



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 Reglas de Operación (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 personal¹ directivo y operativo de 27 Regiones Prioritarias (RP), incluidas 26 Áreas Naturales Protegidas (AP).

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.

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, 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

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



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.

Una consideración importante es que en la escala municipal, el hecho de que un solo proyecto esté ubicado en el territorio, aumenta la cobertura pero disminuye su eficiencia, lo cual repercute en el número de beneficiarios y/o en superficie atendida.

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), que representan a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Considerando que la unidad básica de atención es 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 son ambiguos e inconsistentes en la definición y cuantificación de dichas poblaciones, las cuales son considerados componentes a través de los cuales la cobertura puede ser medida, indicadores que para efecto del PROCODES se han apoyado en las definiciones establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²:

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”.

Por tanto, el Programa en sí, no cuenta con definiciones claras y entendibles sobre estos conceptos, por lo que en consecuencia carece de una metodología establecida para su cuantificación.³

² 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.

³ 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.