromiso compartido. (Anexo XII: Base de datos Integración de expedientes por Acción por AP). De ahí que es necesario partir de proyectos que hayan surgido de verdaderas discusiones con los actores interesados en buscar alternativas viables, dada la situación apremiante de falta de ingreso familiar, pero sin perder de vista la conservación de los ecosistemas.

Una situación que puede ser común es que los proyectos que se visualizan como necesarios resultan a veces muy costosos, para lo cual se requiere de estudios técnicos profesionales y en consecuencia esas necesidades deben ser programadas para cubrirse por etapas, sin que éstas sean demasiado tardadas ni discontinuas, ya que puede generar el desánimo entre los interesados y en consecuencia sea una iniciativa fallida por no tener respuestas de la institución en tiempo y forma.

Un factor desfavorable es quizá el hecho de no contar con un directorio de prestadores de servicios profesionales que respondan oportunamente y con la seriedad debida a las necesidades de los proyectos aprobados y así, asegurar el ejercicio de los recursos programados.

Referente al apartado de autorización de los proyectos ha quedado como una práctica común que, previo a la entrega de los recursos, deben firmarse los convenios correspondientes al tipo de conceptos que serán apoyados. Por tal motivo, es necesario establecer dentro de las ROP que una vez aprobados los recursos y previo a la entrega de la primera ministración, deberán firmarse los convenios correspondientes.

Es importante considerar el factor tiempo, ya que en las reglas de operación se señala los permitidos para cada etapa del proceso de selección. Para tal caso, el 25% de los beneficiarios entrevistados expresaron que este proceso tarda entre uno y tres meses, el 55% que se realiza entre tres y seis meses, en tanto que el resto no proporcionó dicha información, los datos anteriores permiten inferir que este factor puede estar permeado por las siguientes condiciones:

- Asignación del techo presupuestal para cada regional,
- Asignación del recurso a cada ANP,
- Promoción de Programa en RP.

Con todo, éste procedimiento, no garantiza que sean apoyadas las acciones o personas que contribuyan a alcanzar el objetivo del Programa. Si bien la lógica básica se justifica por el efecto integral de los apoyos, se recomienda revisar y adecuar la especificación vigente de dichos criterios y mecanismos, para incorporar formas más amplias de apoyar a los municipios y RP mencionados en el Anexo 1 de las ROP.

Asimismo, en lo que se refiere a los conceptos apoyados por el Programa resulta evidente que no existe una operación integrada de los mismos, ya que en las ROP no se menciona la importancia de contar con una secuencia lógica en los apoyos, por lo que las solicitudes en muchos de los casos son a “sentimiento” y no tanto bajo una perspectiva de planeación del ANP, por ejemplo del Programa Operativo Anual, o de una secuencia lógica para contribuir a la conservación de los ecosistemas de donde se aplicará el recurso.

No obstante lo anterior cabe precisar que, en sentido estricto, el hecho de que el Programa cumpla con los criterios normativos aplicables y logre las metas fijadas de atención, significa que llegó a la población que planeaba o programaba atender, en consideración de las definiciones y los mecanismos de operación formalmente establecidos.

Una aclaración pertinente es que en los estudios técnicos tienen prioridad aquellos que sean determinantes para el fortalecimiento y desarrollo de proyectos de inversión sustentable; en el caso de proyectos comunitarios, se prefieren acciones que promueven la conservación de la zona núcleo, zona de protección o zonas de alta diversidad de la región; para cursos de capacitación, se prioriza el curso o taller que promueve el fortalecimiento de proyectos de inversión sustentable. Además, para apoyo de proyectos turísticos se cuenta con otro marco de calificación en donde tienen mayor relevancia proyectos que ayuden a planificar, ordenar y/o regular la actividad turística.

Todo lo anterior sirvió de marco de referencia para que durante el año 2007, del monto total de recursos del PROCODES, se autorizó el 71.4% en proyectos comunitarios, 10.1% en estudios técnicos y el 9.1% en cursos de capacitación. La diferencia (9.4%) se invirtió en gastos de operación, asistencia técnica y evaluación externa. Para 2008 el incremento en el monto total del PROCODES, fue de 16.14%, de los cuales se autorizó 78.4% para proyectos, 8.6% para cursos de capacitación, 9.3% para estudios y 3.6% para gastos de operación y evaluación externa (Figura 4a y 4b).

Lo anterior es consistente de acuerdo a las Reglas de Operación del PROCODES (DOF, 2007), en el numeral 3.4, donde se menciona que los recursos del Programa, “se destinarán en una proporción de hasta un 27% como máximo para la ejecución de estudios técnicos y capacitación comunitaria, y al menos un 61% para la ejecución de los proyectos comunitarios, hasta un 12% como máximo para cubrir los gastos de operación, asistencia técnica y evaluación externa de dicho Programa. Las reglas de operación para 2008, establecen en el numeral 3.4.2, los montos máximos y mínimos por cada componente. Para la ejecución de estudios técnicos y capacitación comunitaria máximo un 20% y al menos un 76% para la ejecución de proyectos comunitarios. En este sentido se puede observar que la inversión se canalizó a la elaboración de proyectos, hecho que se ve reflejado en ambos ejercicios donde el porcentaje de inversión hacia este componente se incrementó a 78.4% en 2008.

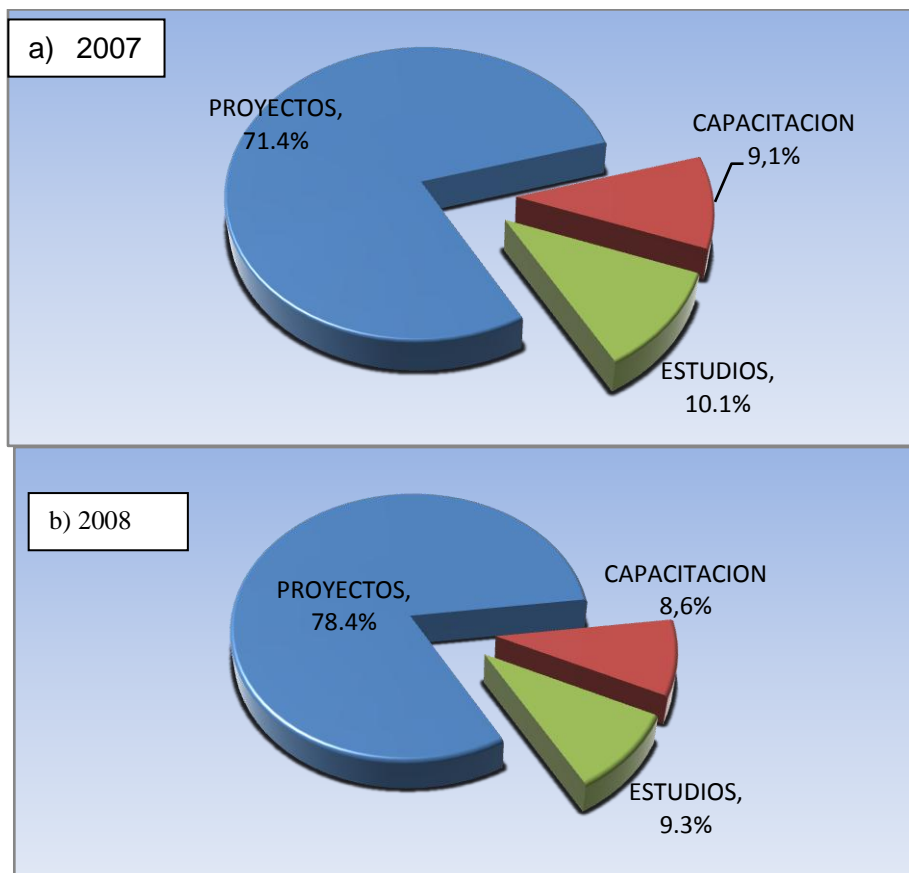


Figura 4. Inversión del PROCODES por conceptos para los años a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Proyectos Comunitarios

En el 2007, de los 114.23 millones de pesos que se autorizaron para apoyar proyectos comunitarios, más de la mitad estuvo dirigida a proyectos de aprovechamiento sustentable (51.7%). El 21.7% se destinó a obras de conservación y restauración de ecosistemas, 17.1% a proyectos relacionados con conservación y restauración de suelos, mientras que el 9.5 % se destinó a apoyar proyectos de infraestructura acuícola (Figura 5a). Para el 2008, el monto se incrementó un 27.1% lo que representó 145.19 millones de pesos autorizados a proyectos comunitarios, de éstos el mayor porcentaje (56.8%) se destinó a proyectos de aprovechamiento sustentable, 16.8% a conservación y restauración de ecosistemas; 16.1% a conservación y restauración de suelos y 8.5% fue destinado a infraestructura acuícola (Figura 5b).

Es por ello que para ambos años la mayor inversión fue en proyectos de aprovechamiento sustentable; seguido de conservación y restauración de ecosistemas. Asimismo, de acuerdo al marco de calificación han tenido mayor prioridad aquellas acciones que promueven la conservación de la zona núcleo, zona de protección o zonas de alta biodiversidad, lo que es congruente con los rubros que se manejan en este subconcepto, donde destacan los proyectos que promueven el aprovechamiento sustentable y se refieren a proyectos ecoturísticos los que representan la mayor inversión. Para 2007, Figura 5a, el 35.9% del total de proyectos fueron en este concepto; sin embargo, en cuanto a inversión, el 51.0% de la inversión total asignada a aprovechamiento sustentable fue para este tipo de proyectos para el año 2007 y 53.9 % para el año 2008, Figura 5b.

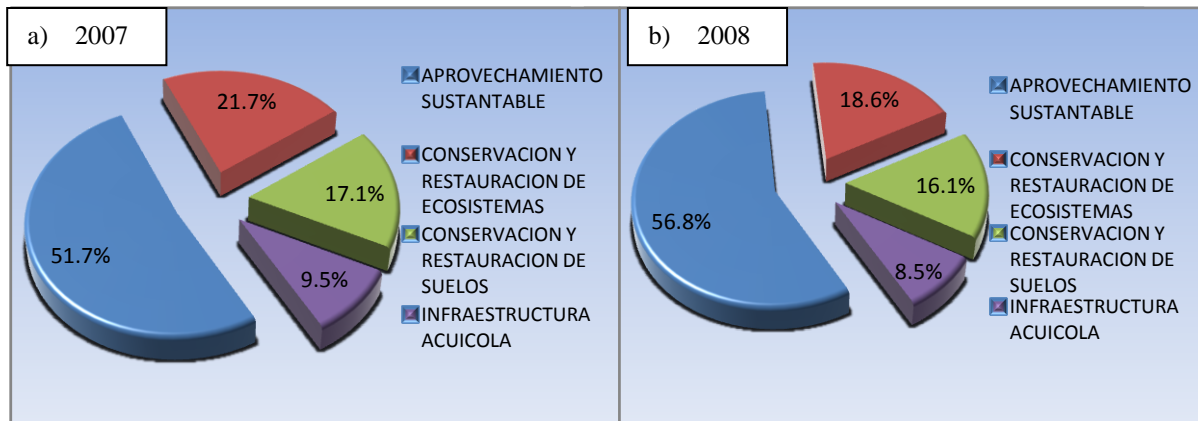


Figura 5. Inversión del PROCODES en proyectos comunitarios por subconcepto para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008 (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Lo anterior es consistente con lo planteado en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 (SEMARNAT-CONANP, 2007c), donde se menciona que dentro de la línea estratégica de Manejo (Apartado 5.2), el ecoturismo es una de las actividades alternativas más importantes que la CONANP pretende promover, en el entendido de que se siga desarrollando bajo un esquema sustentable a favor de la preservación del patrimonio natural y de las comunidades locales.

Cursos de Capacitación

Referente a capacitación comunitaria los recursos se han destinado al desarrollo de cursos, talleres teórico-prácticos y eventos de capacitación, en torno a temas de gestión, aplicación de nuevas tecnologías y educación ambiental. Así, de los 14.48 millones de pesos que se autorizaron en el 2007 para apoyar cursos de capacitación, el mayor porcentaje (65.4%) estuvo dirigido a cursos relacionados con aplicación de nuevas tecnologías, seguidos de aquellos enfocados a educación ambiental (20.5%), mientras que el 14.1% se destinó a cursos relacionados con gestión (Figura 6a). En el 2008, de un monto de 16 millones de pesos autorizados a este concepto, el mayor porcentaje (50.5%) se destinó a cursos relacionados con la aplicación de nuevas tecnologías, el 26.1% a talleres relacionados con la gestión, mientras que para educación ambiental se destinó un 23.4% (Figura 6b).

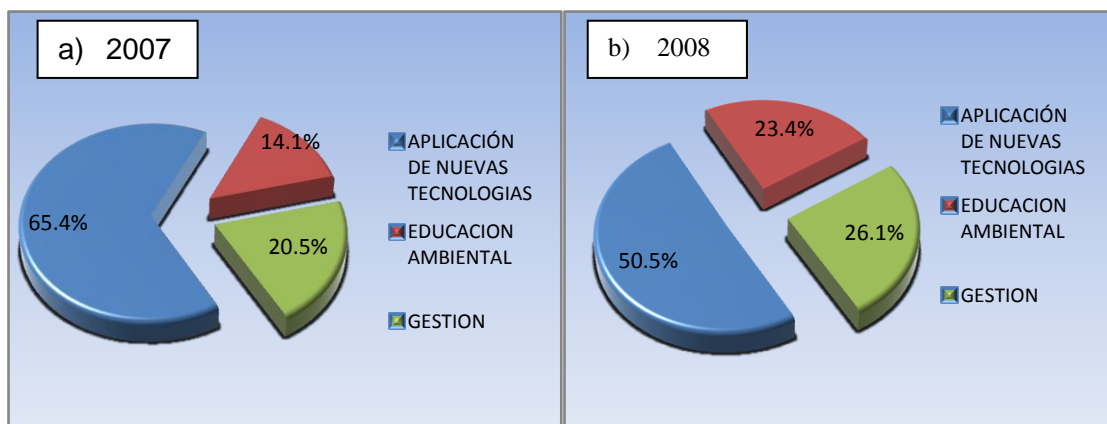


Figura 6. Inversión del PROCODES en cursos de capacitación por subconcepto para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

En las gráficas anteriores se puede observar que en ambos años, la mayor inversión fue en cursos y talleres relacionados con aplicación de nuevas tecnologías. Lo anterior es consistente con los lineamientos internos del PROCODES 2008 (SEMARNAT-CONANP, 2008b), donde se menciona que el criterio específico con mayor calificación es en cursos o talleres que promueven el fortalecimiento de proyectos de inversión sustentable.

En este sentido, la aplicación de nuevas tecnologías destaca en importancia las referidas a técnicas turísticas de bajo impacto, manejo de zonas con potencial ecoturístico, agricultura sustentable y reconversión productiva, entre otras.

Estudios Técnicos

En cuanto a los estudios técnicos, destacan principalmente los estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales, que en el 2007 (Figura 7a) representaron el 42.5% del total de los recursos destinados a este componente, en el 2008 (Figura 7b) significó el 45%. De acuerdo a las reglas de operación 2007 y 2008 (DOF, 2007 y DOF, 2008), estos estudios permitirían evaluar y monitorear la situación ecológica de los recursos naturales, así como elaborar de planes de manejo para el aprovechamiento sustentable de las diferentes especies. Si bien es cierto que estos estudios son básicos y relevantes, es necesario considerar también las evaluaciones de impacto para conocer la contribución de este subcomponente.

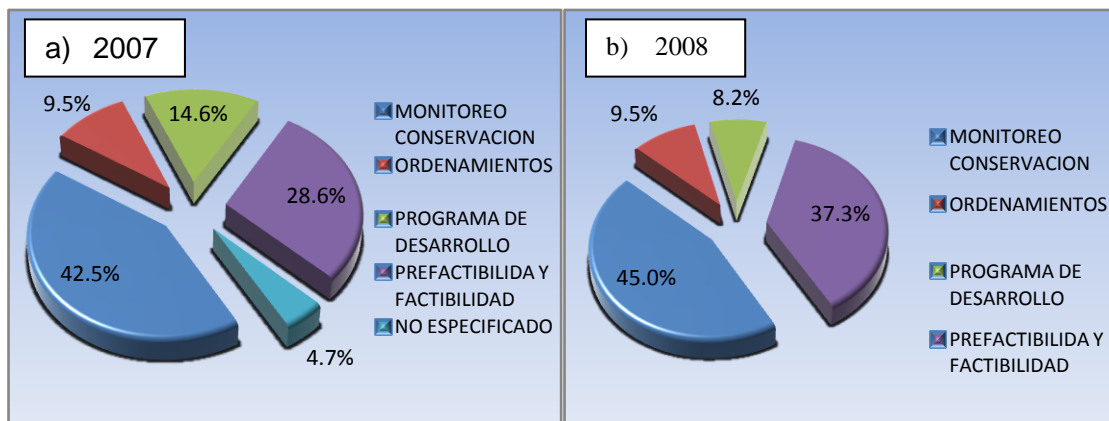


Figura 7. Inversión del PROCODES en estudios técnicos por subconcepto para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

2.10.1 La Focalización en la Práctica

De la recolección de información en campo y como respuesta a la pregunta: ¿Qué criterios utiliza para Focalizar el Programa?, destacan que:

- Se hace de acuerdo a los lineamientos internos del PROCODES;
- Compatibilidad de las acciones solicitadas con el Programa de Manejo y/o Programa Operativo Anual;
- Si las comunidades no son conflictivas;
- Que la población muestre interés y compromiso con la conservación;
- Si en las acciones solicitadas participan mujeres;
- Si son comunidades con alta marginación y/o indígena
- Que preferentemente estén dentro o en la zona de influencia de la ANP;
- Si lo que solicitan realmente es necesario;

También hay quien menciona que intentar focalizar es complejo, porque la superficie que se atienden en las RP es muy grande y de difícil acceso, o quien afirma que cada ANP emplea sus propios criterios para la Focalización del Programa.

Prácticamente, cada uno de los entrevistados tuvo su propia versión de lo que es Focalización y los argumentos expresados fueron variados, por el contrario, cuando se les pregunto si focalizaban el apoyo del Programa respondieron en una gran mayoría que sí.

Para efecto del análisis aquí presentado, se separó la información proporcionada por los altos mandos (Director Regional, Encargados del Programa a nivel Regional, Director y Subdirector de AP), mandos medios (Coordinador, Jefe del departamento) y técnicos; a continuación en la Figura 8 se muestran los resultados obtenidos:

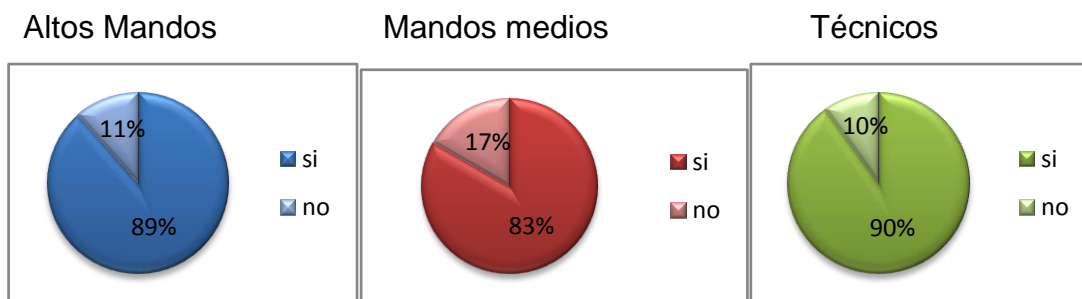


Figura 8. Proporción de entrevistados que manifiesta realizar alguna actividad para focalizar.

Fuente: Estimación propia con base en las entrevistas de campo.

Como se puede ver en las gráficas, resalta el hecho de que la mayoría de los entrevistados manifestaron que sí focalizan y que los criterios sean tan variados, vale la pena entonces considerar si el marco de calificación se pueda incorporar a las ROP, aun cuando esté disponible en los lineamientos internos del Programa, con el fin de que quede más explícito el proceso por el cual se focalizan los apoyos que otorga el PROCODES ya que el hecho de tener tantas respuestas diferentes se traduce en un desconocimiento de la importancia de contar con un mecanismo que permita destinar los apoyos para quien el Programa está diseñado.

Con base a todo el diagnóstico expuesto, producto del trabajo de campo y de gabinete, se puede concluir que el PROCODES no cuenta con un documento donde de manera explícita esté definida y sistematizada la Estrategia de Focalización, no obstante, el Programa cuenta con lineamientos que han instrumentado mecanismos para llegar a la población que desea atender y la superficie donde desea impactar.

2.11 ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN A NIVEL NACIONAL

Con información existente en los avances físico-financieros 2007 y 2008 respecto a los beneficiarios directos, se agrupó por género y acciones apoyadas, se hizo el análisis a nivel nacional. A continuación en la Figura 9 se muestran los resultados.



Figura 9. Porcentaje de participación por género para cada concepto de apoyo del PROCODES 2007 Y 2008.
Fuente: Elaboración propia, con información del Reporte final de avances físico-financiero y de metas PROCODES. SEMARNAT – CONANP. 2007-2008

En la gráfica anterior, se advierte que en el 2007 a nivel nacional existía una participación desigual de las mujeres en los tres conceptos de apoyo destacando en los tres rubros el hombre; aunque también se puede observar que las mayores diferencias se tiene en orden de participación en proyectos, capacitación y estudios técnicos, en este último con una diferencia de solo 0.2 unidades porcentuales. En el 2008 continuó la misma situación, aunque para este año ya no se reportó el número de beneficiarios directos para estudios técnicos, por lo que no se pudo realizar el análisis respectivo.

Llama la atención que en los apoyos donde el recurso no llega de manera directa a los beneficiarios, como en el caso de estudios y capacitación, es donde las diferencias de participación entre hombres y mujeres son menores como beneficiarios directos. En cambio, en los proyectos comunitarios donde el recurso se aplica en proyectos productivos que generan recursos y empleos, es donde la participación de la mujer disminuye drásticamente.

Al analizar la participación por tipo de proyecto, los de aprovechamiento sustentable beneficiaron de manera directa a una mayor población. De acuerdo a los avances físicos- financieros y de metas (SEMARNAT-CONANP 2007b y 2008b), las mujeres beneficiadas de manera directa han sido mayoría en aquellos proyectos agrupados en el subconcepto de aprovechamiento sustentable, con 52.9 y 58.6 % para 2007 y 2008, respectivamente (Figura 10a y 10b). Lo anterior es justificable, dado que en este rubro se apoyan actividades afines a la participación directa de mujeres, entre los que destacan establecimiento de viveros y huertos comunitarios, talleres para la transformación de recursos naturales para producción de artesanías y proyectos relacionados con la construcción y manejo de estufas ahorradoras de leña.

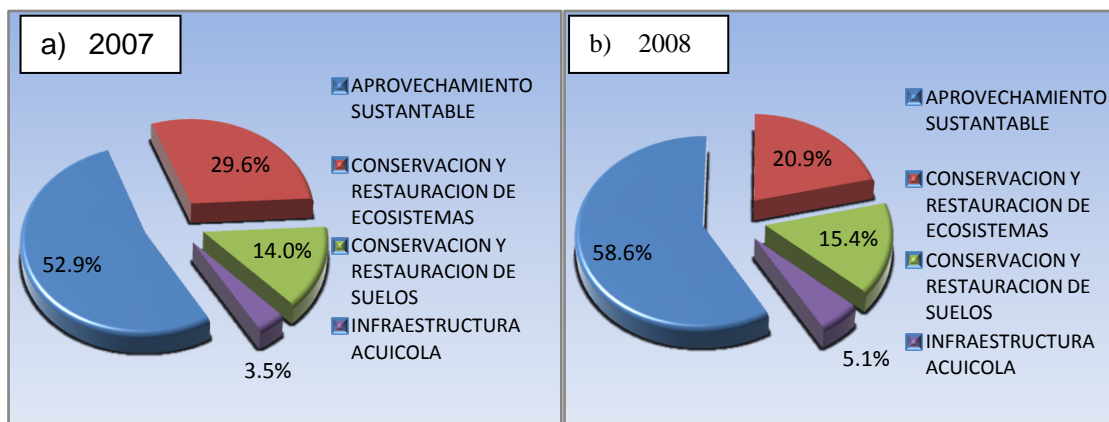


Figura 10. Mujeres beneficiadas directamente en proyectos comunitarios por subconcepto apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Después del aprovechamiento sustentable le siguen en orden de prioridad, los proyectos de restauración de ecosistemas, con los que se beneficiaron en forma directa al 29.6% de mujeres para el año 2007 y 20.9 % en 2008. Seguidos por los proyectos de conservación y restauración de suelos, con un beneficio directo del 14 y 15.4% de mujeres.

Al analizar los promedios, resulta que la mayor participación de las mujeres en 2007 se presentó en proyectos de conservación y restauración de ecosistemas, cuyo promedio de mujeres participantes por proyecto en este subrubro fue de 11 y en proyectos de aprovechamiento sustentable es de 10. Para el año 2008 el promedio de mujeres que participan es de 11 por proyectos en ambos subrubros (aprovechamiento sustentable y restauración - conservación de ecosistemas). Esto es reflejo de un criterio específico manejado en el apartado 5.6 de calificación y dictamen de los lineamientos internos del PROCODES, 2008 (SEMARNAT-CONANP, 2008b), donde se menciona que los proyectos deben promover un acceso equitativo a mujeres.

Con respecto a la participación porcentual de indígenas en proyectos comunitarios, se reportó un mayor número de beneficiarios directos en proyectos de aprovechamiento sustentable con el 37.8 en el 2007, proporción muy próxima a la beneficiada de manera directa por proyectos de conservación y restauración de ecosistemas (Figura 11a). Para el año 2008, el orden fue semejante; se reportó que un mayor porcentaje de indígenas fue apoyada con proyectos de aprovechamientos sustentable (53.0%) y 23.6% fue por proyectos de conservación y restauración de ecosistemas (Figura 11b).

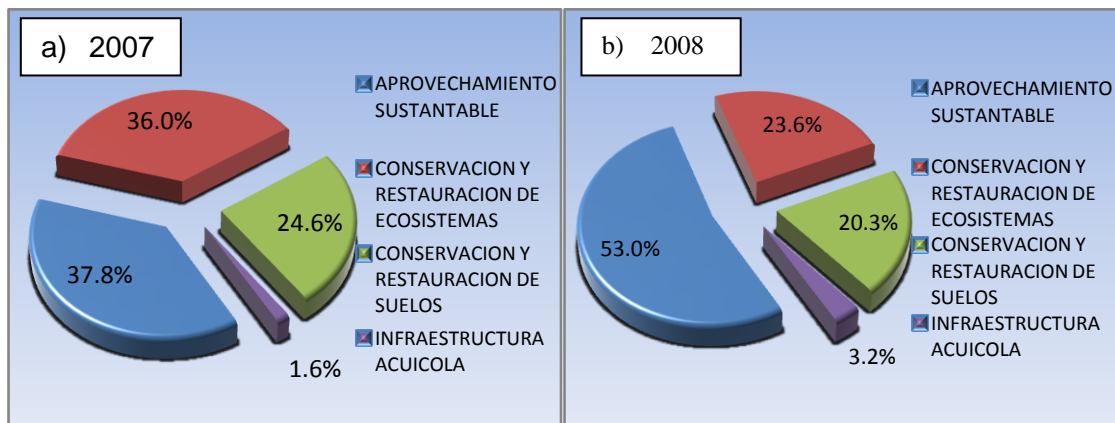


Figura 11. Población indígena beneficiada directamente en proyectos comunitarios por subconcepto, apoyados por el PROCODES en a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

La mayor participación promedio de indígenas se concentró en proyectos de conservación y restauración de ecosistemas, así como en conservación y restauración de suelo, donde el promedio por proyecto fue de 15 y 11 individuos, respectivamente en 2007; para el 2008 la tendencia en participación se comportó de forma similar mayor participación en proyectos de conservación y restauración de ecosistemas con un promedio de 11 y 9 indígenas por proyecto en aquellos de conservación y restauración de suelos y aprovechamientos sustentable.

Respecto a los cursos y talleres que tienen mayor inversión también han beneficiado de manera directa a una mayor población. Particularmente para el año 2007, del total de mujeres beneficiadas directamente, el mayor porcentaje (58.1%) fue por cursos relacionados con la aplicación de nuevas tecnologías, seguido de cursos de educación ambiental con 27.6%. Mientras que por talleres o cursos de educación ambiental solo de beneficiaron directamente a 14.4 % del total de mujeres (Figura 12a).

En el año 2008, se dio una distribución más proporcional, respecto del año anterior, 43.3% de mujeres fueron beneficiadas directamente con cursos de capacitación y talleres relacionados con aplicación de nuevas tecnologías, y 33.5 y 23.1% con cursos de educación ambiental y de gestión, respectivamente (Figura 12b).

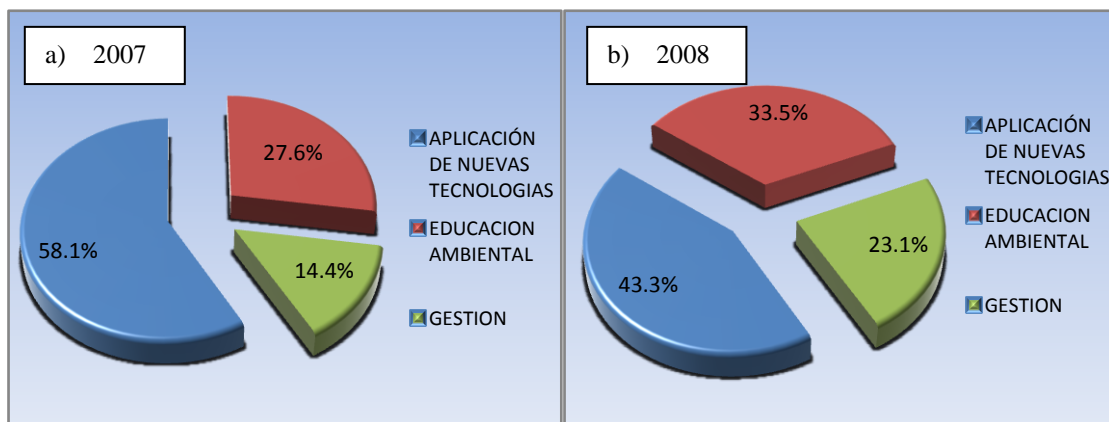


Figura 12. Mujeres beneficiadas directamente en proyectos comunitarios por subconcepto apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

Por otra parte se observó que la mayor participación de mujeres en 2007 y 2008 se concentró en talleres relacionados con educación ambiental, donde el promedio por curso fue de 11 mujeres para 2007 y mucho mayor (21) en 2008, mientras que el promedio de mujeres por curso relacionado a la aplicación de nuevas tecnologías fue de 8 y 13 para 2007 y 2008, respectivamente. En este sentido, se puede apreciar que la participación de mujeres en cursos ha ido aumentando, sin embargo la mayor inversión no precisamente se está realizando en proyectos que apoyan una mayor participación de mujeres. Lo anterior es consistente dado que el segundo criterio con mayor prioridad manejado en el apartado 5.6 de calificación y dictamen de los lineamientos internos del PROCODES, 2008 (SEMARNAT-CONANP, 2008b), es que el curso promueva el acceso equitativo a mujeres.

En relación con la población considerada indígena y beneficiada directamente se reportó con aquellos cursos relacionados con la aplicación de nuevas tecnologías para los años 2007 y 2008 (Figura 13a y 13b).

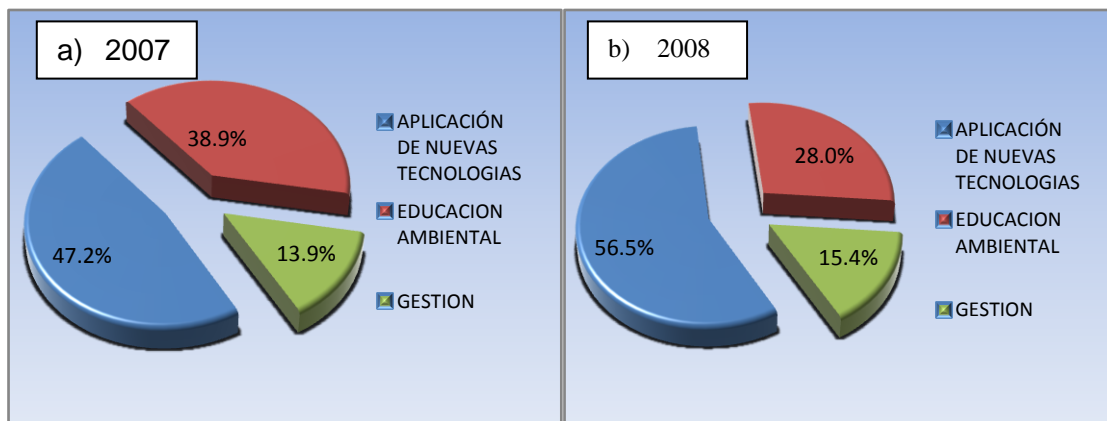


Figura 13. Población indígena beneficiada directamente en proyectos comunitarios por subconcepto, apoyados por el PROCODES en a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

Pese a lo anterior, la mayor participación de indígenas se concentra en cursos o talleres de educación ambiental, pues el promedio es de 25 para 2007 y 13 para 2008, con respecto al promedio de indígenas por curso relacionado con aplicación de nuevas tecnologías fue de 7 y 12 para 2007 y 2008, respectivamente.

Ahora bien, si el análisis se realiza con respecto a la superficie atendida por el PROCODES para los años 2007 y 2008, no es consistente con la inversión. Esto es a pesar de que la mayor inversión en proyectos fue destinada a aquellos relacionados con aprovechamiento sustentable, la mayor superficie atendida reportada fue en conservación y restauración de ecosistemas con 68.0% para 2007 y un mayor porcentaje en 2008 donde fue 90.9% del total de la superficie fue atendida por proyectos agrupados en este rubro (Figura 14a y 14b).

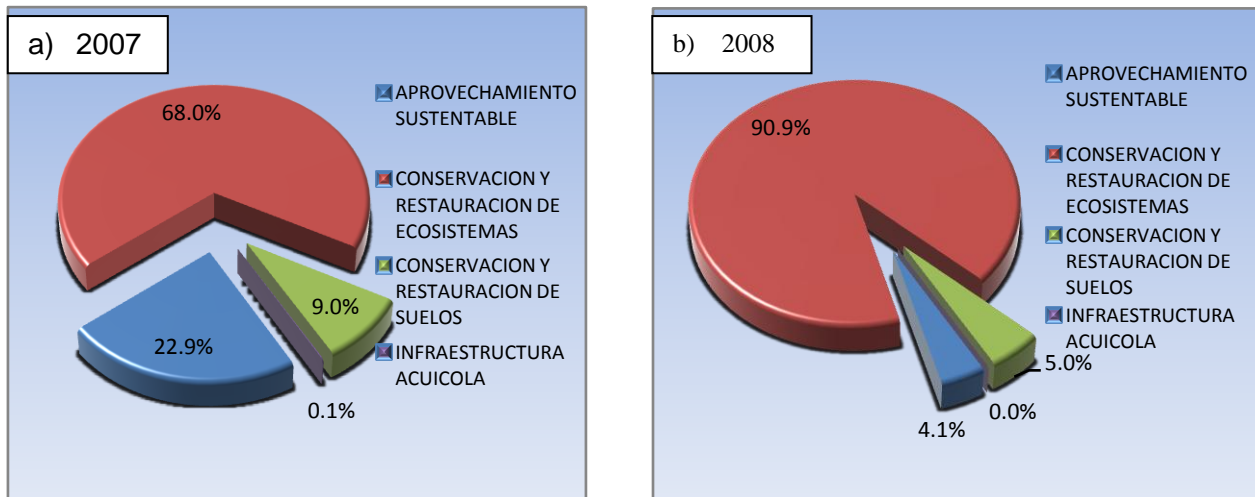


Figura 14. Superficie atendida por subconcepto en proyectos comunitarios apoyados por el PROCODES para los años a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

2.12 ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN A NIVEL REGIONAL

El monto total de recursos ejercidos a través del PROCODES en 2007 fue de 158.48 millones de pesos, de los cuales el 22.5% se destinó a la Región Frontera Sur, 13.8% a la Región Península de Yucatán, 13.5% a la Región Centro, 10.9% a la Región Noroeste, 10.8% en la Región Planicie Costera, 9.8% a la Región Península de Baja California, 7.6% a la Región Occidente, 5.6% a la Región Noreste y 5.5% a la Región Norte y Sierra Madre Occidental (Figura 15).

Cabe mencionar que a pesar que a partir de 2007 se generó un reordenamiento de las siete regiones que anteriormente se administraban, a nueve regiones con el objeto de lograr una mayor efectividad en la operatividad y cobertura institucional, varias regiones finalizaron dicho año con la actual división. Por lo que para el año 2008, se dieron cambios importantes en cuanto a la distribución del presupuesto del PROCODES.

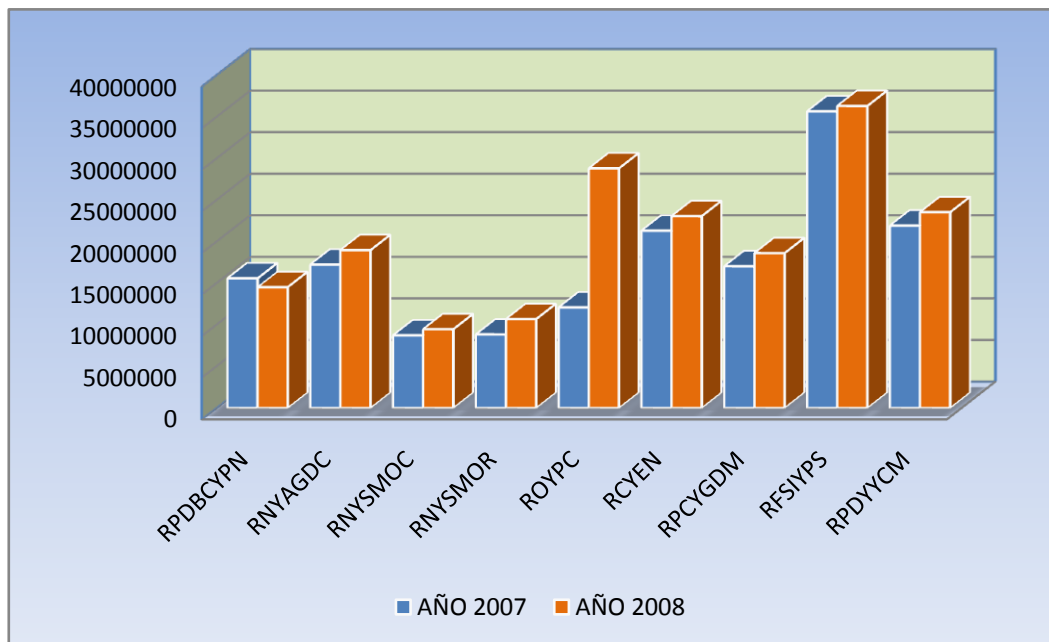


Figura 15. Inversión del PROCODES por región para los años a) 2007 y b)2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT–CONANP. 2007b y 2008b).

De los 184.06 millones de pesos autorizados al PROCODES en 2008, el mayor porcentaje (22.9%) se destino también a la Región Frontera Sur, 18.2% a la Región Occidente, 14.9% a la Región Península de Yucatán, 14.6% a la Región Centro, 12% a la Región Noroeste, 11.7% en la Región Planicie Costera, 9.2% a la Región Península de Baja California, 6.7% a la Región Noreste y 6.0% a la Región Norte y Sierra Madre Occidental.

Lo anterior puede justificarse, dado que las regiones con mayor número de RP son la del Centro y Eje Neovolcánico con 45, la Región Frontera Sur con 41 y la Región Occidente y Pacífico Centro con 35.

En la Figura 16, se puede observar que el mayor incremento en el 2008, se presentó para la Región Occidente y Pacífico Centro (138.4% de incremento respecto del año anterior).

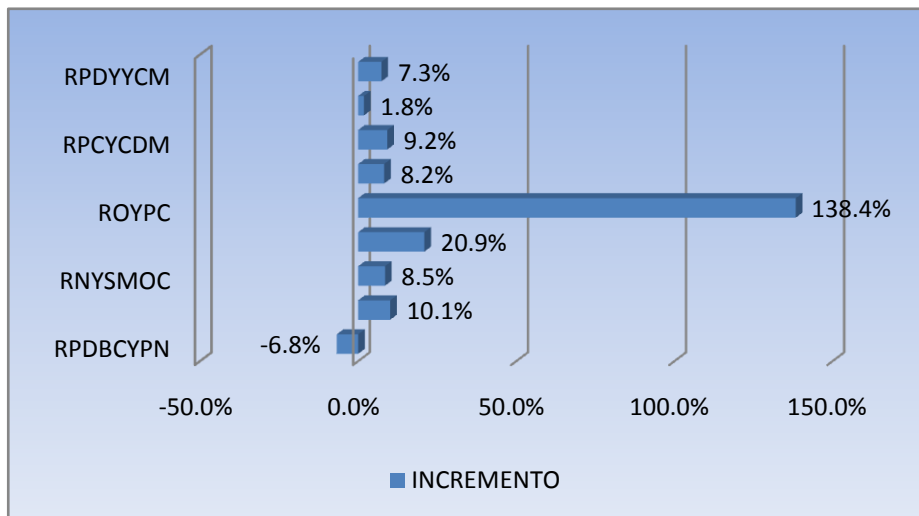


Figura 16. Incremento de inversión del PROCODES por región de 2007 a 2008

Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

De la suma total de recursos del PROCODES ejercidos durante el período 2007 a 2008 en cada una de las Regiones de la CONANP (Figura 17a y 17b), destaca la proporción destinada a proyectos comunitarios cuyo monto fue de 259.43 millones de pesos, por el monto de inversión las regiones favorecidas fueron la de la Frontera Sur, Centro, la Región Península de Yucatán y la de la Península de Baja California para 2007; ya que el 61.4% se ejerció en estas cuatro Regiones. Para 2008 el 62.4% se invirtió en las regiones Frontera Sur, Occidente, Península de Yucatán y Centro.

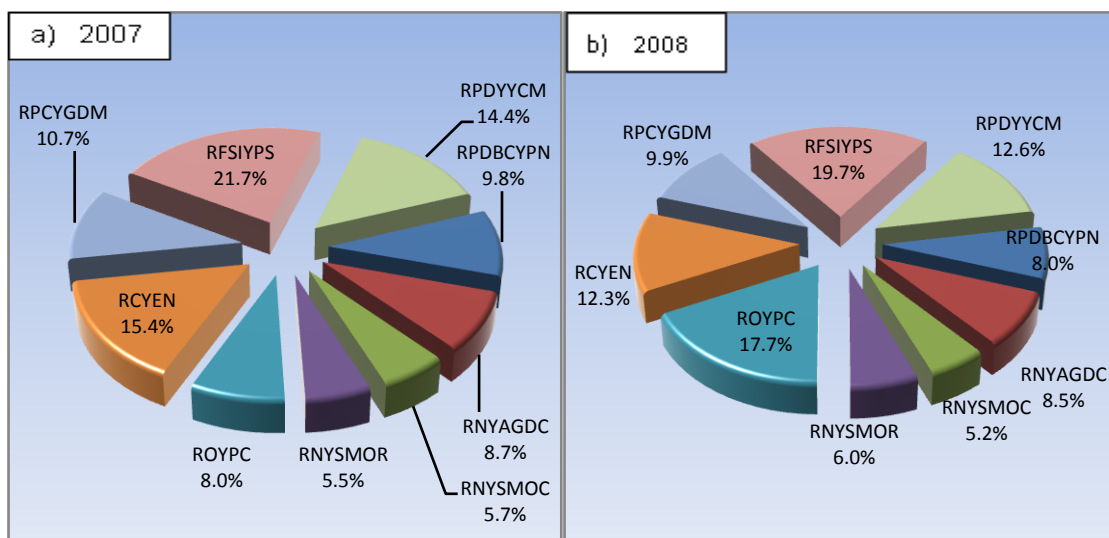


Figura 17. Inversión del PROCODES en proyectos comunitarios por región para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

En cursos de capacitación de 2007 a 2008 se ejercieron 30.49 millones de pesos de los cuales la mayor inversión se realizó en las Regiones Frontera Sur, Noroeste y Península de Yucatán (Figura 18a y 18b).

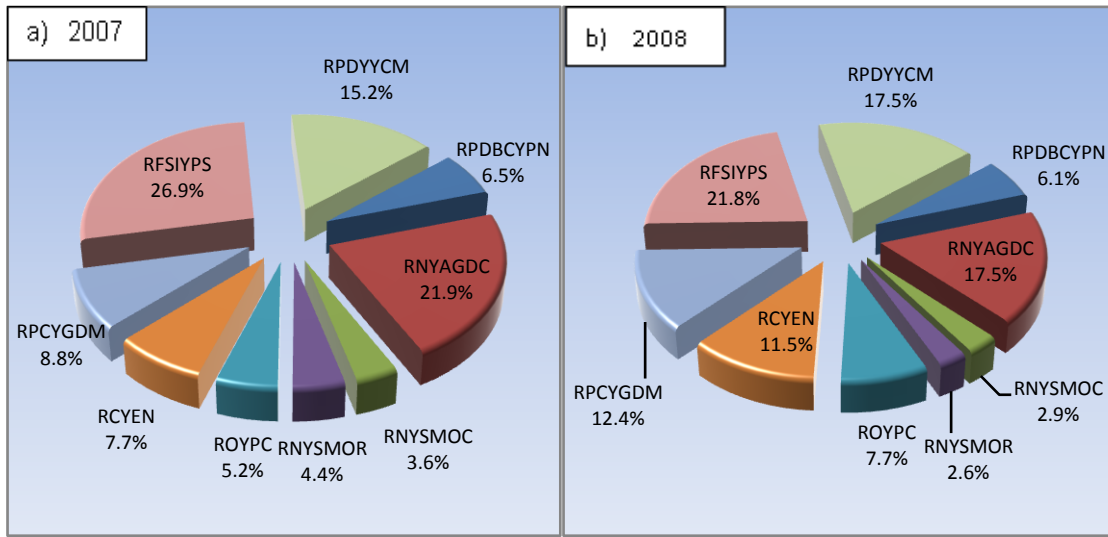


Figura 18. Inversión del PROCODES en capacitación comunitaria por región para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

En estudios técnicos se ejercieron 33.39 millones de pesos para el mismo periodo (2007-2008); destacan en inversión las Regiones Frontera Sur, Noroeste, Península de Yucatán, Planicie Costera y Golfo de México (Figura 19a y 19b).

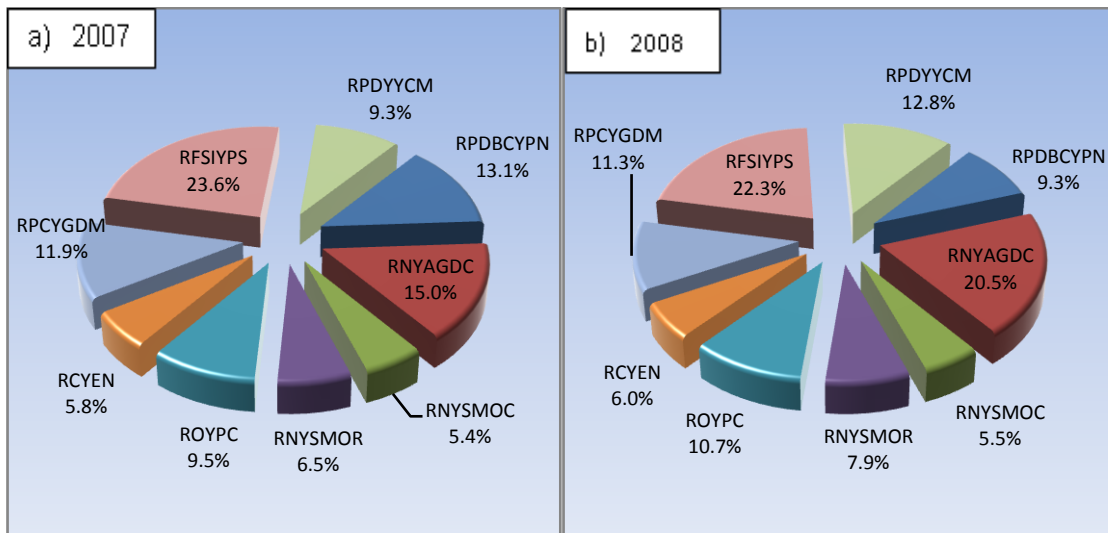


Figura 19. Inversión del PROCODES en estudios técnicos por región para los años a) 2007 y b) 2008
 Fuente: Elaboración propia con información de los Reportes finales de Avances Físico Financiero y de Metas, PROCODES 2007 y 2008. (SEMARNAT-CONANP. 2007b y 2008b).

Al realizar el análisis de la proporción entre mujeres y hombres como beneficiarios directos por región administrativa de CONANP para los años considerados en la presente evaluación, se tiene los siguientes resultados (Figura 20):

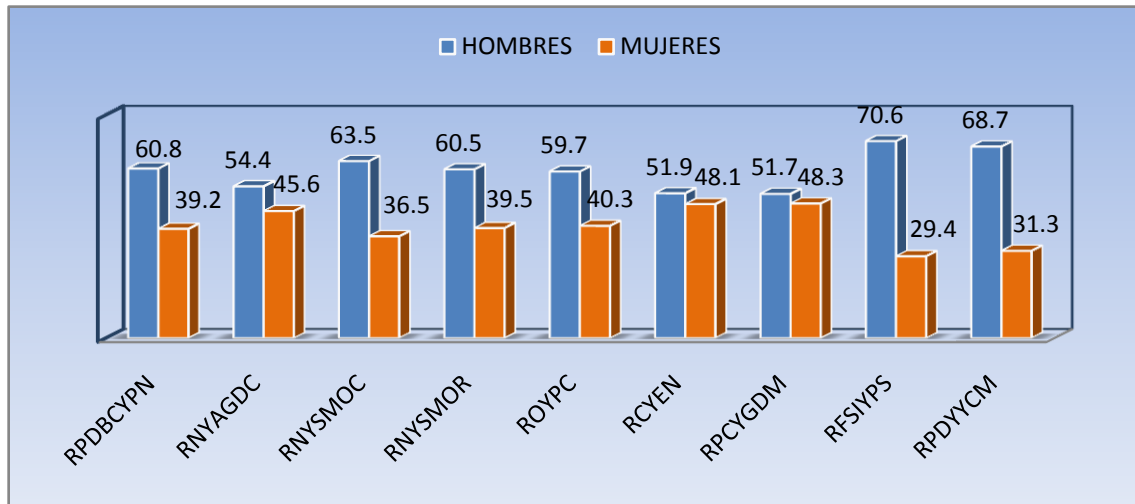


Figura 20. Proporción de género en beneficiarios directos por Región administrativa de CONANP (2007)
Fuente: Elaboración propia, con información del Reporte final de Avances Físico-Financiero y de Metas, del PROCODES (SEMARNAT – CONANP. 2007b).

Para beneficiarios directos en el 2007, se registra una mayor participación de las mujeres en la región Centro y Eje Neovolcánico con una diferencia de 3.8 unidades porcentuales, mientras que la mayor diferencia se registró en la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur con un 41.2.

Atributos de la población como escolaridad, grado de marginación, así como la influencia que ejercen grandes ciudades como el Distrito Federal y su zona metropolitana y algunas capitales de los estados que conforman la región, donde se concentra una gran cantidad de población urbana, además del acceso a los medios de comunicación pueden influir en que los beneficios lleguen de manera más igualitaria a hombres y mujeres.

En el caso de la Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur, es donde se concentra la mayor parte de la población indígena en el país, en general es de difícil acceso, existe un alto grado de marginación y analfabetismo, caso específico el estado de Chiapas y Oaxaca, son parte de las situaciones que contribuyen a que la equidad de género para acceder a los apoyos del Programa sea más difícil.

El mismo análisis se hizo para el 2008, a continuación en la Figura 21, se muestran los resultados.

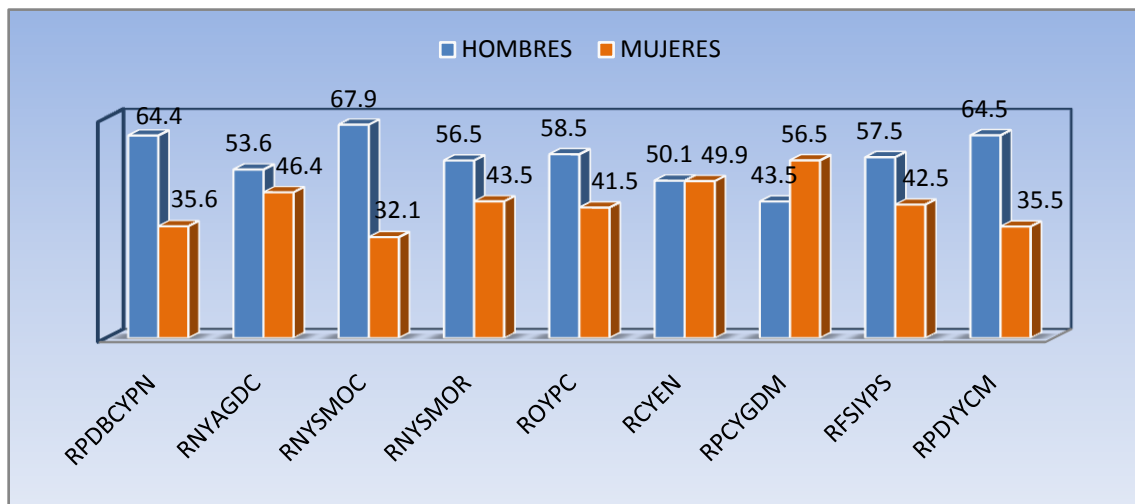


Figura 21. Proporción de género en beneficiarios directos por Región administrativa de CONANP (2008)
 Fuente: Elaboración propia, con información del Reporte final de Avances Físico-Financiero y de Metas del PROCODES (SEMARNAT – CONANP. 2008b).

Los beneficiarios directos en el 2008, se determinaron solamente para proyectos comunitarios y capacitaciones comunitarias. En ese año al igual que el anterior se registró una mayor participación de las mujeres en la región Centro y Eje Neovolcánico con una diferencia de 0.2 unidades porcentuales, es decir, la participación de hombres y mujeres prácticamente la misma. La mayor diferencia ahora se registró en la Región Norte y Sierra Madre Occidental con un 35.8%, dando mayor beneficio a hombres. Por otro lado, la Región Golfo de México presentó una mayor participación de las mujeres con un 13% de más.

2.13 RECOMENDACIONES

Por lo ya expuesto, para la aplicación del PROCODES es fundamental identificar cuál es la población que se desea atender según las definiciones de población potencial y población objetivo que se recomienda a lo largo de esta evaluación.

Es por ello que la Focalización es un elemento esencial para implementar las políticas y los Programas sociales del gobierno; por tal situación y para efectos del PROCODES la Focalización debe considerarse como proceso mediante el cual se garantiza la delimitación institucional de los beneficiarios del Programa, dirigiendo las acciones a una población y/o territorio definidos, con el fin de contribuir al logro de los objetivos del Programa. Para que lo antes mencionado pueda cumplirse, es necesario determinar algunos criterios que ayuden a direccionar los recursos, para lo cual se consideran dos grandes vertientes: criterios sociales y ambientales.

Ambientales (Tipos de Ecosistemas)

Si se considera que el objetivo del Programa está planteado en términos de Conservación de Ecosistemas y Biodiversidad, es necesario utilizar algunos criterios acordes a este enfoque, por lo que a continuación se presentan los siguientes:

- Ecosistemas representativos por cada ANP
- Ecosistemas vulnerables o frágiles por cada ANP
- Superficie con problemática ambiental (erosión, deforestación, etc.)

Sociales

De acuerdo a los lineamientos internos del PROCODES (SEMARNAT- CONANP. 2007b y 2008b), se establece que éste, es un programa de subsidios mediante el cual se fortalece la participación de las comunidades y ejidos en la definición y solución de sus problemas, por lo que es necesario considerar criterios de carácter social para el cumplimiento satisfactorio de las metas establecidas en la Matriz de Marco Lógico, con el fin de poder examinar el desempeño del Programa en todas sus etapas. Por lo cual para este caso es necesario considerar:

- Comunidades indígenas
- Índice de grado de marginación y pobreza
- Equidad de género

Con la finalidad de poder dar un direccionamiento a los recursos otorgados por el Programa, considerando los criterios y Estrategias de Focalización existentes en el mismo y con base a la experiencia obtenida en campo, las unidades de atención presentes son:

- Región
- Municipio
- Localidad
- ANP
- Género
- Condición indígena

Las cuales son adecuadas pero no suficientes, por lo que es necesario incorporar como unidad de atención al índice de marginación y tipos de ecosistemas, propiciando coherencia entre el Fin y Propósito del programa y los criterios de Focalización recomendados en este apartado. Y con ello poder entender a la unidad de atención como la forma de organizar o agrupar los recursos destinados a la población objetivo y la recepción por parte de ellos.



3. FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES

El análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que tiene la CONANP para operar el PROCODES desde la perspectiva de las Estrategias de Cobertura y Focalización, permite dar cuenta si se está cumpliendo con los objetivos general y específicos del mencionado Programa; además, mediante la aplicación de esta herramienta se puede evaluar si los fines y propósitos para los que fue diseñado el Programa, se están alcanzando y en qué medida.

Antes de exponer los resultados obtenidos del análisis, conviene precisar que el análisis FODA es una herramienta que permite conformar un diagnóstico de la situación actual que presenta una empresa, organización o institución, lo que posibilita tomar decisiones acorde con los objetivos y políticas a impulsar.

La siguiente precisión es que tanto fortalezas como debilidades son de carácter interno, en este caso referidas a la Cobertura y Focalización del Programa, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas; en cambio las oportunidades y las amenazas son de índole externo y en general resulta difícil poder modificarlas.

3.1 ANALISIS FODA PARA COBERTURA

Se considera como una fortaleza del Programa a las capacidades especiales con las que cuenta la CONANP para una mayor Cobertura y una mejor Focalización del Programa, aquí se hace alusión a los recursos que se controlan o manejan, y actividades que se desarrollan positivamente.

Las principales fortalezas se enumeran a continuación.

1. La primer fortaleza con la que cuenta la CONANP para hacer llegar los recursos del PROCODES es la estructura Institucional a nivel Nacional, Regional y de ANP representada por las oficinas centrales de la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, las Direcciones Regionales y las Direcciones de las RP donde se trabaja para aplicar las directrices establecidas en las Reglas de Operación del Programa, partiendo de las necesidades definidas en el POA de cada Región Prioritaria o propuestas en los Programas de Conservación y Manejo.
2. En la aplicación de los recursos del PROCODES se atienden prioritariamente los problemas de degradación de los ecosistemas en aquellas áreas de mayor diversidad biológica a nivel Nacional, lo cual bajo un esquema de manejo sustentable y con la participación de los grupos de beneficiarios sitúan al Programa positivamente ante la opinión pública.
3. El marco normativo donde se definen los alcances o Cobertura del Programa, los objetivos, el problema a atender, las acciones a impulsar, los criterios para calificar y dictaminar las solicitudes de apoyo, los presupuestos a ejercer por cada RP, las proporciones a aplicar por tipo de acción y el tipo de beneficiarios que pueden recibir los apoyos constituyen otra fortaleza.
4. La flexibilidad que posee el Programa en su operación, es decir que, desde la posición institucional se comprenda que deben atender las necesidades de estudios técnicos, de proyectos de interés comunitario y apoyo a la capacitación de la población objetivo, son aspectos del trabajo institucional porque implica una atención en tres frentes complementarios entre sí.

5. La Cobertura de diferentes actores sociales es una fortaleza más, es decir que, por su carácter incluyente, el Programa apoya a productores privados, ejidatarios, comunidades indígenas, mujeres y usuarios en general de los recursos naturales, siempre y cuando tengan contemplado en su actuar la conservación y el uso sustentable de dichos recursos, bajo una relación de corresponsabilidad entre la institución que opera el Programa y los beneficiarios del mismo.
6. El contar con personal profesional comprometido con la conservación, poseedor del conocimiento sobre las áreas de trabajo y con constante experiencia de trabajo en campo posibilitan el contacto estrecho con la gente que habita en las ANP conlleva a una mayor aceptación de las iniciativas contempladas en el Programa.
7. La formación en diferentes disciplinas del conocimiento de todo el personal que interviene en el Programa, desde los Directores de las RP, hasta el personal técnico operativo, potencia su capacidad de coordinar o coadyuvar en la conducción de acciones desde la asesoría para la elaboración de propuestas técnicas con una justificación socio-ambiental adecuada, hasta el desarrollo de proyectos integrales relacionados con la conservación.
8. La asignación creciente de recursos financieros cada año al Programa es otra fortaleza que permite continuar con aquellos proyectos cuyo avance es por etapas, así como iniciar con otros nuevos y complementarios a los primeros, además de beneficiar a un mayor número de personas.

9. La generación de sinergias intra e inter institucionales y con organizaciones de la sociedad civil (OSC) también constituye una ventaja al permitir una Cobertura Nacional, atendiendo no solamente un área física determinada, sino que permite realizar acciones con fines de conservación, potenciando así la inversión de los recursos financieros autorizados al Programa, los avances en la cogestión social y empoderamiento de los actores sociales involucrados en este tipo de iniciativas, dado el deterioro existente de los recursos naturales.

10. El 96.30 % de los beneficiados entrevistados expresan su satisfacción por el desarrollo de su proyecto.

11. El 62.97 % tiene una idea clara de lo que es el PROCODES.

12. El 70.37% manifiesta haberse enterado del Programa por la difusión realizada por los técnicos.

13. El 85.18% de los entrevistados menciona haber recibido asistencia técnica en el desarrollo de los proyectos.

Las principales debilidades del Programa y de la CONANP, es decir factores internos que hacen vulnerables a la operación del Programa, ya sea en su organización, o bien actividades que se realizan de manera deficiente se mencionan por orden de importancia a continuación:

1. El Programa carece de una definición sobre población potencial y en consecuencia carece de una metodología para su cuantificación.
2. La Cobertura no se mide en función de extensión territorial.
3. No se cuenta con la delimitación de la zona de influencia.
4. Algunas modalidades de conservación no cuentan con polígonos definidos.
5. El seguimiento y evaluación de las acciones apoyadas se considera insuficiente.
6. Deficiencias en la comunicación entre Oficinas Centrales, Direcciones Regionales y ANP.
7. La sobrecarga de trabajo que tienen los técnicos operativos, ya que se ha incrementado el número de acciones, mas no así el personal técnico contratado para atenderlos, lo cual implica desde trabajar con los beneficiarios para tener un diagnóstico preciso, hasta la puesta en marcha de los proyectos y el seguimiento de los mismos.

8. En las Reglas de Operación del Programa (ROP) se definen funciones y actividades que a manera de requisitos deben cubrir las autoridades y personal técnico; es decir, desde la promoción del PROCODES, la precisión de sus beneficios, montos, tipos de proyectos y tiempos de operación, información que debe difundir entre la población objetivo, ello implica tiempos y desplazamientos de los promotores, lo que conlleva a la saturación laboral del personal operativo del Programa.

9. Si bien es cierto que los presupuestos asignados al Programa se han incrementado en los últimos dos años en forma significativa al pasar de \$160, 000,000.00 a 185, 249,534.00, resulta evidente que las necesidades planteadas por los actores sociales interesados en la conservación rebasan con mucho esos recursos; tampoco se han registrado incrementos significativos en los gastos de operación, ni en el equipamiento necesario como vehículos, GPS, cámaras, computadoras, viáticos, entre otros, lo que sin duda repercute en el logro de los objetivos relacionados con la protección, manejo y restauración en las ANP.

10. El Programa busca la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad de las ANP mediante el apoyo a los ejidatarios, comunidades, propietarios de terrenos y usuarios de los recursos naturales, pero en la aplicación de los recursos prevalece la visión de la institución promotora, por lo que ello representa una debilidad en la búsqueda de consensos, de ser incluyente, así como el generar corresponsabilidad.

11. La Cobertura declarada en las ROP del Programa es territorialmente hablando muy extensa en relación con la superficie comprendida por las ANP. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la CONANP por mantener una presencia como institución preocupada por atender la degradación de los ecosistemas y pérdida de biodiversidad, el conocimiento que tiene la población objetivo sobre el Programa, es aún limitado, lo que dificulta en parte el desarrollo de las acciones a los ritmos esperados.
12. La carencia de seguimiento y evaluación en las acciones apoyadas es otra desventaja, ya que no se cuenta con la información objetiva y sistematizada que permita analizar en forma participativa los avances, estancamiento o retrocesos en esfuerzos compartidos.
13. Debe existir una clara diferenciación entre los apoyos destinados a las áreas terrestres y las áreas marinas, ya que son ecosistemas también diferentes en tiempos de operación y actividades desarrolladas.
14. Se carece de una base de datos de las acciones desarrolladas por comunidades y otros actores dentro de las RP, para tener información que permita un análisis objetivo y sistemático para la toma de decisiones entre la institución y los actores sociales involucrados.
15. La Cobertura del Programa no solo debe ser en espacial en el sentido de abarcar más o menos municipios o de actores sociales y, de acciones, sino también de conocimiento de la biodiversidad, de ahí que la capacitación en este campo o bien la contratación de personal con experiencia es un área básica a fortalecer, sobre todo cuando se apoya a proyectos de este tipo.

16. Dado que la convocatoria que se publica para tener acceso a los apoyos del Programa invita a toda la población localizada dentro de los municipios que forman parte de las RP, en los dos años analizados se observa una diferencia entre las solicitudes recibidas y los recursos financieros disponibles en cada ANP para este fin, lo que se traduce en una inconformidad de sujetos elegibles que no fueron beneficiados con dichos recursos, esta situación es recurrente, de ahí la necesidad de hacer una distinción muy clara entre la población potencial y la población objetivo tal como fue recomendado por la CONEVAL.

17. La variación en los montos de presupuesto a ejercer cada año, así como falta de información acerca de las prioridades establecidas entre ANP y otras modalidades de conservación, por parte de las Direcciones Regionales de la CONANP, genera incertidumbre en la planeación y proyección de las acciones por parte de las Direcciones de las ANP, por tanto, se requiere de criterios claros y transparentes para la definición de una política de distribución de los montos de inversión entre las ANP de cada región; además de las prioridades en estudios técnicos, proyectos comunitarios y cursos de capacitación. Ello fomentará una mayor corresponsabilidad entre la Institución y los actores sociales involucrados y a una mayor certeza de los apoyos que pueden otorgarse a estos últimos.

18. Los requisitos para acceder a los recursos PROCODES son aún numerosos y complejos a decir de los grupos de beneficiarios; además, los tiempos para disponer de los recursos no son los más oportunos; dicho de otra forma, la oportunidad debe implicar una relación estrecha entre los procesos administrativos y los requerimientos de los proyectos en el campo.

Las oportunidades del Programa se entienden como fuerzas de carácter externo que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría, estas son numerosas y muy variadas, a continuación se enumeran las más importantes:

1. Los diagnósticos sobre el uso, manejo y aprovechamiento de recursos naturales que se realizan a través de los estudios técnicos en las ANP amplían las áreas de oportunidad para desarrollar proyectos que tengan incidencia en la conservación de los ecosistemas.
2. Con la obtención de resultados de proyectos realizados, del empoderamiento de grupos organizados y el establecimiento de sinergias institucionales de los tres niveles de gobierno se proyecta un horizonte promisorio en las áreas de ecoturismo, turismo alternativo, artesanías, herbolaria, contribuirá en una mejora en la calidad de vida de la población beneficiada por el Programa.
3. Conciencia entre los actores sociales del deterioro de los recursos naturales que han dispuesto, así como de la urgente necesidad de su restauración y protección, lo cual constituye en parte una de las situaciones que favorecen el impulso de proyectos productivos alternativos e incidir en el círculo vicioso: deterioro ambiental-marginación-pobreza.
4. Aunque los cambios en las administraciones estatal y municipal pueden significar el “volver a empezar”, también constituyen una oportunidad para fortalecer las relaciones de la CONANP con esos niveles de gobierno mediante las acciones desarrolladas; para ello el personal directivo de las regiones y de las ANP necesita la información que evidencie el trabajo realizado, además de ser elementos de negociación para impulsar acciones conjuntas bajo consenso.

5. Sensibilidad de los medios de información respecto a los daños ocasionados al medio ambiente, abriendo espacios de análisis y difusión de iniciativas orientadas a la conservación.
6. Marcos jurídicos que establecen la concurrencia de recursos interinstitucionales en acciones orientadas a la conservación y al desarrollo rural municipal.

Por otro lado, las amenazas se refieren a la suma de los elementos externos no controlables por la organización, pero que representan aspectos negativos y problemas potenciales. Así como las oportunidades, las amenazas establecen la necesidad de emprender acciones de carácter estratégico para prevenir afectaciones a la organización.

1. La falta de una visión de desarrollo sustentable compartida entre los responsables de las instituciones de los tres niveles de gobierno (excepto la CONANP y SEMARNAT) para impulsar acciones bajo este enfoque y no de desarrollismo, lo que conlleva a que haya acciones Institucionales encontradas, unas por la conservación y otras por el fomento a las actividades y prácticas productivas tradiciones con sus efectos negativos en los ecosistemas como lo es el avance en la frontera agrícola producto de la carencia de alternativas productivas, la tala inmoderada por interese privados al igual que la minería, el saqueo de flora y fauna, la presencia de siembra de estupefacientes en áreas específicas.
2. El rezago educativo de los actores sociales del medio rural, se convierte en camisa de fuerza para impulsar y potenciar las acciones y recursos de los Programas de conservación bajo un esquema de socializar el conocimiento del problema, sus causas y consecuencias para producir procesos de participación social pertinentes y efectivos.

3. Desorganización social comunitaria, fenómeno producto del histórico paternalismo gubernamental, de la imposición de Programas oficiales, la exclusión de actores sociales por diferente índole y la crisis económico-productiva que impera en el campo.
4. Falta de coordinación en la puesta en marcha de proyectos o iniciativas estatales sin considerar las políticas impulsadas en las Regiones de la CONANP, con lo que se deja de manifiesto la falta de voluntad política para favorecer acciones conjuntas de conservación.
5. Presión sobre los recursos naturales de intereses privados en: desarrollo urbano, bosques, minería, ganadería, agricultura, pesca, fortalecidos por relaciones sociopolíticas de esos actores sociales con personal institucional con facultades en la toma de decisiones sobrepasando la autoridad de las direcciones de las ANP.
6. El recorte presupuestal debido a contingencias Nacionales, crisis económicas, políticas de austeridad Institucional.
7. La pérdida de rentabilidad de toda actividad económica primaria, lo que obliga a desarrollar actividades ilícitas o bien a la emigración, con lo que está implícito la carencia de mano de obra y la pérdida del conocimiento ancestral en el manejo de los recursos naturales.

3.2 ANALISIS FODA PARA FOCALIZACION

Fortalezas.

1. Se cuenta con una delimitación de áreas con los ecosistemas definidos y de interés para su conservación a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y de las Regiones Prioritarias, lo cual constituye una fortaleza para la aplicación localizada del Programa en los municipios que forman parte de dichas zonas.
2. La CONANP preparó una metodología clara para el diseño y operación del Programa, de tal manera que se precisa el problema, sus causas y consecuencias, definen objetivos y metas, así como las acciones a realizar por una estructura Institucional definida. Cada una de las instancias de la CONANP tiene claro, cuales son las responsabilidades y las necesidades de información (informes trimestrales) en cada etapa de la operación del Programa y cuál debe ser el alcance de esas acciones.
3. La normatividad aplicable para la operación del Programa (ROP y Lineamientos internos) es el instrumental técnico para asegurar que los recursos lleguen a la población que lo necesita y está relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos de las ANP.
4. Para la aplicación de las normas del PROCODES, en particular para la selección y calificación de las solicitudes de estudios técnicos, capacitación y proyectos comunitarios, se cuenta con instrumentos de planeación de mucha utilidad como son los Programas de Conservación y Manejo y los Programas Operativos Anuales en cada una de las ANP.

5. La imagen que tienen de la CONANP, los grupos de beneficiarios del Programa es totalmente positiva, de manera que es en sí misma una fortaleza; además, como institución se tiene un poder de convocatoria muy importante para las reuniones comunitarias donde se da difusión directa al Programa entre los beneficiarios directos y potenciales.
6. Existe un marco de calificación para priorizar apoyos por tipo de proyecto.
7. La solicitud de apoyo contiene elementos claves de Focalización donde se enmarca la participación de mujeres e indígenas en cada proyecto.
8. Se propicia equidad de género en los criterios desempate.
9. Se promueven las capacidades de gestión de la población objetivo.
10. Se busca inclusión de la población indígena en los procesos de conservación y desarrollo.
11. El Programa ha llegado a la población que desea atender.
12. El Programa cumple con la asignación de recursos según el porcentaje correspondiente a cada tipo de acción.

Debilidades.

1. No se cuenta con una estrategia de focalización claramente definida.
2. No tienen cuantificado el programa la superficie susceptible de manejo sustentable a la cual debería enfocarse.
3. No se focaliza en considerando indicadores ambientales o de conservación.
4. La carencia de métodos y herramientas que permitan la cuantificación de la población potencial y objetivo.
5. El no privilegiar aquellos proyectos que estén alineados con el POA y los Programas de Manejo de las ANP.
6. Falta de seguimiento a las acciones apoyadas que permitan evaluar los impactos alcanzados y realizar los ajustes pertinentes.
7. Las ROP no aplican completamente a las condiciones de la población que hace uso de los recursos en áreas marinas.
8. En la actualidad no se sabe cuál ha sido el impacto de los proyectos apoyados por la falta de un seguimiento de las acciones apoyadas que permitan evaluar los impactos alcanzados y realizar los ajustes pertinentes.
9. Los criterios de focalización y calificación y selección de los proyectos que serán apoyados por el PROCODES son definidos en ámbitos fuera de las direcciones de las ANP y en esa definición es necesario considerar los criterios que proponen los responsables de las RP.

10. La asignación presupuestaria no se hace con tiempo suficiente que permita conocer los presupuestos al momento de hacer las convocatorias y los plazos de entrega de los recursos a los grupos de beneficiarios no se ajustan a los tiempos impuestos por los ciclos naturales de cosecha o pesca en el caso de los proyectos que se ejecutan en las áreas marinas.

Oportunidades.

1. El conocimiento científico de la condición que guardan los ecosistemas en México y la priorización en la atención de los mismos por Instituciones oficiales.
2. Diagnósticos objetivos y planeación adecuada que posibilitan la atención priorizada de los ecosistemas.
3. La preocupación de los grupos de la sociedad civil y de los técnicos que laboran dentro de las instituciones gubernamentales ha sido pieza fundamental para que se avance en el conocimiento de las condiciones que guardan los ecosistemas en México; pero ese conocimiento no sería relevante sin el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que bajo distintas modalidades buscan el uso, manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de una manera sustentable. Diversos Programas como Pro-Árbol de la CONAFOR, Alianza Contigo de la SAGARPA, Promusag de la Reforma Agraria, tienen como objetivos el fomento de actividades productivas mediante el uso de tecnologías amigables con el ambiente y en particular algunos de esos programas como el operado por CONAFOR hacen hincapié en el aprovechamiento sustentables de los recursos naturales de los ecosistemas.

4. Las áreas geográficas que cubre el PROCODES son tan extensas que por varios años habrá nuevos sitios estratégicos que demanden trabajo para la conservación por parte del personal técnico de la CONANP y en estos sitios hay población que tiene que ser atendida por el Programa y por otros programas institucionales.
5. En virtud de los cambios en la administración federal que ocurren cada seis años, hay muchas posibilidades de que el presupuesto asignado a este tipo de programas sea incrementado por las autoridades correspondientes si los resultados alcanzados por el Programa muestran que hay avances en la identificación más precisa de la población que debe atenderse de acuerdo a los propósitos y objetivos declarados por la CONANP para justificar las reglas de operación del PROCODES.

Amenazas.

1. Es común observar que donde existe biodiversidad de flora y fauna, también se encuentren recursos minerales en los que los intereses de capitales privados locales, nacionales e internacionales estén de por medio, para impulsar actividades económicas que inciden en el deterioro de los ecosistemas motivo de la conservación, lo que a su vez repercute en el desplazamiento de comunidades enteras, o bien se generan competencias de empleo que dificultan el poder impulsar acciones de conservación con ellos bajo un esquema de corresponsabilidad.

2. Por el carácter intrincado que presentan las RP en su fisiografía, esto mismo son condiciones propicias para el establecimiento de cultivos de enervantes y en consecuencia cobrar presencia el narcotráfico en las RP, además de la falta de rentabilidad en las actividades primarias.
3. Si bien es cierto que existen un Programa Nacional de Desarrollo al cual cada una de las secretarías relacionadas con el sector primario debe alinearse, es en la operación de sus Programas donde se observa la falta de voluntad política Institucional para apoyar acciones de conservación en Programas afines, es común incluso ver Programas encontrados en el campo, donde unos reforestan o conservan y otros desmontan y erosionan.
4. Con la firma del TLCAN se ha privilegiado la importación de productos básicos bajo la lógica de que es mejor importar barato que producir caro, de ahí que la política de apoyo al campo esté orientada a producir para el mercado y competir en forma desventajosa en el mismo; es por ello que la gente ante la falta de oportunidades de empleo y servicios básicos prefiere la emigración que arraigarse en sus lugares de origen, de ahí la dificultada de impulsar programas conjuntos de conservación sin la permanencia de la agente que conoce y aprecia los recursos naturales y los servicio que de ellos se derivan.
5. La falta de planeación a largo plazo constituye también una amenaza reforzada con los cambios sexenales de los gobiernos estatal y federal, ya que está visto que cada gobernante trae su propio equipo de colaboradores e ideas de desarrollo, lo que en la mayoría de los casos puede enmarcarse bajo una visión desarrollista de las autoridades en turno y se privilegia con ello las formas convencionales del desarrollo a costa del deterioro de los recursos naturales.

3.3 RECOMENDACIONES

1. Para enfrentar los intereses financieros de cualquier nivel se requiere de impulsar una serie de alianzas estratégicas con instituciones y organizaciones de la sociedad civil y conformar redes con los diferentes actores regionales interesados en la conservación, reforzados con comités comunitarios que coadyuven al resguardo de los recursos naturales existentes en las RP.
2. Pensar que la mejoría en las condiciones de vida de la gente localizada en las RP se puede lograr con el impulso de las actividades económicas tradicionales ya conocidas es continuar con lo mismo, por ello se requiere impulsar y diversificar proyectos productivos alternativos acompañados de estudios de mercado y programas de difusión amplia, donde la participación de los posibles involucrados en la toma de decisiones es fundamental.
3. Es común que en la actualidad cualquier política de gobierno tiene carácter público, lo que conlleva a una participación amplia de la sociedad, no obstante este carácter, la sociedad aun no responde como se quisiera, quizá en parte por desconocimiento, indiferencia o comodidad; para lo cual se requiere desarrollar programas de educación ambiental, de capacitación para la gestión de recursos, así como de organización, con el fin de empoderar a los beneficiarios del PROCODES en las RP, para formar capital humano que será la correo de transmisión del desarrollo que se vea más viable para las comunidades.

4. Ante la carencia histórica de ingresos y servicios que prevalece en el campo, así como la escasez de recursos financieros asignados a las instituciones para atender por medio de sus programas las áreas correspondientes, se requiere establecer sinergias interinstitucionales con SAGARPA, SRA, SEDESOL y los municipios para conjuntar esfuerzos y recursos que permitan avanzar en los programas de conservación, al igual que en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios.

5. Ante la falta de una planeación real de mediano y largo plazo en los diferentes niveles de gobierno, es necesario que mínimamente los beneficiarios de las RP, conozcan los Programas de manejo que se tiene en las RP, objetivos y metas propuestos para que sepan qué se persigue con dichos planes y donde se ubica su participación y beneficio.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones generales sobre Cobertura y Focalización del Programa de la evaluación externa se resumen en el siguiente listado para facilitar su lectura:

1. Se considera que la necesidad sobre la cual se basa el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES), está correctamente identificada, orientando su atención a la promoción de la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las áreas protegidas, zonas de influencia y otras modalidades de conservación mediante el aprovechamiento sostenible de los mismos por parte de las comunidades locales. Lo anterior puede llevarse a cabo a través de sus tres componentes: estudios técnicos, capacitación comunitaria y proyectos comunitarios.
2. El Programa identifica su Fin y Propósito, mismos que al estar claramente definidos son congruentes con los objetivos planteados para la solución del problema y en la razón de ser del Programa.
3. Las Reglas de Operación del PROCODES resultan de utilidad ya que pueden marcar la diferencia entre un proceso burocrático y uno simplificado para disponer de los recursos financieros necesarios y realizar obras o acciones que incidan en la conservación de los ecosistemas y en consecuencia en la concreción de objetivos del Programa.

4. Del trabajo de campo a través de los instrumentos de recolección de información y del análisis de los documentos que dan sustento a la aplicación del Programa, se concluye que si bien no existe una estrategia clara para la determinación y seguimiento de Cobertura y su eficiencia, así como de Focalización y su pertinencia, existe una serie de elementos en dichos documentos que de manera dispersa forman parte de las Estrategias y que dan cuenta de la manera en cómo se determina la Focalización y como se cuantifica la Cobertura.

5. Para la definición de población potencial y población objetivo, se determinó que tampoco existe un consenso a nivel de RP y personal operativo, por lo que se definieron como:
 - Población potencial:** Total de la población que habita en los municipios incluidos en el Anexo 1 de las Reglas de Operación del PROCODES.
 - Población Objetivo:** Personas que habitan en las RP, quienes tienen derechos de propiedad y/ó usufructo de los terrenos dentro de la poligonal de las AP, así como usuarios de los recursos naturales existentes en ellas.

6. No se cuenta con un instrumento sistematizado de recolección de información, que permita cuantificar de manera confiable a los beneficiarios indirectos, por lo que no se tiene una idea clara de separación de beneficiarios según los atributos, pero aún cuando esta manera de determinar a los beneficiarios indirectos no es la más funcional, es adecuada para una rápida y fácil aproximación real.

7. La unidad básica de atención del Programa son personas, de esta manera el seguimiento a la Cobertura es más adecuado, pues se tiene el dato, ahora sí, de la población total del municipio, según el último Censo o Censo de Población realizado por el INEGI y se puede relacionar la población con el número de beneficiarios del PROCODES.
8. El Programa cuenta con una Estrategia de Cobertura para el corto, mediano y largo plazo. Aunque ésta se plasma en diferentes documentos; se identifican las acciones, metas y tiempos para el cumplimiento de sus objetivos.
9. Para la Focalización se toman criterios de elegibilidad que corresponden a su ubicación respecto de las RP a conservar y de otros elementos de carácter social como marginación dado que se basa la aplicación del programa en aquellos municipios que son prioritarios para SEDESOL además de aquellos donde existen RP.
10. Los criterios de carácter ecológico- ambiental como tipo de ecosistema, superficie, dejando en segundo plano solo al momento del desempate para la selección de acciones susceptibles de apoyo.
11. Una Focalización priorizando los tipos de ecosistema, así como su riqueza biológica, superficie y condición e importancia ecológica serían más adecuados dado la finalidad principal de conservación que posee el Programa.

12. Uno de los inconvenientes recurrentes observados es que los recursos financieros y humanos asignados a cada AP, resultan insuficientes para atender las diversas demandas de necesidades que se tienen en las comunidades y más en aquellas que tienen como única alternativa el aprovechamiento de los recursos naturales de que disponen.

13. De los resultados que nos arrojan las entrevistas realizadas, se concluye que el PROCODES es un instrumento muy flexible, de fácil acceso, que permite que las comunidades tengan oportunidad de capacitarse, adquirir tecnologías y desarrollar proyectos que además de posibilitar una mejoría en términos del ingreso que perciben, les concientiza sobre el cuidado y manejo de los recursos naturales, procurando su conservación.

14. Se ha considerado al PROCODES como uno de los Programas más bondadosos de la política pública en materia de apoyo para la conservación de los recursos naturales, logrando así, beneficiar a la población que se encuentra viviendo en las RP ó que en su caso es usuaria de ellas. Es importante mencionar que aun cuando no se cuenta con una definición específica de población objetivo, por medio del compromiso social de los trabajadores de las áreas protegidas, se han sabido direccionar los recursos a poblaciones que realmente lo requieren y que están a favor de la conservación de su entorno.

5. RECOMENDACIONES

1. Una de las medidas que contribuirán sin duda a contribuir a alcanzar el fin y lograr el propósito del Programa, es el hecho de contar con asignaciones crecientes de recursos financieros al inicio del año, lo que permitirá tener mayor movilidad de personal en la difusión de dicho Programa por más tiempo y en diferentes medios.
2. Otro elemento que contribuye directamente a contribuir a alcanzar el fin y lograr el propósito del Programa es la disponibilidad de más personal técnico que opere el Programa, debido a que las Regiones Prioritarias hasta ahora definidas poseen superficies muy amplias difíciles de cubrir con el personal operativo con el que actualmente cuentan.
3. El PROCODES debe contar con una base de datos donde se tengan registrados los estudios, proyectos y capacitaciones, así como las obras realizadas las cuales deben estar georeferenciadas y expresadas en mapas.
4. Desarrollar el Sistema de información poblacional del Procodes (SIPPROCODES) el cual permitirá dar seguimiento puntual de los beneficiarios del Programa.
5. Implementar los criterios y definiciones resultados de esta evaluación para dar seguimiento a la cobertura y focalización del Programa, por lo que es necesario ponerlo primero a discusión y hacer un consenso entre los diferentes actores involucrados

6. Realizar una evaluación sobre el impacto que las distintas acciones apoyadas por el PROCODES tienen sobre la Conservación de los ecosistemas, especies, así como en la población atendida. Tal evaluación podrá basar los resultados en cuanto a eficiencia de la inversión, superficie, tipos y estados de ecosistemas que se conservan, número de especies beneficiadas, cumplimiento de los objetivos de un programa de carácter subsidiario, entre otros indicadores que sean pertinentes.
7. También es recomendable realizar una evaluación de calidad para conocer la percepción de los beneficiarios, donde la misma comunidad realice una evaluación de su proyecto desde la integración del grupo, acciones realizadas, metas cumplidas, entre otros aspectos.
8. Es altamente recomendable que la CONANP precise la superficie susceptible de manejo sustentable en las RP para concentrar los apoyos en dichas áreas ya que se ha rebasado la capacidad operativa del Programa lo que se traduce en una disminución en la eficiencia de la cobertura del Programa.

6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

ÁLVARES C., V. M.; G. Rendón S.; V. González R; J.R Gómez A.; A. Castillo M. 1989. Tamaño de muestra: Procedimientos usuales para su determinación. Vol. 8 N°. 5. Año 1989. Centro de estadística y cálculo. Colegio de Postgraduados. Chapingo, Estado de México.

AZORIN P, F. 1972. Curso de Muestreo y Aplicaciones. Madrid, España.

BANCO DE MÉXICO. Tabla de índice de Inflación. Disponible en. <http://www.banxico.org.mx/PortalesEspecializados/inflacion/inflacion.html>. Consultado 08/07/09.

CASTILLO M., L. E. 2005. Elementos de muestreo de poblaciones. 2005. Universidad Autónoma Chapingo. Segunda edición. Chapingo, estado de México.

COCHRAN G. W. 1977. Técnicas de muestreo. Emeritus-Harvard University. Ed. JHON WILEY & SONS, INC. Traducción Compañía editorial continental, S.A. México, D.F.

CONAFOR. 2006. México Forestal. Revista Electrónica de la Comisión Nacional Forestal. Número 34. <http://www.mexicoforestal.gob.mx/nota.php?id=248>

CONANP. 2008. Conjunto de datos vectoriales digitales de las Áreas Naturales Federales de México, escalas diferentes, serie 2008. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Disponible en: <http://www.conanp.gob.mx/sig/informacion/info.htm> Consultado el 20 de abril de 2009.

CONANP. 2008b. Árbol de problemas del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). México D.F.

CONANP. 2008bc. Árbol de objetivos del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). México D.F.

CONANP. 2009. Conjunto de datos vectoriales digitales de las 9 Regiones de la CONANP. Disponible en: <http://www.conanp.gob.mx/sig/informacion/info.htm> Consultado el 20 de abril de 2009.

CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2006. Proyecciones de la Población de México 2005 -2050. México D.F.

CONAPO. (Consejo Nacional de Población) 2009. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por municipio, 2005. Base de datos. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=204. Consultado el 04/07/2009.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2008. Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de apoyo alimentario a cargo de DICONSA. México D.F.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2009. Normatividad para la evaluación de los Programas Federales. Capítulo VI; Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. Documento digital disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?id=normatividad_evaluacion. Consultado el 1 de julio de 2009.

CORDERA, R. 2008. Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México. Revista Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

DES RAJ. 1980. Teoría del muestreo.. Ed. Fondo de cultura económica. Av. De la Universidad, 975; México 12, D.F.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 2007. Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable. 26 de Febrero de 2007.

DOF (Diario Oficial de La Federación). 2007b. Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). 28 de diciembre de 2007.

FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2006. Política del FIDA de focalización en los pobres de las zonas rurales. EB 2006/88/R.2/Rev.1 22 noviembre 2006. Tema 3 del programa Español. Roma.

G. Bizzarri, R. Chalasani, A. Conti, P. Coral Vega, L. Dematteis, R. Grossman, R. Maass, C. Nesbitt, D. Rose. 2006. Focalización los pobres de las zonas rurales. Política. FIDA. Palombi, Roma (Italia).

HENRY, H.W. 1980. Appraising a company's strengths and weaknesses. *Managerial Planning*, 14(3), 76-81.

HERMIDA, J., S.; R. y K, Eduardo. 1992. Administración estratégica. Ediciones MACCHI/Buenos Aires-Bogotá. Argentina.

HERNÁNDEZ F., D.; M. Orozco C.; S. Vázquez B. 2005. La focalización como estrategia de política pública. Secretaría de Desarrollo Social. México. D.F.

HERNÁNDEZ F., D.; M. Orozco C y S. Vázquez B. 2008. Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo. Economía mexicana NUEVA ÉPOCA, vol. XVII, núm. 1.

HOPKINS K, Hopkins B, Glass G. 1997. Estadística básica, Editorial Simon Shuster cia. México.

HOPKINS K, Hopkins B, Glass G. 1999. Estadística básica para las ciencias sociales y del comportamiento. Editorial Simon Shuster cia. 3ª Ed.. México.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2005. Conjunto de datos vectoriales del Marco Geoestadístico Nacional 2005. Versión 3.1.1. Disponible en: <http://mapserver.inegi.org.mx/data/mgm/?s=geo&c=1298>. Consultado el 01 de julio del 2009.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2006. II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005. Base de datos (Agregado de 32 entidades) en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2008. Definición de Persona en los Censos de Población y Habitación (UNSD-2008), Disponible en: <http://www2.inegi.gob.mx/estestint/ficha.asp?idf=917> Consultado el 1 de julio de 2009.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2009: Características Metodológicas de los Núcleos Agrarios,

<http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/cartcat/metant.cfm?s=geo&c=107>
2, (01 de julio del 2009)

IPN (Instituto Politécnico Nacional). 2007. Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) 2007. México D.F.

IPN (Instituto Politécnico Nacional). 2008. Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) 2007. Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo. CIEMAD-IPN. México D.F.

JIMÉNEZ L. C. 2001. Organización espacial y región en Colombia, en: Red de estudios de espacio y territorio. Razón, pasión e imaginarios. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp. 101 – 115.

LOHR, S. 1999. Sampling: Design and Analysis. Pacific Grove, CA: Duxbury Press, 494 pages. Translated into Spanish as Muestreo: Diseño y Análisis. 2000.

LÓPEZ N., Steinberg C., Tenti F., E. 2006. Análisis de la focalización en los programas compensatorios. Consejo Nacional de Fomento Educativo. México D.F.

McCONKEY, D. 1988. Planning in a changing environment. *Business Horizons*, 31(5), 64 – 72.

MINTZBERG, H.; Quinn, J.; Voyer, J. 1997. El Proceso Estratégico. Prentice Hall, México.

MORENO, Jiménez, A. 2006. Sistemas y análisis de la Información geográfica. Manual de Autoaprendizaje con ArcGIS. Alfaomera grupo Editor, S.A. de C.V. México D.F.

OROZCO, M. y C. Hubert. 2005. La Focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México. World Bank Institute.

ORTEGÓN, E., J.F, Pacheco; A. Prieto. 2005. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento la evaluación de proyectos y programas. ONU-CEPAL-ILPES. Serie manuales N° 42. Santiago de Chile.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2007.

PONCE, T.H. 2007. La Matriz FODA, Alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. Enseñanza e Investigación en Psicología, enero – junio, año/vol.12, número 001. Universidad Veracruzana. Xalapa, México. pp. 113 – 130.

RENDÓN M, R.; M. Muñoz R.; J. Aguilar A.; J.R. Altamirano C. 2007. Planeación de proyectos de gestión de la innovación. SAGARPA-INCA Rural-CECADER-C.P.-UTE-UACH-CIESTAM – Fundación PRODUCE Michoacán. Chapingo, Estado de México.

RENDÓN S, G.; V. González R. 1989. Tamaño de muestra: Una alternativa para su determinación con extensión a estudios con propósitos múltiples. Vol. 8 N°. 2. Año 1989. Centro de estadística y cálculo. Colegio de Postgraduados. Chapingo, Estado de México.

ROLDAN A. E. 2003. Sistemas de información geográfica aplicados al manejo de los Recursos Naturales. Universidad Autónoma Metropolitana. México, D.F.

SANABRIA A. T. H. 2007. Los alcances del concepto de Región. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero diciembre, año/vol. 1, número 011. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Pp. 234 – 239.

SANTOYO, H. P. Ramírez., M. Suvedi. 2002. Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural. UACH-MP. México D.F.

SEDESOL. (Secretaría de Desarrollo Social) 2009. Municipios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 2009. Base de datos. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/pdzp.html>. Consultado el 04/07/2009.

SEMARNAT. 2008. Indicadores de Desempeño. Presupuesto de Egresos de la Federación. Matriz de indicadores del Marco Lógico 2007-2008.

SEMARNAT. 2008 b. Segundo Informe de Labores. México. D.F.

SEMARNAT-CONANP. 2007. Lineamientos internos para la formulación, ejecución y evaluación del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Dirección General de Conservación para el Desarrollo. Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

SEMARNAT- CONANP (Secretaría del medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas). 2007 b. Reporte Final de Avance Físico-Financiero y de metas del PRODERS 2007. SEMARNAT-CONANP. Dirección General de Conservación para el Desarrollo. Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

SEMARNAT-CONANP. (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. 2007c. Programa Nacional de

Áreas Naturales Protegidas 2007-2012. Dirección de evaluación y seguimiento. Dirección de comunicación y cultura para la conservación. México D.F.

SEMARNAT-CONANP. 2007d. Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2007-2008.

SEMARNAT-CONANP. 2008. Lineamientos internos para la formulación, ejecución y evaluación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Dirección General de Conservación para el Desarrollo.

SEMARNAT- CONANP (Secretaría del medio Ambiente y Recursos Naturales. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas). 2008 b. Reporte Final de Avance Físico-Financiero y de metas del PROCODES 2008. SEMARNAT-CONANP. Dirección General de Conservación para el Desarrollo. Programa de Conservación para el Desarrollo Regional Sustentable.

SEMARNAT - UNAM. 2001. *Inventario Nacional Forestal*. Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.

SOTOMAYOR C., C. B Pórcel L., J, Vilcherrez L., M. Díaz M. 2003. La estrategia de focalización y su trade-off con la eficacia en un proyecto de promoción de negocios rurales: El caso del proyecto desarrollo del corredor Puno – Cusco. FIDAMERICA y PREVAL. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

STEVENSON, H.H. 1976. Defining corporate strengths and weaknesses. Sloan Management Review, 17(2). 98 – 110.

S/A. Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos. Madrid.

TOLEDO, C. y A. Bartra. 2000. Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas. SEMARNAT-PyV. Editores. México, F.F.

UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). 2007. Informe final de la evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS 2006), Facultad de Economía, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. CONANP. México D.F.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Convocatorias dirigidas a los beneficiarios del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).2007 y 2008.

Solicitudes de apoyo de beneficiarios del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). 2007 y 2008.

Dictamen técnico y económico de las solicitudes de apoyo seleccionados del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) 2007 y 2008.

Convenios de concertación de los conceptos de apoyo autorizados seleccionados del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). 2007 y 2008.

Actas de entrega recepción de acciones y proyectos terminados del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). 2007 y 2008.

Relatorías y memorias de los cursos de capacitación Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). 2007 y 2008.

Documentos de los estudios técnicos apoyados por el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES). 2007 y 2008.

Actas constitutivas del comité pro-obra para proyectos comunitarios del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).

Fichas de información general de estudios técnicos del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).

Expedientes técnicos para proyectos comunitarios del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).

Fichas técnicas de cursos de capacitación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES).



7. ANEXOS