

Evaluación externa de procedimiento, gestión e impacto del ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders y lineamientos de estrategia para el futuro

Informe final



25 de Marzo, 2006

Evaluación de procedimiento, gestión e impacto del ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, y lineamientos de estrategia para el futuro

Índice

Resumen Ejecutivo.

- 1. Introducción.**
- 2. Proders como modelo alternativo de desarrollo: Hacia un proceso profundo de cambio de la relación entre el hombre y la naturaleza.**
 - 2.1 Elementos para el debate: El desarrollo, sus resultados y consecuencias.**
 - 2.2 La tradición de E. F. Schumacher: *Small is Beautiful* y la tecnología con rostro humano.**
 - 2.3 Desarrollo a Escala Humana: Una opción para el futuro.**
 - 2.4 Desarrollo sustentable: El desarrollo como proceso de transformación de la interrelación del hombre con la naturaleza.**
 - 2.5 El capital social: La clave olvidada del desarrollo.**
 - 2.5 La crítica a la cultura del progreso: El progreso improductivo.**
 - 2.6 La economía paralela: Economías locales en acción.**
 - 2.7 Una corporación mundial para el desarrollo: negocios en la base de la pirámide como oportunidad de la economía global.**

2.8 El Programa de Desarrollo Regional Sustentable como aproximación a un modelo alternativo de desarrollo.

3. El Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, en 2005. Un análisis descriptivo.

3.1 Principales rasgos del ejercicio presupuestal.

3.2 Análisis por tipo de acción.

3.3 Análisis por entidad federativa.

3.4 Análisis por región.

3.5 Análisis por tipo de beneficiario.

4. Evaluación del proceso administrativo del ejercicio 2005: Un acercamiento a la problemática presupuestal, la transparencia en la gestión y la percepción del programa y del proceso por parte de los beneficiarios.

4.1 Evaluación de la problemática presupuestal del ejercicio 2005 de Proders.

4.1.1 Problemas operativos asociados al retraso en la asignación de recursos.

4.1.2 Riesgos de sub-ejercicio del programa.

4.1.3 Impacto sobre el gasto de operación del retraso en la disponibilidad de recursos.

4.1.4 Impacto sobre las vinculaciones de las ANP con entidades externas.

4.1.5 Impacto sobre la imagen de CONANP y sobre la percepción de los beneficiarios del programa.

4.2 Evaluación de la transparencia de la gestión del programa y apego a las Reglas de Operación en la gestión del ejercicio 2005 de Proders.

4.2.1 Difusión y promoción del programa.

4.2.2 Recepción, análisis, evaluación y dictaminación de solicitudes.

4.2.3 Notificación de resultados.

4.2.4 Integración de Comités Pro-Obra.

4.2.5 Formalización de Convenios de Concertación.

4.3 La transparencia del proceso en la perspectiva de los beneficiarios: identificación del programa, conocimiento de su operación, del proceso de selección y de los derechos y obligaciones.

4.3.1 Percepción del programa por parte de los beneficiarios.

4.3.2 Nivel de involucramiento de los beneficiarios en la gestión del programa.

4.3.3 Oportunidad y precisión del proceso de selección.

4.3.4 Percepción de derechos y obligaciones.

5. Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales del ejercicio 2005 de Proders.

5.1 Una perspectiva conceptual.

5.2 Pérdidas por contaminación y agotamiento de recursos.

5.3 Proders: Función-Objetivo.

5.4 Valoración monetaria y sustentabilidad débil.

5.5 Análisis económico de las acciones Proders.

- 5.6 Análisis costo-beneficio.**
- 5.7 Impacto sobre los ecosistemas y las comunidades.**
- 5.8 Valoración de las condiciones ecológico-ambientales.**

- 5.8.1 Captura de carbono.**
- 5.8.2 Rehabilitación de superficies degradadas.**

5.9 Análisis de resultados de la evaluación de impacto.

- 5.9.1 Bondades de la metodología.**
- 5.9.2 Análisis de la información cualitativa.**
- 5.9.3 Análisis de la información cuantitativa.**

6. Análisis prospectivo y lineamientos de estrategia: Una mirada al futuro de Proders.

- 6.1 Un acercamiento a las fortalezas y debilidades de Proders.**
- 6.2 Las oportunidades y amenazas del entorno.**
- 6.3 Capacidades y ventajas competitivas.**
- 6.4 Factores clave para el éxito futuro.**
- 6.5 Estrategias para el fortalecimiento de Proders.**

- 6.5.1 Operativo.**
- 6.5.2 Administrativo.**
- 6.5.3 Institucional.**
- 6.5.4 Presupuestal.**

- 6.6 Factores para optimizar la contribución de Proders a la estrategia de conservación de CONANP.**
 - 6.7 Líneas estratégicas para el futuro de Proders.**
 - 6.7.1 Enfoque integral con visión de largo plazo.**
 - 6.7.2 Involucramiento social.**
 - 6.7.3 Gestión.**
 - 6.7.4 Blindaje financiero.**
 - 6.7.5 Fortalecimiento del factor humano.**
 - 6.7.6 Infraestructura de apoyo**
 - 6.7.7 Comunicación**
 - 6.8 Escenarios previsibles para el programa.**
- 7. Conclusiones generales de la evaluación del ejercicio 2005 de Proders y lineamientos de estrategia para el futuro.**

Anexos.

- 1. Documentación derivada de la Primera Etapa del trabajo de campo: Evaluación de la problemática presupuestal, la transparencia del proceso de gestión de Proders.**
- 2. Documentación derivada de la Segunda Etapa del trabajo de campo: Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales, del conocimiento del proceso y de derechos y obligaciones de los beneficiarios.**
- 3. Bitácoras de la Segunda Etapa del trabajo de campo.**
- 4. Documentación para la configuración de escenarios y diseño de estrategias.**
- 5. Evaluación de la rentabilidad económica, ambiental y social de Proders.**
- 6. Impactos de Proders: La perspectiva de grupos no beneficiados.**
- 7. Estimación de la muestra para la Segunda Etapa del trabajo de campo.**
- 8. Archivo fotográfico.**

Bibliografía.

Resumen Ejecutivo.

En términos de alcance presupuestal, 2005 representó el mejor año en la historia de Proders como programa público, la cual cubre ya una década. El monto autorizado por el Congreso de la Unión para ese año ascendió a poco más de 113 millones de pesos, que representaron 2.3 veces el monto asignado el año previo, en que la disponibilidad del programa fue de casi 50 millones de pesos.

Al comparar el monto autorizado con el promedio de los cinco años previos que abarcan el periodo 2000-2004, el incremento para 2005 fue de más de cuatro veces. Desde la perspectiva cuantitativa, el monto asignado en el año evaluado fue un reto para la capacidad de gestión y ejecución de CONANP, si bien representa aún un monto poco significativo con relación al objetivo de CONANP y del programa, con relación a la sustentabilidad de las Áreas Naturales Protegidas y las Regiones Prioritarias para la Conservación del país.

De manera paradójica el ejercicio 2005 se caracterizó también por una gran incertidumbre y por retrasos significativos en la disponibilidad de los recursos autorizados. Al igual que toda la Administración Pública Federal, Proders estuvo inmerso en la complejidades que se ha desataron alrededor de la controversia presupuestal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que añadió un factor de inseguridad en cuanto a la disponibilidad de recursos para la ejecución de las acciones comprometidas ante las comunidades de las ANP y RPC.

El presupuesto autorizado para 2005 y las dificultades asociadas pusieron a prueba la capacidad organizativa y de gestión de CONANP; sin duda, el ejercicio del año evaluado constituyó un gran reto para la institución y para el programa; el aseguramiento de la transparencia del proceso, el apego a la normatividad en el uso de los recursos, la efectividad en su aplicación y el logro de impactos económicos, sociales y ambientales positivos, en condiciones caracterizadas por complejidad,

incertidumbre y rezagos considerables en la disponibilidad de los recursos, constituyeron las características del escenario en que se desarrolló Proders en el ejercicio presupuestal 2005.

Sin duda la situación de rezago e incertidumbre en materia de disponibilidad presupuestal que caracterizó el ejercicio 2005 tuvo impactos desfavorables en la gestión del programa. Por un lado, incidió en el aumento de los costos operativos del programa, lo que implicó restricciones en la disponibilidad total, dado que de cualquier forma fue necesario cumplir los compromisos con comunidades, beneficiarios, prestadores de servicio técnicos, consultores, capacitadores y proveedores.

De la misma manera, tuvo un impacto definitivo sobre acciones vinculadas a factores climáticos o de temporalidad, lo cual puso en riesgo la calidad de los resultados logrados, debido a que para cumplir las metas fue necesario en algunos casos recortar programas de trabajo. Esta situación provocó sobrecargas de trabajo en la parte final del año para todos los involucrados e implicó el traslape del programa con otras actividades de las ANP y RPC.

Debe también considerarse el impacto sobre la continuidad de acciones y programas que dependen de la oportunidad en la disponibilidad de recursos para lograr la maduración de los esfuerzos y consolidación de los resultados. En muchos casos, Proders ha generado sinergias productivas de alcance regional debido a la constancia y oportunidad de sus apoyos, mismas que se pusieron en riesgo por el retraso en la entrega de recursos.

También se generaron impactos negativos sobre las relaciones con otras instituciones y organizaciones públicas y privadas con las cuales se actúan de manera coordinada en búsqueda de los objetivos comunes. Estos vínculos tienen una importancia estratégica dado que el personal y los recursos de que disponen difícilmente pueden cubrir una problemática tan compleja.

La búsqueda de sinergias interinstitucionales mediante la suma de recursos y esfuerzos constituye una vía esencial para el logro de los objetivos de sustentabilidad de las ANP y RPC. Las instituciones y organizaciones con las que se establecen vínculos incluyen dependencias federales, estatales y municipales, universidades e institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales vinculadas a las comunidades, líderes y autoridades locales, con cuya participación se han logrado impactos sinérgicos importantes en beneficio de las comunidades y de la sustentabilidad de las ANP y RPC.

El activo de mayor trascendencia de Proders es la restitución de la confianza de las comunidades en las acciones y programas públicos, lo que ha permitido establecer canales permanentes de comunicación con resultados más que favorables para el programa y sus objetivos. La confianza y la credibilidad han resultado de años de trabajo y en este frente se presentaron las mayores tensiones que pudieron llevar a protestas, pérdida de credibilidad; dificultaron también la conclusión de las acciones y generaron desventajas para los siguientes ejercicios presupuestales.

Un factor adicional de riesgo se generó en la impresión generalizada de que los problemas de disponibilidad de fondos pudieran originarse en la coyuntura electoral y la sospecha de que los recursos pudieran haber sido desviados para apoyar campañas políticas. Proders se ha mantenido desvinculado de factores políticos y el riesgo se originó en la percepción de las comunidades, de que el programa se contaminara con elementos ajenos a sus necesidades y propuestas.

Es desde luego imprescindible que la incertidumbre respecto a la disponibilidad de recursos del programa y a los tiempos en que estos estarán disponibles, no se convierta en un factor constante del ejercicio de Proders, en beneficio de los resultados comprometidos, del propio programa, de las instituciones y actores involucrados y principalmente de los beneficiarios de los recursos.

No obstante los inconvenientes observados en la ejecución del programa, asociados fundamentalmente a incertidumbre en la disponibilidad y retrasos en la entrega de recursos, los resultados de la evaluación de la gestión del programa, en cuanto a transparencia del proceso administrativo, apego a las Reglas de Operación vigente, conocimiento del la operación del programa, del proceso de selección y de los derechos y obligaciones por parte de los beneficiarios, así como la percepción de la efectividad del programa, presentan resultados favorables.

Así, de acuerdo con los resultados de la investigación, la difusión del programa se ha hecho de acuerdo a lo establecido en la normatividad, la recepción de solicitudes y el apoyo a las comunidades han sido cumplidos adecuadamente, la integración de los expedientes de las acciones ha sido correcta, las aclaraciones a las solicitudes han sido formuladas oportunamente, el análisis, la evaluación y la selección de proyectos han sido realizados en los términos a que obligan las Reglas de Operación.

Todo esto hace que la evaluación en términos de la transparencia del proceso y apego a la normatividad, sea favorable. No obstante, es evidente que existen algunos frentes que es necesario reforzar, en especial los relacionados con el conocimiento de los beneficiarios de los procesos de administración del programa y de sus propios derechos y obligaciones como participantes.

La investigación destacó también que en muchos casos, los problemas asociados al apego a las Reglas de Operación vigentes tuvieron su origen en los rezagos en la disponibilidad de recursos, que obligaron a dejar de lado, si bien de manera temporal, algunas de las disposiciones normativas establecidas en la regulación vigente del programa. En estos casos, obligados por las circunstancias y en beneficio de los objetivos del programa, la recomendación es evitar que se conviertan en la regla y no en la excepción, y que se subsanen las irregularidades generadas por la coyuntura presupuestal desfavorable.

En todos los casos la recomendación ha sido la rápida regularización de los aspectos no cumplidos de la normatividad asociados a la incertidumbre que caracterizó el ejercicio 2005 de Proders, lo cual contribuye a explicar la necesidad de evitar por excepción la aplicación estricta de la normatividad, pero de ninguna manera lo justifica. Lo urgente es regresar a la normalidad administrativa, regularizando de inmediato las situaciones de excepción.

Sin duda, los resultados de la investigación hicieron evidente que la inseguridad y la incertidumbre asociadas a la problemática presupuestal del ejercicio 2005 de Proders obligó, por lo menos, a retrasar el cumplimiento de la obligación de algunos aspectos importantes de la normatividad, los cuales fueron subsanados en cuanto se definió el presupuesto, se ejercieron los recursos y se realizaron las acciones.

No obstante, quedó demostrado que para un grupo representativo de Áreas Naturales Protegidas y Áreas Prioritarias para la Conservación, la gestión del programa fue en general, transparente y en estricto apego a las Reglas de Operación vigentes. El trabajo de campo realizado para recopilar la información de base para la evaluación de estos aspectos consistió en interacciones grupales y entrevistas individuales con más de cincuenta miembros del personal directivo, administrativo y operativo de 30 ANP y 6 RPC del país, que representaron más de una quinta parte de las ANP del país.

Por su parte, la evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales de Proders, no mostró evidencias de una influencia determinante de las irregularidades administrativas que caracterizaron el ejercicio presupuestal 2005 sobre la rentabilidad económica, social y ambiental de las acciones realizadas como parte del programa. Las estimaciones realizadas refuerzan los resultados obtenidos por las evaluaciones anteriores respecto a la elevada rentabilidad de los recursos utilizados para financiar las acciones que conformaron el ejercicio 2005 de Proders.

De acuerdo con los resultados de las estimaciones, en promedio, las acciones realizadas con recursos de Proders presentaron un coeficiente de rentabilidad de 1.97, lo que significa que cada peso invertido por el programa reditúo un peso adicional, esto es, un índice de 100%.

Sin embargo, a pesar de la probada rentabilidad económica y ambiental del programa, quizá el valor más importante que genera consiste en activos intangibles, expresados en forma de inclusión, organización, reforzamiento del espíritu comunitario, consolidación de liderazgos locales, equidad de género, arraigo, participación democrática, aprendizaje colectivo e incremento de conocimientos, solidaridad, y muchos otros factores de difícil cuantificación, pero que son evidentes para quienes han tenido la oportunidad de verlos de cerca.

Los resultados del trabajo de campo realizado sobre una muestra de 153 acciones, 12.6% del total del ejercicio 2005 de Proders, localizadas en 16 ANP y RPC del país, de las cuales 86% fueron proyectos productivos, 9% acciones de capacitación y 6% estudios técnicos, muestran nuevamente que los impactos sociales, ambientales y económicos que se logran mediante las acciones que integran el Programa de Desarrollo Rural Sustentable, Proders, más que compensan los recursos que la sociedad, a través del gobierno federal, entregan a CONANP para ser ejercidos en beneficio de las comunidades que habitan estos espacios de la geografía nacional.

Diez años de existencia del programa como parte de los programas a través de los cuales el gobierno federal orienta esfuerzos y recursos a consolidar la sustentabilidad de las ANP y RPC del país, han dado a Proders la madurez operativa, administrativa e institucional, que le permiten figurar de manera relevante entre los actores que configuran el futuro del capital natural del país y de las comunidades que habitan espacios privilegiados del territorio nacional, en términos de disponibilidad de recursos naturales y abundancia de biodiversidad pero que al mismo tiempo, para bien o para mal, viven al margen de muchos de los beneficios asociados al progreso material del país.

La coyuntura política que vive el momento actual del país ofrece las condiciones que pueden hacer que, a partir de los resultados logrados, Proders tome una ruta de mayores alcances espaciales y presupuestales que permitan la expansión del modelo inclusive por fuera de las áreas a las que actualmente se restringe su operación.

La revisión de los modelos de desarrollo alternativo que este Informe ofrece en sus secciones iniciales, muestran con amplitud que Proders posee muchas de las características que se encuentran en las propuestas de las corrientes de pensamiento que consideran que las pautas de desarrollo que ha seguido el país, incluso la región latinoamericana, no han sido las más adecuadas, a la luz de los resultados observables en términos económicos, sociales y ambientales logrados.

De acuerdo las conclusiones de la investigación, Proders se encuentra en condiciones de ofrecer una nueva opción de entender y practicar el desarrollo, un desarrollo a la medida de las pequeñas comunidades que existen en todo el territorio nacional, orientado a las necesidades genuinas de la población local con un sentido que contribuye definitivamente a garantizar la sustentabilidad, en el sentido más amplio el término; un verdadero desarrollo ecohumanista.

Los escenarios previsibles para el programa pudieran resultar, a pesar de todo, no necesariamente los esperados. De acuerdo con el análisis realizado, existen tres escenarios previsibles para el futuro de Proders: su posible desaparición si, a pesar de todas las evidencias positivas de sus impactos, no concuerda con la filosofía y los planteamientos de la próxima administración federal en materia de desarrollo sustentable.

Otra posibilidad para el programa es la potenciación de su alcance normativo, a través de la incorporación generalizada de la filosofía y los principios de operación de Proders, a las reglas de operación de los programas públicos vinculados con objetivos económicos, sociales y ambientales.

El tercer escenario previsible es su expansión como programa de alcance nacional, adoptado como un modelo alternativo de desarrollo, sustentado sobre bases una filosofía de trabajo, un enfoque conceptual y una mecánica operativa distintas, incluso opuestas a las convencionales, encaminado a la recuperación del sentido auténtico del desarrollo y orientado expresamente al fortalecimiento del espíritu, el trabajo y la forma de vida comunitarios.

La investigación define, a partir de la especificación de un análisis interno que expone las debilidades y fortalezas de Proders, de un análisis externo que aclara las oportunidades y amenazas que pueden derivarse del entorno, y de la evaluación de sus capacidades distintivas y ventajas competitivas, los que se consideran sus principales factores de éxito.

Sobre esta base se proponen las estrategias, entendidas como las iniciativas que permitirán eliminar las debilidades, incrementar las fortalezas, aprovechar las oportunidades y aminorar el impacto de las amenazas, para inducir su fortalecimiento en los ámbitos operativo, administrativo, institucional y presupuestal. Adicionalmente se exponen las principales líneas de acción consecuentes con el planteamiento estratégico que se propone.

La información utilizada para la configuración de los escenarios preVISIBLES y el diseño de las líneas estratégicas para el fortalecimiento del programa fue integrada a partir de las opiniones autorizadas de una muestra de 19 directivos seleccionados de los niveles directivos de las Direcciones Regionales y de las ANP del país, que parecen reflejar adecuadamente las aspiraciones del cuerpo directivo de CONANP.

1. Introducción.

Este documento presenta los resultados definitivos de la *Evaluación de procedimiento, gestión e impacto del ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, y lineamientos de estrategia para el futuro*, que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, ha encargado a la Facultad de Economía de la UNAM.

Durante los últimos tres años, por medio de las evaluaciones realizadas, la Facultad de Economía ha sido testigo de la evolución de la estrategia de conservación instrumentada por CONANP a través de Proders, componente central de la política nacional de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación del país, valorando desde una perspectiva externa la efectividad y transparencia en la gestión, el apego a la normatividad vigente y la naturaleza y magnitud de los impactos generados por el programa.

Participar en la evaluación de Proders desde una posición ajena al proceso de planeación, asignación y ejecución de recursos es para esta Facultad una gran oportunidad de vinculación con la agenda de temas críticos para el futuro del país, desde la perspectiva de la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, el fortalecimiento de la cohesión social de comunidades marginadas y la búsqueda de alternativas productivas para la población que vive en los espacios mencionadas.

Las evaluaciones realizadas durante 2001-2004 por la Facultad de Economía han destacado las fortalezas y debilidades del programa, siendo la más significativa de las últimas, su dimensión presupuestal, que contrasta con las necesidades de las ANP y RPC, los daños causados por las pautas de desarrollo económico de las últimas décadas y con las evidentes ventajas asociadas a la aplicación del programa, en términos de beneficios económicos, sociales y ambientales.

Visto desde la perspectiva presupuestal, 2005 representa el mejor año en la historia de Proders como programa público, que alcanza ya diez años de existencia. El monto originalmente autorizado por el Congreso de la Unión para este año ascendió a poco más de 113 millones de pesos, 2.27 veces el monto asignado en 2004, año en que la disponibilidad del programa fue de casi 50 millones de pesos.

Si se compara la cifra autorizada con la media de recursos disponible durante la vida institucional del programa, los nueve años que transcurren entre 1996 y 2004, 27 millones de pesos, la disponibilidad presupuestal del programa creció más de cuatro veces en 2005. En términos de recursos financieros, este año es por mucho, el más trascendente en la historia de Proders.

Dicho monto es aún poco significativo si lo comparamos con los objetivos de sustentabilidad que se han propuesto para las ANP y las RPC del país, con el rezago de inversiones que existe en materia de medio ambiente en el país y con el deterioro que los patrones de desarrollo seguidos hasta la fecha han causado sobre el capital natural. No obstante, debe reconocerse que el incremento en la asignación presupuestal para 2005 permitió ampliar la cobertura del programa, consolidar muchos de los avances alcanzados en ejercicios previos, cubrir rezagos y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de sustentabilidad comprometidos.

Y sin embargo, de manera paradójica el ejercicio 2005 de Proders se caracterizó por una gran incertidumbre en cuanto a montos disponibles y oportunidad con que los recursos autorizados pudieron ser ejercidos. Al igual que toda la Administración Pública Federal, Proders se vio inmerso en las complejidades que emergieron en torno a la controversia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, lo cual añadió un factor de riesgo e inseguridad a la ejecución de las acciones comprometidas ante comunidades de las ANP y RPC.

Si bien la asignación autorizada por el Presupuesto de Egresos de la Federación para Proders fue, según se indicó, de 113 millones de pesos, el monto finalmente entregado por la SHCP a CONANP para ejecutar el programa fue de poco menos de 88 millones, 25 millones por debajo de lo autorizado originalmente por el Congreso. Además, los recursos fueron entregados para su ejercicio con retrasos considerables, lo cual llegó a poner en riesgo la ejecución del programa y el cumplimiento de objetivos y metas comprometidos.

La primera ministración de recursos, por un monto de 50 millones de pesos, fue hecha a CONANP a fines del mes de julio y una segunda fue recibida el último trimestre del año; por otro lado, solo fue posible tener completa seguridad en cuanto a la disponibilidad definitiva del programa hasta el primer bimestre de 2006.

Todo esto generó diversos problemas a lo largo del proceso de gestión del programa y en especial en la relación con los beneficiarios finales y con diversos interlocutores de los tres niveles de gobierno, instituciones públicas y privadas y con organizaciones no gubernamentales con los que se interactúa durante la ejecución del programa. Los impactos de esta situación sobre la efectividad en el logro de resultados y el apego a la normatividad constituyen una parte importante de la materia de trabajo de este Informe Final.

Por todo lo señalado el presupuesto autorizado para 2005 puso a prueba la capacidad organizativa y de gestión de CONANP, si bien constituyó aún un monto poco significativo con relación al cometido de la Institución, al potencial del propio programa y a las necesidades de sustentabilidad de estos espacios vitales para la viabilidad ambiental del país.

Sin duda, el ejercicio 2005 de Proders constituyó un gran reto; el aseguramiento de la transparencia del proceso, el apego a la normatividad en el uso de los recursos, la efectividad en su aplicación y el

logro de impactos económicos, sociales y ambientales positivos, en condiciones caracterizadas por complejidad, incertidumbre y rezagos considerables en la disponibilidad de los recursos, constituyeron las características del escenario en que se desarrolló Proders en el año objeto de evaluación.

La evaluación externa adquiere una especial relevancia en las condiciones de complejidad que definieron el ejercicio 2005 de Proders, además de que el propio origen y la naturaleza misma de los recursos, obligan a evaluar el ejercicio del programa desde una perspectiva integral, mediante la intervención de una instancia externa que garantice la objetividad y la imparcialidad necesarias para que la evaluación se convierta en un elemento de impulso a la mejora de la efectividad de las políticas públicas que originaron el programa evaluado y de los impactos del mismo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación¹ establece la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de instrumentar los mecanismos que garanticen que los subsidios que se entregan a través de CONANP, a través del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, lleguen a los destinatarios y sean aplicados con efectividad.

Las Reglas de Operación 2005² de Proders señalan que CONANP dispondrá la realización de una evaluación externa del impacto del programa, con objeto de evaluar el apego a las propias Reglas de Operación, los beneficios económicos y sociales generados, la satisfacción de los beneficiarios con las acciones realizadas y la incidencia de las mismas sobre la equidad, igualdad de género y la no discriminación de grupos sociales en la asignación de recursos.

¹ "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005". Artículos 52 y 53. Diario Oficial de la Federación. Capítulo VII. De los Subsidios y Transferencias. Pp. 31 y 32. 31 de diciembre, 2004.

² Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable". Diario Oficial de la Federación. 1º. de junio, 2005.

La evaluación recurrente de los resultados obtenidos por la gestión de programas y políticas se considera un aspecto fundamental para una adecuada operación y mejoramiento permanente de la acción gubernamental, ya que permite conocer su impacto real desde las perspectivas social, económica y ambiental, apreciar su desempeño actual y corregir las tendencias e impactos no deseados a futuro. Constituye pues, una herramienta indispensable para inducir el mejoramiento de la gestión pública.

La evaluación externa permite conocer con objetividad el desempeño de los programas gubernamentales para atender la creciente exigencia de la sociedad civil de impulsar mayores niveles de eficiencia, transparencia y justificación en la asignación de recursos, a partir de los resultados logrados y percibidos no solamente por parte de las dependencias ejecutoras sino sobre todo por parte de los beneficiarios de tales programas y destinatarios últimos de los recursos públicos.

Con esta intención, el Informe Final de la investigación, además del Resumen Ejecutivo y esta Introducción, está integrado por siete capítulos que son descritos brevemente a continuación.

Sobre la base de la experiencia que ha dado al grupo de investigación la evaluación de cuatro ejercicios consecutivos del programa, el segundo capítulo intenta caracterizar las principales corrientes que, al margen de la corriente principal del desarrollo a escala global, han planteado la necesidad de diseñar modelos alternativos de desarrollo que antepongan las necesidades humanas, entendidas en el sentido más amplio, a la obtención de ganancias económicas y que privilegien la sustentabilidad de las actividades productivas sobre los resultados financieros de los agentes económicos.

Por sus características distintivas con relación a otros los programas gubernamentales, Proders responde a un modelo distinto al que ha guiado el desarrollo económico del país durante el Siglo XX y el incipiente Siglo XXI, por lo que esta sección de la investigación se orienta a identificar los rasgos

comunes entre las principales corrientes de desarrollo alternativo y las potencialidades de Proders para dar base a políticas públicas y estrategias orientadas a consolidar un modelo alternativo de desarrollo en ámbitos que pudieran exceder las ANP y las RPC del país y constituir el embrión de una estrategia alternativa para superar las condiciones de pobreza y la marginación de amplios sectores de la población nacional.

El tercer capítulo se orienta al análisis de los principales rasgos cuantitativos del ejercicio presupuestal 2005 de Proders, con énfasis en la agregación y análisis de los recursos por Entidad Federativa, Área Natural Protegida o Región Prioritaria para la Conservación, tipos de acciones que constituyen el programa y las intersecciones significativas entre las variables analizadas, en términos de las necesidades de la evaluación.

El ejercicio descriptivo incluye el análisis por tipo de beneficiario, población indígena y beneficiarios directos e indirectos, con énfasis en los indicadores de género y los cruces con las variables especificadas en el párrafo anterior. El contenido de esta sección se basa fundamentalmente en los informes estadísticos de avance que CONANP remite periódicamente a la Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto por la normatividad vigente, y consiste en diversas agregaciones, cuadros analíticos y gráficas a través de los cuales se destacan los rasgos esenciales de la ejecución del programa.

La evaluación hace énfasis en la transparencia y eficiencia del proceso administrativo del programa. La intención del cuarto capítulo de este Informe es analizar los aspectos vinculados a la difusión, aplicación de la normatividad para la evaluación de las propuestas y selección de proyectos y la asignación de recursos, en los términos establecidos por las Reglas de Operación vigentes.

El propósito es verificar hasta qué punto la gestión del programa se realiza sobre bases de transparencia y objetividad, evitando prácticas no deseadas que conduzcan a la discrecionalidad en la aplicación de recursos y a la falta de imparcialidad en la selección de propuestas y asignación de fondos.

Esta sección analiza además la percepción de la gestión del programa por parte de los beneficiarios para determinar hasta qué punto las actividades de difusión y promoción han logrado involucrarlos. Al respecto se ofrecen los resultados interacciones con los beneficiarios para determinar su conocimiento del proceso de selección de propuestas, de sus derechos y obligaciones como participantes y la forma en que deben organizarse para atender los requerimientos del mismo y lograr mayor efectividad. Se analiza también de qué manera y con qué alcance impactan estos factores la imagen del programa desde la perspectiva de los propios beneficiarios.

El quinto capítulo de este Informe se orienta a uno de los objetivos fundamentales de la evaluación: determinar si los impactos económicos, sociales y ambientales de las acciones del programa son los esperados y si los recursos asignados al programa se justifican en términos de los beneficios que generan sobre quienes viven en las comunidades que habitan las ANP y RPC del país.

El tipo de proyectos que integran Proders induce impactos de gran trascendencia a nivel local que no es posible medir con herramientas convencionales de análisis. Tal es el caso de impactos sobre el capital natural y social, que requieren técnicas no convencionales para su detección, cuantificación y evaluación. La metodología empleada para la valoración de impactos sobre el capital natural parte del principio de que la estimación de costos y beneficios derivados de Proders requiere de nuevas estrategias de estimación y análisis que contrarresten el sesgo de las herramientas tradicionales de análisis financiero.

Con el sustento de una metodología diseñada para los propósitos de esta investigación, este capítulo presenta una valoración integral del impacto de las acciones Proders, que considera los tres tipos de impacto de interés, social, económico y ambiental, aplicando criterios cuantitativos y cualitativos. En estos términos, para imputar un factor de rentabilidad, se determinan tres componentes: el análisis Costo-Beneficio para obtener rentabilidad económica, beneficios tangibles, rentabilidad ambiental local, beneficios intangibles, y un factor de ponderación social, beneficios intangibles. Se incluye en este capítulo una matriz de impactos cualitativos que evalúa, entre otros factores, la equidad de género, la cohesión social y marginalidad.

El cumplimiento de la primera década de existencia presupuestal del programa y la inminente coyuntura político-administrativa hace ver la conveniencia de hacer un ejercicio prospectivo del programa para determinar posibles escenarios de futuro y determinar rutas alternativas que permitan asegurar no solamente la permanencia del programa sino sobre todo su reforzamiento como parte de la estrategia de conservación para el desarrollo.

Para esto, el sexto capítulo ofrece un ejercicio prospectivo de las posibilidades de desarrollo futuro para Proders, a la luz de un análisis situacional de sus fortalezas y debilidades, detectadas como resultado de las actividades de investigación de la evaluación. El ejercicio prospectivo toma como puntos de referencia las oportunidades y amenazas que enfrenta el programa para el diseño de estrategias que permitan fortalecerlo operativa, institucional, normativa y presupuestalmente de forma tal que se logre optimizar su papel como componente central de la política nacional de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y de la estrategia de gestión ambiental del país.

Los escenarios diseñados buscan determinar opciones posibles y deseables para el futuro de Proders, a la luz de los resultados del programa en los últimos años, su evolución presupuestal y las necesidades

de reforzamiento de los instrumentos de la política de gestión ambiental planteados en el Programa de Trabajo 2001-2006 de CONANP, uno de cuyos ejes es Proders.

El último capítulo del Informe Final presenta una relatoría general de los principales hallazgos de la investigación, en términos de los objetivos de la evaluación del proceso administrativo, de la gestión del programa y de los resultados alcanzados con el ejercicio de los recursos asignados en 2005. Se presenta además una descripción exhaustiva de las conclusiones derivadas de la sistematización y análisis de la información documental y de campo utilizada en esta etapa de la investigación para el fortalecimiento del proceso administrativo, la infraestructura de apoyo y la normatividad vigente.

El propósito central del capítulo es generar recomendaciones de orden general y específico que permitan el fortalecimiento del programa en términos de su presencia en el ámbito del Sector Público y la generación de efectos demostrativos con capacidad de influir en el diseño de las políticas y programas gubernamentales para impulsar criterios de sustentabilidad en los instrumentos que dan viabilidad a la estrategia nacional de desarrollo.

El informe presenta como anexos de la investigación, los diversos elementos metodológicos de sustento al cuerpo principal del informe: la metodología utilizada para la primera parte del trabajo de campo, orientada a evaluar el proceso administrativo, la problemática presupuestal del ejercicio, la transparencia en la gestión y la percepción del programa y del proceso por parte de los beneficiarios.

Esta parte del análisis se sustenta en los resultados de las interacciones con personal directivo de una muestra que cubrió 36 Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación del país, y que abarcó más de un tercio de las Reservas de la Biosfera y alrededor de una quinta parte de los Parques Nacionales y las Áreas de Protección de Flora y Fauna del país, además de seis Regiones Prioritarias para la Conservación.

Se presentan además, como parte de los anexos, los elementos metodológicos para el levantamiento de la información necesaria para evaluar los impactos económicos, ambientales y sociales, a partir de la interacción con las comunidades beneficiadas y de la visita a los sitios en que se desarrollaron las acciones. El trabajo de campo desarrollado para cubrir los requerimientos de información de la evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales, se realizó en una muestra de 153 acciones del ejercicio 2005 de Proders, de las cuales 84% fueron proyectos productivos, 9% acciones de capacitación comunitaria y 6% estudios técnicos, ubicadas en 16 ANP y RPC del país.

El diseño de escenarios prospectivos para el futuro de Proders requirió el diseño de una metodología que se incorpora también a los anexos. Para este propósito se diseñó una muestra de cinco Direcciones Regionales y las cinco Direcciones de ANP de mayor importancia dentro de cada una de las DR seleccionadas, a las cuales se envió un cuestionario específicamente diseñado para levantar la información requerida por el análisis. Aunque el nivel de respuesta fue bajo, alrededor del 45% de los cuestionarios enviados, la calidad de las respuestas y la experiencia del grupo de investigación obtenida en las evaluaciones anteriores, permitió llegar a buenos resultados en esta sección.

Otro requerimiento fue la evaluación de los impactos del programa, tomando como referencia un paquete de comunidades ubicadas en ANP o RPC, y que por alguna causa no hubieran sido alcanzados por los beneficios del mismo. Uno de los anexos presenta una aproximación cualitativa a los impactos posibles en comunidades que no fueron beneficiadas por el programa en este año.

Se anexan también como resultados de la investigación las bitácoras de los recorridos por 16 Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación del país, en las que se visitaron las 153 acciones del ejercicio 2005 de Proders que se mencionan en párrafos anteriores. Parte importante de los anexos documentales de la investigación son las cédulas que se levantaron durante el trabajo de campo, 72 en la primera parte y 153 en la segunda, y los archivos fotográficos de las sesiones con el

cuerpo directivo y de las visitas a las comunidades para verificar el estado de avance en el momento de la entrevista con los beneficiarios. Como pieza final, se integra a los anexos la bibliografía consultada para realización de la investigación.

2. Proders como modelo alternativo de desarrollo: Hacia un proceso profundo de cambio de la relación entre el hombre y la naturaleza.

*"Cualquier plan que destruya la vitalidad de la comunidad rural mexicana tendrá trágicas consecuencias y repetirá el caso de los tugurios de la primera época industrialista..."*³

2.1 Elementos para el debate: El desarrollo, sus resultados y consecuencias.

Hace más de cinco décadas, cuando el modelo económico hacia el cual se encaminaría el país la segunda parte del Siglo XX estaba en definición, un pensador visionario planteó: "sería infinitamente mejor para México que volviera sus ojos a Dinamarca o Suiza como modelo, que a los Estados Unidos, y tratase de hallar la solución sobre una base rural, parroquial, en miles de pequeñas comunidades adaptando a ellas todo cuanto la ciencia y la técnica modernas pueden ofrecer para que puedan satisfacer las necesidades de una pequeña colectividad, sin hacerles cada vez más dependientes de un mercado nacional."⁴

Tales planteamientos parecieron a los ojos de los impulsores del modelo industrialista del alemanismo una propuesta retrógrada; una vuelta al pasado, "...una invitación a la impotencia...una negación del progreso de México...Una conclusión bucólica tan extravagante, tan utópica que no puede ser materia de grandes controversias...implica volver atrás."⁵

³ Frank Tannenbaum. "México: La lucha por la paz y por el pan". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Octubre-diciembre, 1951. P. 133

⁴ Ibid. P. 164

⁵ Citado por Gabriel Zaid. "Las ventajas de la economía de subsistencia" En El Progreso Improductivo. El Colegio Nacional. 2004. P. 165

De acuerdo con las fuerzas dominantes de la política gubernamental de aquellos tiempos, "...que hagamos de México un país rural significa condenar para siempre a nuestro pueblo a vivir en la miseria, en la insalubridad, en la ignorancia, porque la evaluación económica del mundo enseña que solo las naciones que se industrializan llegan a ser más sanas y cultas"⁶

De las decisiones que en esos años tomaron las élites políticas y económicas dominantes dependió el devenir del país y en ellas se encuentra buena parte de la explicación de la situación que actualmente prevalece. Cinco décadas y media después, la evidencia no deja de otorgar razón al pensador visionario que expresó: "México...puede alcanzar su desarrollo cultural y económico más pleno solo adoptando una política consustancial a su verdadero genio: el robustecimiento de la comunidad local."⁷

Como consecuencia, en términos de equidad distributiva de los beneficios del desarrollo alcanzado en el Siglo XX, México ha abordado el Siglo XXI en una situación poco distante en términos cualitativos, de la que presencié Tannenbaum, quién en medio del siglo del milagro mexicano afirmó "Para los mexicanos el gran problema incubado por la Revolución es cómo eludir el dilema de una nación dividida entre los que viven en un mundo moderno y los que viven en un mundo primitivo. Los mexicanos han advertido con claridad que este hiato impide tanto la unidad económica como la cultural de la nación. Tal como el problema se plantea en el momento actual, una gran parte del pueblo mexicano se encuentra fuera del alcance de los beneficios derivados de la ciencia moderna, y la perplejidad radica en el hecho de que la tarea...parece más grande que las aptitudes y recursos de la nación."⁸

⁶ Gabriel Zaid. Op. Cit. P. 165

⁷ Frank Tannenbaum. Op. cit. P. 133

⁸ Ibid. P. 99

El despertar del siglo XXI nos ha sorprendido inmersos en una profunda crisis política, social, cultural que ha durado casi un cuarto de siglo, caracterizada en lo económico por la inmovilidad y el derrotismo, en medio del mar de complejidad y cambio acelerado en que se mueve la economía globalizada. Esta situación ha sido el resultado de varias décadas de obstinación por mantener una ruta y un estilo de desarrollo que probadamente ha generado más problemas de los que pretendió resolver, ha agudizado muchos otros y no ha contribuido a alcanzar el objetivo de que el progreso beneficie a la mayor parte de la población.

Nuestro país no es una isla en medio del océano. La crisis actual es un fenómeno generalizado, en mayor o menor grado e intensidad, prácticamente en toda Latinoamérica. Las soluciones que hemos pretendido dar como región a nuestros grandes problemas nacionales han sido, en el mejor de los casos, generadas de forma mancomunada con los países con los que nos unen la historia y la cultura, y en la peor de las situaciones, impuestas sobre la fuerza de la necesidad, por concepciones filosóficas, económicas e intereses, ajenos a nuestras convicciones y a nuestras necesidades y desde luego poco adecuadas las soluciones que se requieren.

A riesgo de generalizar en exceso, podemos hablar de dos grandes corrientes económicas que identifican las rutas principales que los países latinoamericanos, incluido el nuestro, han seguido a partir de la segunda mitad del Siglo XX con el propósito de solucionar los problemas económicos y sociales que padecen, el denominado estructuralismo o desarrollismo y el monetarismo neoliberal. El primero constituye una corriente forjada por pensadores latinoamericanos que constituyó "una experiencia profundamente movilizadora. Fue generadora de ideas y de corrientes de pensamiento."⁹ Constituyó una propuesta de alcance regional, autogenerada por Latinoamérica, para impulsar una

⁹ Manfred May-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. Development Dialogue. Número especial, CEPALUR-Fundación Dag Hammarskjöld. 1986. P. 11

solución a los problemas del desarrollo a la medida de sus necesidades y a la altura de sus capacidades creativas.

El desarrollismo o estructuralismo latinoamericano se caracterizó por el surgimiento de importantes instituciones e iniciativas de cobertura regional. La CEPAL, el BID, la ALALC, la ALPRO y el Pacto Andino, por solo mencionar las más significativas, surgieron de las propuestas impulsadas por esta corriente de pensamiento. “En los contextos nacionales, aparecen las...corporaciones de fomento de la producción...las políticas que impulsan la industrialización y revierten la composición demográfica de países hasta entonces predominantemente rurales...la promoción popular y los variados intentos de reformas estructurales.”¹⁰

Si bien el desarrollismo fue un movimiento autogenerado y con aportes notables al desarrollo conceptual y material de la región, el monetarismo neoliberal corresponde a una corriente de pensamiento desarrollada fuera del ámbito de los países latinoamericanos para responder a intereses externos, más identificados con las grandes corporaciones financieras internacionales y las empresas transnacionales y que constituyó una respuesta a las graves crisis de la deuda de los países latinoamericanos con las instituciones bancarias de los países desarrollados.

Como se afirma “Si el desarrollismo fue generador de pensamiento, el monetarismo ha sido fabricante de recetas...El problema radica en que el esquema aquí aplicado ha sido el de un neoliberalismo inculto, dogmático y fuera de contexto.”¹¹ Por estas y otras razones, esta corriente tuvo una vida corta, antes de ser descalificada, y desechada casi con virulencia, como una opción inadecuada para los países de la región, si bien la inercia ha mantenido su vigencia en algunos casos. Fue, sin embargo, altamente destructiva para las economías, las sociedades y las culturas latinoamericanas.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid. P 12

El neoliberalismo no constituyó un modelo capaz de generar desarrollo, en el amplio sentido que tiene este término, y su énfasis excesivo en el mercado como mecanismo para asegurar la racionalidad económica y con esto el progreso, ha contribuido a agravar los problemas que originalmente padecía la región. Entre otros problemas, nos heredó Estados económica y políticamente débiles para retomar la ruta del desarrollo. Por otra parte, su tendencia a la concentración de los recursos para impulsar el desarrollo ha devenido en situaciones de inequidad extrema que han generado fragilidad en los sistemas sociales y políticos y debilidad y rigidez en las estructuras económicas.

Por diversas razones y con grados disímiles de impactos, positivos y negativos, sobre las economías, las sociedades y las culturas locales, ninguna de las dos alternativas ha generado los resultados esperados en términos de crecimiento económico, equidad distributiva y desarrollo social. En un caso, el desarrollismo, por la incapacidad para controlar los desequilibrios de alcance macroeconómico que provocó su propia dinámica y por el nivel de concentración de los recursos y de la estructura productiva implícito en su instrumentación; en el otro, el neoliberalismo, porque el desarrollo económico nunca fue un objetivo por sí mismo y porque, por sus propias características, no constituyó un modelo asimilable ni aplicable al contexto de las economías subdesarrolladas de América Latina.

En el caso específico de nuestro país, que no es ajeno a la generalidad latinoamericana, la tabla de resultados después de medio siglo de aplicación de los modelos descritos muestra un patrón consistentemente caracterizado por estancamiento económico perenne, creciente empobrecimiento de la población, desempleo y subempleo crónicos, marginación social y política en aumento, deterioro ambiental y depredación de los recursos naturales, endeudamiento excesivo, etc.

Existen pocas dudas a estas alturas de que las prácticas económicas aplicadas han tenido resultados contraproducentes y que seguir por el mismo camino no constituye una salida aceptable para los

crecientes y complejos problemas que aquejan a las economías y a las sociedades latinoamericanas; seguir cavando en el mismo agujero solamente hará más penosa y difícil la salida para todos.

Y sin embargo, "ante este panorama incierto, más desolador que halagador, las respuestas y búsquedas de alternativas al autoritarismo, neoliberalismo, desarrollismo y populismo se empantanar en programas inmediateistas y en balbuceos reactivos o se reducen a la reivindicación y recuperación de los niveles históricos."¹²

Sabemos de sobra que las formas en que tradicionalmente se han tratado de resolver los problemas, si no han funcionado en el pasado, en un mundo más estable y menos complejo, con toda seguridad serán ineficaces en el mundo actual, en el cual la norma es la incertidumbre, la creciente complejidad y la velocidad, y que por tanto exige propuestas y soluciones con elevados componentes de imaginación, creatividad y audacia que permitan trascender el llamado "temor paralizante que inhibe el diseño de caminos radicalmente distintos...que nos permitan salir de un estado de patología social caracterizada por el derrotismo, la desmovilización, la abulia, el individualismo exacerbado, el miedo, la angustia y el cinismo"¹³

Si el camino intentado por décadas no nos ha llevado a donde nos proponíamos llegar como nación, es evidente la necesidad de encontrar rutas más adecuadas. Hace falta un cambio de paradigma, en el sentido más amplio del término, que permita reencontrar el sentido y la dimensión reales del concepto de desarrollo y redefinir el verdadero propósito de utilizar los recursos y capacidades para generar bienes y servicios.

¹² Ibid. P. 10

¹³ Ibid.

En la lógica convencional de la tradición dominante en el diseño de políticas públicas, los gobiernos nacionales destinan enormes montos de recursos por medio de programas que buscan atender necesidades que pueden ser reales desde una perspectiva centralizadora, pero que pueden tener poco o nada que ver con las necesidades reales de las comunidades que integran un país. Pueden incluso agudizar los problemas que pretenden resolver o generar otros de mayor alcance y gravedad.

Es frecuente que desde esa lógica, para las instituciones de nuestro país, sean estas gubernamentales, políticas, eclesiásticas, gremiales, educativas o económica¹⁴, quienes habitan las comunidades marginadas, producto casi obligado de las pautas de desarrollo seguidas en el pasado, constituyan entes pasivos, receptores de soluciones mágicas diseñadas fuera de su ámbito de control y que alternativamente, de acuerdo a como conviene, adoptan la forma de –se transmutan en – ciudadanos, contribuyentes, afiliados, sufragantes, feligreses “consumidores de sacramentos”¹⁵, receptores de recursos públicos, consumidores de bienes y servicios, etc.

Las soluciones prodigiosas para estas comunidades y sus integrantes, generados de manera exógena, pueden llegarles en forma de programas gubernamentales diseñados para sumarlos al progreso, propuestas que buscan incorporarlos al desarrollo político del país, gobernantes idóneos que los dirigirán por las sendas del progreso, promesas de salvación eterna, o bienes y servicios proporcionados por el mercado, que cubrirán necesidades actuales y futuras, reales o imaginarias.

El paquete de soluciones mágicas se integra a lo que de manera genérica denominamos “progreso”. La incorporación de la población marginada al progreso, este movimiento avasallador e incontenible,

¹⁴ Gabriel Zaid se refiere a estas instituciones como las grandes pirámides burocráticas generadas por las pautas de desarrollo seguidas en el pasado y que constituyen una de las fuentes de lo que el mismo autor denomina “el progreso improductivo”. Gabriel Zaid. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Editorial Océano, 1995. “Las mutilas pirámides”. Pp. 61-67. Gabriel Zaid. El progreso improductivo. El Colegio Nacional. 2004. Deseconomías de las pirámides. Pp. 144-154

¹⁵ Humberto Bech. “Reinventar la Iglesia”. Letras Libres. Junio 2005. Año VII No. 78 Pp. 16-18

puede transformarlos en mexicanos que viven mejor, están mejor alimentados y son más saludables, más fieles votantes y afiliados, integrados a los mercados con poder adquisitivo, con necesidades de todo tipo cubiertas, que pueden, a final de cuentas, vivir mejor en este mundo y eventualmente también en el otro.

El costo de esta vida mejor –todo tiene un costo- es aceptar la condición de receptores pasivos de las soluciones que propone el progreso y todo lo que esto implica. Aceptar programas con recursos públicos, propuestas contenidas en plataformas políticas, encíclicas y sermones que prometen una mejor vida a cambio de buen comportamiento terrenal, campañas publicitarias que muestran que la felicidad consiste en consumir y tener cada vez más, etc., nos llevará finalmente al progreso; ese progreso tan anhelado y siempre lejano.

El cambio de paradigma que se requiere debe partir del reconocimiento de lo que se ha hecho mal, de los errores de diseño en las políticas públicas y de los sesgos de las soluciones convencionales adoptadas, para llegar a determinar soluciones realmente efectivas que permitan enmendar de raíz las deficiencias de las concepciones económicas y modificar sustancialmente las visiones dominantes sobre estrategias de desarrollo.

Resulta indispensable “reconocer la incompletitud e insuficiencia de las teorías económicas y sociales que han servido de sustento y orientación a los procesos de desarrollo hasta el presente. Significa tomar conciencia de que en un mundo cada vez más heterogéneo por su creciente e inevitable interdependencia, la aplicación de modelos de desarrollo sustentados en teorías mecanicistas, acompañados de indicadores agregados y homogeneizantes, representa una ruta segura hacia nuevas e inquietantes frustraciones”¹⁶

¹⁶ Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. Op. Cit. P 23

En este contexto, quizá uno de los vicios más generalizados de los programas gubernamentales es el llamado asistencialismo, que consiste básicamente en la asistencia social administrada desde el poder político para servir a sus propios fines, lo cual si bien puede contribuir a cubrir carencias innegables, "genera un retroceso hacia la dependencia, incentiva la cultura de la dádiva y arrastra vastos sectores hacia una postura infantil, demandante y acrítica"¹⁷

La aplicación de soluciones inmedatistas a los problemas estructurales endémicos de las economías subdesarrolladas como la nuestra, por su enfoque parcial y sesgado, generalmente tiende agravar en el tiempo los mismos problemas o a generar otros de mayor complejidad que los que se pretendieron solucionar. "El populismo brinda ayuda para conseguir la adhesión del pueblo, no para que los ciudadanos maduren. De ningún modo quiere que la gente se desprenda de su protección, crezca y no necesite de de la graciosa asistencia que derraman los caciques...No se afanan para que prospere...sino para que subsistan como un dócil ejército que jamás se insubordinará."¹⁸

Por estos razonamientos resulta indispensable pensar en modelos de desarrollo que se orienten cubrir las verdaderas necesidades humanas, en el sentido más amplio del término y que recuperen el sentido genuino del desarrollo: lograr que la economía esté al servicio del hombre y no al revés, lo cual implica modificar radicalmente nuestros conceptos y enfoques del desarrollo. "Resulta inevitable desplegar todos los esfuerzos posibles para diseñar alternativas imaginativas pero viables...si las dos concepciones económicas no han logrado satisfacer las legítimas necesidades de las mayorías latinoamericanas, una nueva concepción ha de orientarse primordialmente hacia la adecuada satisfacción de las necesidades humanas..."¹⁹

¹⁷ Marcos Aguinis. "Perón: El Arquetipo" Letras Libres. Marzo de 2005. P. 31

¹⁸ Ibid. P. 32

¹⁹ Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. Op. Cit. P. 14

Los resultados obtenidos por nuestro país y por gran parte de los países de la región latinoamericana e incluso de otras regiones del mundo que se han apegado a los modelos convencionales de desarrollo inducidos por el sistema productivo y financiero internacional, no han sido satisfactorios en términos de las necesidades fundamentales de grandes segmentos de la población que ha permanecido al margen del progreso. Por el contrario, han sido el origen de profundas y complejas crisis económicas, sociales políticas y culturales de países que como el nuestro, han generado inmensas cantidades de ingresos por la venta de sus recursos naturales, que no han sido aplicados con efectividad para apuntalar las bases de un desarrollo económico equilibrado e incluyente.

La insuficiencia de recursos utilizables para sobrepasar el subdesarrollo se ve agudizada debido a que "las pautas de consumo que el mundo rico exporta e impone al mundo en desarrollo someten a este último a relaciones de intercambio que agudizan su dependencia, perpetúan sus desequilibrios externos y amenazan su identidad cultural."²⁰ Es por esto necesario desterrar modelos de consumo impuestos desde el exterior para impulsar la utilización más eficiente y racional de los recursos locales.

En este esquema, "La satisfacción de necesidades tales como la subsistencia, protección, participación, creación, identidad y libertad se ve inhibida por las exigencias, que de manera explícita o soterrada, los centros internacionales de poder hacen a la periferia en cuestión de modelos políticos, pautas de crecimiento económico, patrones culturales, incorporación de tecnologías, opciones de consumo, relaciones de intercambio y formas de resolver los conflictos sociales."²¹

En términos generales, son varios los ámbitos del proceso de globalización que conducen las transformaciones que estamos presenciando en gran número de países, fundamentalmente las que están en proceso de desarrollo " tecnología y producción, empleo, actividad laboral y migración,

²⁰ Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. Op. Cit. P. 55

²¹ Ibid. P. 56

comercio, finanzas, deuda e información, armamentismo y militarización, contaminación y agotamiento de los recursos, pautas de consumo y la emergencia de una cultura global y las reestructuraciones al interior de los países y entre países originadas en lo anterior.”²²

Sin duda la globalización tiene ventajas innegables, “...fomenta el progreso al posibilitar una difusión más rápida de la innovación tecnológica y del conocimiento en general...”²³ Resulta claro que dentro de cada país, hay sectores que reúnen las condiciones que les permiten incorporarse al ámbito global en condiciones ventajosas ... pero también “en sentido contrario, tiende a incrementar las disparidades interespaciales de ingreso y riqueza a consecuencia del aprovechamiento desigual derivado de las diferencias geográficas en dotación de recursos y capacidades.”²⁴

Quizá los grandes perdedores de los procesos y modelos de desarrollo adoptados durante la primera mitad del Siglo XX, de la “de la ciega voluntad de progreso”²⁵ que han seguido los países de la región latinoamericana y, como parte de ella el nuestro, exacerbados al finales del mismo Siglo y principios del presente por el tsunami globalizador, han sido la cultura, el espíritu y la forma de vida comunitarios.

Por un lado el desarrollismo, por su necesidad de concentrar población y recursos para inducir el desarrollo, y por el otro, el neoliberalismo, vinculado a intereses ajenos que no consideraban como factores de sus decisiones los impactos negativos sobre los estilos y formas de vida de los países a los que urgían aplicar sus recetas, tienen gran parte de la responsabilidad histórica por la situación de abandono y marginación que prevalece actualmente en las zonas rurales del país.

²² Hazel Henderson. “Development beyond Economicism: Local paths to Sustainable Development.” Ninth Annual E. F. Schumacher Lectures. Great Barrington, Mass. October, 1989. P. 10

²³ Oscar Mascarilla Miró. “El trilema económico y político social de la globalización” En Comercio Exterior. Vol. 55. Núm. 6. Junio, 2005. P. 478.

²⁴ Ibid.

²⁵ El Progreso Improductivo. Op. Cit. P. 14.

Sin embargo, esto no es una situación privativa de nuestro país, ni siquiera de la región latinoamericana, sino que constituye una parte fundamental del sustento filosófico e ideológico de la denominada teología capitalista: "...el concepto de comunidad ocupa un lejano segundo puesto con respecto al individuo en cuanto a su importancia para la economía occidental" ²⁶ El individuo, en su papel de consumidor es el motor del sistema y tiende a maximizar lo único que lo hace útil como *homo economicus*: el consumo y el ocio, lo cual no deja de ser más que un supuesto teórico.

Sin embargo, el espíritu comunitario, el instinto gregario es parte de la naturaleza humana, aunque la industrialización y el progreso tecnológico, sustento de los modelos convencionales de desarrollo parecen ser incompatibles con la comunidad, con la vida y el espíritu comunitarios y el desarrollo con rostro humano. Podemos definir una comunidad como "una sociedad o un grupo de personas con derechos, posesiones, trabajo e intereses comunes. Implica un acuerdo entre personas juntamente con un sentido de inclusión y de placer. Incluye afinidad, acuerdo, asociación, hermandad, camaradería e identidad."²⁷

En este sentido, el desarraigo de la vida rural, la incorporación a pautas de consumo irracionales y ajenas a nuestra cultura, el hacinamiento en grandes urbes, al abandono de la autodependencia y la actividad productiva en pequeña escala para incorporarse a la masa de asalariados, el desprecio por las formas tradicionales de vida, por el autoconsumo, y otras formas que identifican a las comunidades que habitan por todo el territorio nacional, parecen ser consecuencias naturales de los modelos y las pautas de una oferta de progreso que no tiene posibilidades de generalizarse a toda la población.

²⁶ Lester Thurow. "La comunidad económica y la inversión social." En: La comunidad del futuro. Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Beckhardt y Richard Schubert, Compiladores. Editorial Granica. 1999. Pp. 39-40

²⁷ Inonge Mbikusita-Lewanika. "La comunidad del Tercer Mundo y del Cuarto Mundo." En: La comunidad del futuro. Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Beckhardt y Richard Schubert, Compiladores. Editorial Granica. 1999. Pp. 293

Por todas las consecuencias y resultados observables, con la misma intensidad y energía con que la industrialización inundó al mundo moderno hasta llegar a convertirse en símbolo de progreso y modernidad, y la globalización de la actividad productiva y financiera ha transformado la forma y el fondo de las relaciones productivas para hacerlas más complejas y dinámicas, se ha generado y crecido un sentimiento de insatisfacción, desencanto y desilusión por los resultados observables del progreso: aumento generalizado de la pobreza, inequidad y marginación de grandes grupos humanos, polarización social, estancamiento económico, depredación de los recursos naturales y contaminación del ambiente.

La animadversión generalizada contra los resultados visibles del progreso, en especial los observados en las economías y las sociedades en desarrollo, ha adquirido diversas formas y matices, algunas estructuradas como movimientos de alcance global, otras localizadas en determinadas regiones del mundo; algunas organizadas como movimientos de protesta pacífica y otros expresadas con extrema violencia. Algunas más se han orientado de manera estructurada hacia la búsqueda de nuevas rutas para impulsar el desarrollo económico y social.

A lo largo de la historia económica moderna, al margen de la lógica dominante y de la ortodoxia económica que han definido las bases de la racionalidad económica vigente, se han generado diversos y muy sólidos planteamientos con relación a modelos alternativos, que constituyen maneras distintas de entender, conceptualizar y emprender el diseño de una estrategia nacional de desarrollo, cimentadas todas ellas sobre radicalmente distintas e innovadoras, orientadas a contrarrestar los efectos no deseados del desarrollo y aprovechar el potencial sinérgico de los factores positivos.

Como parte de este capítulo se presenta una revisión analítica de las principales corrientes de pensamiento en relación con modelos alternativos de desarrollo, cuyo origen, grado de evolución e

instrumentación es muy diverso, pero que han contribuido, en mayor o menor medida, a configurar una forma distinta de entender el qué, el cómo y el para qué del desarrollo.

Algunas de ellas son movimientos muy maduros y consistentes, otras constituyen apenas reflexiones personales de orientación filosófica; varias se han originado incluso dentro del *establishment* económico y financiero global, o entre los actores de los mercados globales, como reacción ante los resultados observados de las prácticas económicas convencionales.

2.2 La tradición de E. F. Schumacher: *Small is Beautiful* y la tecnología con rostro humano.

El subtítulo que E. F. Schumacher puso a su célebre libro, uno de las cien obras más importantes de la posguerra por su influencia sobre el pensamiento contemporáneo, publicado originalmente en 1973: *La economía como si la gente importara*, habla por sí mismo de la clara orientación humanista de este pensador del Siglo XX que cuestionó profundamente, a partir de los resultados visibles del progreso, los cimientos y la estructura de las corrientes principales de la práctica y el pensamiento económico convencionales de la segunda mitad del Siglo XX.

En el momento de aparición de su libro, en algunos frentes de desarrollo del capitalismo mundial el gigantismo de las organizaciones empezaba a mostrar claros signos de agotamiento. “Este clásico de la economía del sentido común, observa a la estructura económica del mundo occidental de una manera revolucionaria. Schumacher sostiene que la actual búsqueda del hombre por beneficios económicos y progreso, que promueve organizaciones gigantes e incrementa la especialización, ha resultado de hecho en ineficiencia económica, contaminación ambiental y condiciones de trabajo inhumanas.”²⁸

²⁸ The Community Economic Development Center. *Small is Beautiful. Economics as if People Mattered. 25 years later... with commentaries. 25th Anniversary Edition.* CEDC Books. *The Global Economy. The Individual. Could two concepts be more in opposition?* P. 2

En palabras del propio autor, “La sociedad industrial moderna es tremendamente complicada, tremendamente enrevesada, y exige al hombre enormes cantidades de tiempo y atención. Esto puede considerarse en mi opinión, el más grande de los males. Por paradójico que parezca, la sociedad industrial moderna no ha proporcionado a la gente, a pesar de la increíble cantidad de aparatos que ahorran trabajo, más tiempo para dedicarlos a sus trascendentales tareas espirituales.”²⁹

La ruptura más radical con las corrientes convencionales de pensamiento económico, viene de su convencimiento de la necesidad de “sacrificar crecimiento económico –por mucho tiempo el Cáliz Sagrado de la política y la estrategia económicas- por una vida de trabajo más satisfactoria. Quizás más que cualquier otro economista desde Karl Marx, Schumacher llamó la atención sobre la calidad de vida de las personas como productores, por encima de sus vidas como consumidores. El trabajo, más que ser, como en la teoría neoclásica, una desutilidad, se convierte, en la filosofía de este autor, en un medio hacia la satisfacción, la autorrealización y el desarrollo personal.”³⁰

Como parte de sus planteamientos centrales, “Schumacher desafía a la doctrina de la especialización económica, tecnológica y científica y propone un sistema de tecnología intermedia, basado en unidades de producción más pequeñas, propiedad en cooperativa y lugares de trabajo localizados regionalmente que utilicen recursos y mano de obra locales. Con su énfasis en la persona y no en los productos, delinea un mundo en el cual el capital está al servicio de la gente, en lugar de que la gente esté al servicio del capital.”³¹

²⁹ E. F. Schumacher, *Small is Beautiful. Economics as if People Mattered*. P. 42. Citado por Macedonio Fernández. E. F. Schumacher. *Casi Nada*, revista en la WWW. P. 2

³⁰ Noah Enelow. *Small is Beautiful. An Introduction to E. F. Schumacher*, co-Utopian Bulletin: In The History of Thought. *The Ultimate Guide to the U. S. Economy*. P. 1. www.fguide.org.

³¹ *The Community Economic Development*. Op. Cit. P 2

La teoría del desarrollo de esta corriente puede sintetizarse en dos frases de alto significado: tamaño intermedio y tecnología intermedia. Con relación a la primera, el planteamiento puede ilustrarse con una metáfora: en lugar de gastar esfuerzos y recursos en arreglar un viejo trasatlántico que ya hace agua y empieza a hundirse, hay que buscar salvarse saliendo de él abordando pequeños botes salvavidas.

“En otras palabras, la primera parte de la filosofía del desarrollo de Schumacher se sustenta en la idea administrativa que sobrepone a las grandes áreas estatales, una estructura de unidades de dimensiones geográficas más modestas que hacen que las vastas concentraciones industriales (con todo lo que implican en términos de desequilibrios, ineptitudes y deseconomías de escala), sean no solamente innecesarias sino además antieconómicas.”³²

El segundo enunciado fundamental, la tecnología intermedia, es consecuencia del primero. Si las unidades de desarrollo adquieren dimensiones apropiadas, es posible cubrir las necesidades materiales de una sociedad por medio de bienes de capital más baratos y simples que la maquinaria costosa, computarizada, ahorradora de mano de obra y altamente consumidora de recursos naturales, que se necesita para satisfacer la demanda insaciable de bienes y servicios de una sociedad ineficiente y derrochadora.

“...la más reducida eficiencia de la tecnología intermedia proporciona el mismo monto de bienes, pero a un costo más elevado de las mano de obra del que puede ser logrado bajo condiciones de tecnología avanzada ahorradora de mano de obra. Sin embargo, dado que el más elevado costo de la mano de obra (en términos no de salario sino de un número mayor de horas de trabajo), significa simplemente que el nivel deseado de producción puede ser logrado a través del pleno empleo más que a través de

³² Leopold Kohr. Tribute to E. F. Schumacher. About E. F. Schumacher. Revista electrónica, 1980. P. 2
http://www.schumacher.org.uk/about_efschumacher.htm

empleo parcial de la fuerza de trabajo disponible, no representa de ninguna manera costos sociales adicionales.”³³

Como lo refiere el propio autor en su célebre obra: “La tecnología de la producción en masa es inherentemente violenta y ecológicamente inconveniente, depredadora en términos de recursos naturales no renovables y desalentadora para la persona humana. La tecnología de la producción para las masas, al hacer uso de lo mejor del conocimiento y la experiencia, conduce a la descentralización, es compatible con las leyes de la ecología, es amable en el uso de recursos escasos y diseñada para servir a la persona humana, en lugar de hacer de las personas sirvientes de la tecnología.”³⁴

En términos de la filosofía de este autor, lo más pasmoso de la industria moderna es que requiere demasiado para lograr demasiado poco y que esta ineficiencia parece ser de tal magnitud que sobrepasa a la capacidad de percepción humana, por lo que parece pasar inadvertida. Lo que se necesita es una tecnología con rostro humano que en lugar de que haga que las manos y la capacidad intelectual sean redundantes, los ayude a potenciar su capacidad productiva.

El énfasis que este autor pone en la descentralización, la pequeña escala, la tecnología con rostro humano, el consumo a la altura de las necesidades genuinas de la especie humana, la racionalidad de la infraestructura productiva y otros elementos centrales de su pensamiento, llevan a pensar en estilos de vida comunitario, a vivir en estrecho contacto con la naturaleza, utilizar recursos locales para cubrir necesidades locales, realizar acciones de beneficio colectivo, producir para el autoconsumo, y otras características de la forma en que se desenvuelve la vida cotidiana de comunidades humanas en todo

³³ Ibid. Pp. 2-3

³⁴ Citado por Bruce Piasecki. E. F. Schumacher. A retrospect and reflection alter September 11, 2001. <http://www.khbo.be/-lodew/Schumacher.html>

el planeta, al margen de los acontecimientos que marcan el paso ineludible de la globalización de muchos sectores de actividad productiva, social y cultural.

La tecnología moderna ha privado a la especie humana de la clase de trabajo que más disfruta, el más creativo y útil trabajo intelectual y manual y la ha llenado de trabajo fragmentado y vacío de significado. El propio autor afirma de su propuesta: "Puede decirse que esta es una visión romántica y utópica. Es cierto. Lo que hoy tenemos en la sociedad industrial moderna no es romántico y ciertamente no es utópico. Pero está en graves problemas y no tiene asegurada su sobrevivencia. Debemos mantener el valor de soñar si queremos sobrevivir y dar a nuestros hijos la oportunidad de sobrevivir... (la crisis) empeorará y puede terminar en un desastre a menos que desarrollemos un nuevo estilo de vida compatible con las necesidades de la naturaleza humana, con la salud de la naturaleza que nos rodea y con la dotación de recursos naturales del mundo."³⁵

En su argumentación contra el gigantismo de las organizaciones productivas y la orientación tecnológica de la época, señala: "No tengo duda de que es posible dar una nueva dirección al desarrollo tecnológico, una dirección que pueda conducir de vuelta a las necesidades reales del hombre, lo que también significa *al tamaño real del hombre*. El hombre es pequeño y, por tanto, lo pequeño es hermoso. Ir hacia el gigantismo es ir a la destrucción."³⁶

Sin duda los planteamientos de Schumacher han tenido una influencia definitiva sobre muchas de las corrientes de pensamiento predominantes a finales del Siglo XX y principios del XXI. Los impactos innegables de la globalización económica sobre las economías, las sociedades y las culturas de muchos países no han sido los más favorables, por lo cual se han buscado respuestas y propuestas en

³⁵ E. F. Schumacher. *Technology with a human face*. Citado por The School for Cooperative Development. http://www.cooperativeindividualism.org/schumacher_tchnoogy_with_human_face.html P.4

³⁶ Ibid. Pp. 9

pensadores que, como él anticiparon las posibles consecuencias de mantener y generalizar a nivel planetario, estilos de producción y de vida que anteponen los medios a los fines y que tergiversan el sentido y la orientación de la capacidad productiva del ser humano.

2.3 Desarrollo a Escala Humana: Una Opción para el Futuro.

A mediados de la década de los años ochenta y como necesidad de encuadrar la realidad latinoamericana en el contexto de los acontecimientos de la década anterior y de situar en el contexto latinoamericano la propuesta contenida en el Informe Dag Hammarsköld de 1975, que lleva el título *Qué hacer: Otro Desarrollo*, el Centro de Alternativas para el Desarrollo de Chile, CEPATUR, y la Fundación Dag Hammarsköld de Suecia, emprendieron el proyecto transdisciplinario *Desarrollo a Escala Humana: Una Opción para el Futuro*.

La propuesta, de contenido profundamente humanista, “constituye un aporte para una filosofía del desarrollo... un esfuerzo por integrar líneas de reflexión, de investigación y de acción que puedan constituir un aporte sustancial para la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, menos mecanicista y más humano”³⁷

Sobre esta base, el planteamiento se inicia con una relectura de la crisis latinoamericana y de las consecuencias, en términos económicos y sociales para los países de la región, de la aplicación de los modelos de desarrollo seguidos durante la segunda mitad del Siglo XX, determinantes del perfil de los problemas económicos, políticos, sociales y ambientales que caracterizaron el final del siglo y de la fragilidad de las economías, las sociedades y las culturas locales, ante el embate violento del proceso de globalización económica que caracterizó el final de ese siglo y el inicio del actual.

³⁷ Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. Op. cit. Prefacio. P 5

La realidad latinoamericana de fines del Siglo XX y los resultados observados en los ámbitos económico, social, político y ambiental, obligan a “modificar sustancialmente nuestro concepto y enfoques del desarrollo...a modificar sustancialmente las visiones dominantes sobre estrategias de desarrollo...(hacia) un nuevo modo de interpretar la realidad.”³⁸ Lo anterior obliga a inducir una transformación radical de la tradición dominante en materia de estrategias de desarrollo, a partir de una revisión crítica de los fundamentos centrales del desarrollo y de los objetivos últimos de las estrategias para lograrlo; presupone un vuelco radical a la manera en que tradicionalmente se han observado los grandes problemas de las naciones latinoamericanas y se han diseñado y emprendido las soluciones.

La propuesta de Desarrollo a Escala Humana: “se concentra y se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado.”³⁹

La nueva concepción del Desarrollo a Escala Humana, de acuerdo a sus fundamentos centrales, debe privilegiar:

- La adecuada satisfacción de las necesidades humanas, entendidas como un sistema integral.
- El entendimiento de las necesidades humanas como carencia y como potencialidad.
- La transformación de la persona objeto en la persona sujeto del desarrollo.

³⁸ Ibid. Capítulo II Reflexiones para una nueva perspectiva. P 23

³⁹ Ibid. Capítulo I América Latina: Crisis y perplejidad. P. 14

- Las personas por encima de los artefactos, lo que implica que debe impedirse que se conviertan en fines por sí mismos.
- Que la economía sirva a las personas y no que las personas estén al servicio de la economía.

“Una política de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas trasciende la racionalidad económica convencional porque compromete al ser humano en su totalidad...Las relaciones que se establecen entre necesidades y satisfactores hacen posible construir una filosofía y una política de desarrollo auténticamente humanista.”⁴⁰

Desde esta perspectiva, el mejor modelo de desarrollo será aquél que permita elevar más la calidad de vida de las personas, los sujetos del desarrollo, lo cual dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales. El modelo combina dos posibles categorías de las necesidades humanas: existenciales (ser, tener, hacer, estar), y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad).

“Se ha creído tradicionalmente que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada periodo histórico.”⁴¹ En términos de la fundamentación del modelo, con frecuencia se confunde necesidades con satisfactores, por lo que resulta indispensable distinguir ambos conceptos. Las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en el que se interrelacionan e interactúan.

“La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones...son características de la dinámica del proceso de

⁴⁰ Ibid. Capítulo III Fundamentación. P 34

⁴¹ Ibid. Capítulo II Reflexiones para una nueva perspectiva. P 25

satisfacción de las necesidades.”⁴² De acuerdo con estos principios, las necesidades humanas esenciales conforman un sistema y no una linealidad jerárquica; la decisión de emprender el análisis de las necesidades bajo el enfoque sistémico o de linealidad es crítico para la definición de un estilo de desarrollo y para el diseño de políticas públicas, estrategias y programas para satisfacerlas.

Así, “si se opta por la linealidad, la estrategia establecerá prioridades a partir de las carencias de subsistencia observadas. Los programas se orientarán preferentemente de manera asistencial, como un ataque a la pobreza entendida convencionalmente...si se opta por el principio sistémico, la estrategia priorizará la generación de satisfactores endógenos y sinérgicos. Las necesidades serán entendidas simultáneamente como carencias y como potencias, permitiendo así romper con el círculo vicioso de la pobreza.”⁴³

Desde esta perspectiva, es posible establecer cinco diferentes tipos de satisfactores: violadores o destructores (impuestos; aniquilan la posibilidad de su satisfacción en un plazo inmediato e imposibilitan la satisfacción adecuada de otras necesidades), seudos-satisfactores (estimulan una falsa sensación de satisfacción), inhibidores (sobresatisfacen una necesidad y dificultan la posibilidad de satisfacer otras necesidades), singulares (satisfacen una sola necesidad y son neutros respecto a la satisfacción de otras), y sinérgicos (satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades).

Uno de los elementos clave de la propuesta es el protagonismo real de las personas, como una consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en los que el protagonismo pueda ser realmente posible, dado que no hay protagonismo posible cuando se trata de

⁴² Ibid. P 26

⁴³ Ibid. Capítulo V Opciones que definen el desarrollo. 50

formas de organización enormes, jerárquicas y en donde la comunicación fluye solamente de arriba hacia abajo.

En términos de los propios autores: "Integrar la realización armónica de necesidades humanas con el proceso de desarrollo significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando así origen a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear los fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda la persona."⁴⁴

En los términos de la propuesta: "...un tipo de desarrollo orientado a fortalecer espacios locales, micro-organizaciones y la multiplicidad de matrices culturales dispersas en la Sociedad Civil, no puede eludir la tarea de consolidar prácticas y mecanismos que comuniquen, socialicen y rescaten las diversas identidades colectivas que conforman el cuerpo social."⁴⁵

Otro componente central de esta filosofía del desarrollo es la autodependencia, uno de los principales ejes del desarrollo. "Es mediante la autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de las necesidades."⁴⁶

"Entendida como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades, la autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres

⁴⁴ Ibid. Capítulo V Opciones que definen el desarrollo. P. 51

⁴⁵ Ibid. Capítulo I América Latina: Crisis y complejidad. P. 17

⁴⁶ Ibid. Capítulo VI Hacia un desarrollo autodependiente. P 57

humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado.”⁴⁷

A través de la autodependencia, en el plano personal es posible reforzar la identidad propia, la capacidad creativa, la autoconfianza, y demandar mayores espacios de movilidad social y libertad política, en tanto que en el plano social, es posible fortalecer la capacidad de subsistencia, la protección frente a factores endógenos, la identidad cultural y conquistar mayores espacios de libertad colectiva.

El Desarrollo a Escala Humana busca la satisfacción de las necesidades humanas, en su sentido más amplio, del presente y del futuro, con lo cual se compromete con la sustentabilidad del desarrollo. “Esto implica...diseñar y utilizar tecnologías que se ajusten a un proceso de desarrollo verdaderamente eco-humanista que pueda garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales para el futuro.”⁴⁸

2.4 Desarrollo sustentable: El desarrollo como proceso de transformación de la interrelación del hombre con la naturaleza.

Con relación a la polémica en torno a la necesidad de encontrar nuevos modelos de desarrollo que concilien la compleja interrelación entre la pobreza y el medio ambiente, puede hablarse en esencia de dos enfoques paradigmáticos que de cierta forma son complementarios: la *Estrategia Ambiental* del Banco Mundial y la *Iniciativa Pobreza-Medio Ambiente* propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA y la Unión Europea.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid. P. 58

La primera parte del reconocimiento del alto grado de dependencia que la pobreza tiene sobre el ambiente y deriva de sus planteamientos diversas iniciativas ambientales que se orientan a beneficiar a los pobres.⁴⁹ El reconocimiento de la propuesta del Banco Mundial del importante papel que juega el medio ambiente en las estrategias de alivio a la pobreza generalizada, se concreta en tres vías claramente definidas como el mejoramiento de la calidad de vida, del crecimiento y de los bienes regionales y globales de acceso común.

De acuerdo con esta propuesta, es posible elevar la calidad de la vida mediante el mejoramiento de la salud de la población, por medio de la disminución de su exposición a factores ambientales. Adicionalmente, es necesario actuar en la mejora de los medios de vida de la población pobre que depende de los recursos naturales para su subsistencia, facilitar el acceso a tales medios e inducir su mejor administración desde la perspectiva de sustentabilidad. Finalmente, también es posible apoyar la mejora de la calidad de la vida reduciendo la vulnerabilidad de los pobres a los riesgos ambientales, mediante información y facilitando los procesos de adaptación.

En cuanto al mejoramiento de la calidad del crecimiento, la propuesta define como áreas de oportunidad la mejora de los procesos políticos, administrativos, de regulación y de la infraestructura institucional para impulsar el desarrollo sustentable y el apoyo al sector privado que orienta sus actividades hacia la sustentabilidad ambiental y social. La estrategia de mejoramiento de la calidad de los bienes de acceso común, de acuerdo con el Banco Mundial, puede lograrse mediante la generación de vínculos positivos entre pobreza y medio ambiente, con énfasis especial en los beneficios ambientales locales y encadenándolos a los subregionales, regionales y globales.

⁴⁹ Banco Mundial. Estrategia Ambiental para América Latina y el Caribe. Documento preliminar. Agosto 7, 2000.

Adicionalmente es necesario incorporar las necesidades derivadas de la vulnerabilidad y de la adaptación al cambio climático global de los países en desarrollo y facilitar la transferencia de recursos financieros para alcanzar los costos de generar beneficios ambientales de alcance planetario que no logran compensarse con recursos nacionales. Finalmente, se propone, en este frente de acción, estimular los mercados para los bienes públicos ambientales globales.

La segunda propuesta, la Iniciativa Pobreza-Medio Ambiente del PNUD y la Unión Europea, enfatiza la necesidad de inducir formas de vida sustentable como medio para combatir la pobreza. Una forma de vida comprende activos, capacidades y actividades y es sustentable cuando puede enfrentarse y recuperarse de las tensiones y *shocks*, derivados de la interacción con la actividad humana, mantiene y aumenta sus capacidades y activos al tiempo que no afecta negativamente su base de recursos naturales.

La iniciativa propuesta por PNUD-UE destaca fundamentalmente cinco puntos clave de la política y la estrategia ambientales: el acceso a los activos y su mejoramiento, el desarrollo tecnológico y la infraestructura, el empleo y las formas de compensación para los pobres y la reforma a los mercados y la planeación. Por su enfoque conceptual, existen dos grandes similitudes entre los modelos descritos.

Respecto a toda esta polémica y a las condiciones de una economía global que evalúa críticamente, en el momento actual, "Nos encontramos en la coyuntura entre un legado recibido, construido sobre la aplicación, en el pasado de estrategias de crecimiento, que vive las consecuencias de políticas equivocadas y propósitos miopes, y la visión de una nueva senda hacia el desarrollo sustentable, fundamentado en principios de equidad y de integralidad de los entornos ecológico, social, económico, cultural y político."⁵⁰

⁵⁰ Singh C., Naresh and Strickland, Richard. Sustainability, Poverty and Policy Adjustment: From Legacy to Vision. Op. cit. P. 4

A partir de la intensa polémica a nivel mundial desatada especialmente a finales de los años noventa respecto al desarrollo y de la riqueza conceptual y la proliferación de enfoques y modelos que la discusión ha generado, las nuevas perspectivas de los procesos de desarrollo integran y compatibilizan la producción, la preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales con el aseguramiento de los niveles de vida y el acceso equitativo a los recursos.⁵¹

Sobre estos fundamentos se ha perfilado un nuevo paradigma del desarrollo sustentado en dos pilares básicos. Por una parte, la visualización del desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad, derivado de la necesidad urgente de un cambio radical en las estrategias a través de las cuales el mundo ha perseguido el bienestar de la humanidad. Esto implica virajes profundos en las esferas política, económica, social y ambiental. Por el otro, 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 en armonía e impulsan el potencial presente y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas."

El nuevo paradigma parte del reconocimiento de la necesidad de una efectiva articulación sistémica entre los problemas identificados, las soluciones propuestas, y las acciones emprendidas, definiendo rutas alternativas capaces de canalizar a la sociedad mundial hacia una nueva visión basada en los principios del desarrollo sustentable.

Esto significa la necesidad de generar e impulsar nuevas formas de pensamiento, producción, consumo, organización, interrelación y de gobierno a nivel mundial sobre la base del reconocimiento de

⁵¹ Uno de los aspectos en que la polémica mundial se ha centrado es el relacionado con la generación de metodologías para evaluar y medir la sustentabilidad. Al respecto, se recomienda ver la investigación de Saldívar Américo, Barrera, Adrián, Rosales, Patricia y E. Villaseñor. "Tres metodologías para evaluar la sustentabilidad: 10 años después de Río". *Investigación Económica*. Vol. LXII: 242. Octubre-diciembre de 2002.

la cada vez más estrecha vinculación e interrelación de los ámbitos local, nacional, internacional y global. El concepto y el modelo de desarrollo sustentable requieren de un enfoque amplio que involucra las dimensiones económica, social y ambiental, con el propósito de asegurar:

- Mejoramiento autosostenido en la productividad y la calidad de vida de las comunidades y de las sociedades.
- Procesos productivos que no sobreexploten la capacidad productiva de la base de recursos naturales y que no comprometan la calidad de los ecosistemas o limiten las opciones de las generaciones presente y futuras.
- Derechos y libertades humanos básicos de las personas para participar en las esferas política, económica, social y ambiental y de sus comunidades y sociedades nacionales.

En su enfoque más genérico, el concepto de desarrollo sustentable considera dos aspectos centrales de equilibrio, las necesidades de la población mundial y las limitaciones asociadas al estado actual de la tecnología y las capacidades de organización social, por una parte, y la capacidad de la ecosfera de satisfacerlas en el presente y en el futuro, por la otra.

El desarrollo sustentable “abate la falsa idea de que el crecimiento está en absoluta oposición a un ambiente sano y que por ello es el principal responsable del deterioro ambiental; así, pone su acento en una calidad del desarrollo con compromisos sociales y ecológicos y reconoce la urgente necesidad de cambiar la situación de miles de pobres, para lo cual se requiere de un mayor crecimiento de la economía; asimismo reivindica la solidaridad intergeneracional a través de la conservación del medio,

de la naturaleza y en general de todas las bases de la sociedad, para que nuestros descendientes tengan la posibilidad de sostener una situación de bienestar generalizada”⁵²

Al nivel específico, la polémica internacional ha ido decantando gradualmente la visión y las características del nuevo paradigma del desarrollo, que vincula los conceptos de desarrollo como transformación de la sociedad y desarrollo sustentable. Algunas de las características distintivas del nuevo modelo son:

- Se centra en la gente.
- Impulsa estrategias autodirigidas.
- Es Integral y sistémico.
- Propone una perspectiva incluyente.
- Enfatiza la erradicación de la pobreza.
- Equilibra las perspectivas temporales del desarrollo.
- Enfatiza el valor de las iniciativas locales y la participación comunitaria.
- Se orienta a procesos integrales y enfatiza los resultados generados.
- Busca fortalecer el facultamiento a nivel comunitario.
- Refuerza los valores locales y la democracia.
- Se sustenta en el conocimiento, el aprendizaje, el desarrollo de las capacidades y la innovación.

Este nuevo paradigma del desarrollo ha sido generado desde el interior de instituciones multilaterales de alcance mundial, como una respuesta ante la insatisfacción generalizada por los resultados en

⁵² Toledo, Carlos. “Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en regiones campesinas marginadas.” En Toledo, Carlos y Bartra, Armando. Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas. Op. cit. P. 18

términos de desarrollo económico, social y cultural derivados de la globalización de la actividad productiva y financiera mundial. Sin lugar a dudas, los efectos visibles de las políticas, estrategias y acciones a través de las cuales se impuso la globalización como paradigma del desarrollo, han tenido un papel importante en esta toma de conciencia, igualmente generalizada a nivel global, acerca de sus resultados reales.

Como parte de este consenso, se ha generado un convencimiento de que en las raíces mismas de la globalización se encuentra la génesis de muchas de las crisis económico-financieras que han asolado al mundo y en especial, pero no exclusivamente, a los países en vías de desarrollo. El modelo de desarrollo sustentable parte de esta aceptación generalizada y propone una nueva forma de entender el desarrollo económico para dirigirlo a lograr la alineación de las necesidades de la población marginada de los países en desarrollo con la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad que garantice la viabilidad de las generaciones futuras.

2.5 El capital social: La clave olvidada del desarrollo.

El concepto de capital social no es nuevo en las ciencias sociales. Desde el inicio de estas disciplinas, especialmente de la sociología y la antropología, se han estudiado sus elementos constitutivos: la reciprocidad y los tipos de intercambio y solidaridad, así como la función de estos factores para la vida social en términos del control social y el soporte de la familia y los grupos extrafamiliares. El concepto, no obstante, tomó fuerza a partir de la década de los años ochenta con el desarrollo de múltiples trabajos de investigación y el replanteamiento de los componentes teóricos del concepto. En América Latina, en especial, los trabajos sobre capital social han sido abundantes.

En palabras de uno de los principales impulsores de esta escuela de pensamiento, "El capital social es el conjunto de normas, instituciones, organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto."⁵³

Así es como se define este nuevo paradigma que trata de dar la dimensión adecuada a lo que se han denominado las claves olvidadas del desarrollo: el capital social y la cultura de los pueblos.

A partir de la década mencionada se puso en el centro de la agenda pública de la región "una segunda ola de reformas de las políticas sociales, en la cual la sociedad civil está llamada a servir de contrapeso para corregir las fallas del mercado en la entrega de los servicios, sin volver a alimentar por ello las ineficiencias de las grandes burocracias centralizadas. Esta segunda ola supone una mayor participación de los beneficiarios en el diseño, la gestión y la rendición de cuentas de los programas y proyectos públicos, Las reformas se basan en algunos supuestos clave, entre los cuales se cuenta, como condición necesaria, la capacidad de los integrantes de los grupos sociales y las comunidades de cooperar entre sí, en una gestión colectiva, coordinada con el apoyo externo, Se supone, entonces que existe un capital social, a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas."⁵⁴

En las definiciones del concepto de capital social es posible ubicar diversas perspectivas que enfatizan diversos aspectos del fenómeno y otras que algunos organismos internacionales han adoptado para impulsar programas que tomar como punto de partida el nuevo paradigma, por ejemplo:

⁵³ John Durston. "Construyendo capital social comunitario." Revista de la CEPAL. Número 69. Diciembre 1999. P. 103

⁵⁴ Durston, John. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puente y escaleras. CEPAL, Santiago de Chile, 2002. P. 11

- Pierre Bourdieu: El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas.
- James Coleman: Los recursos socioculturales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman dicha estructura.
- Robert Putnam: Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios del capital físico y humano.
- El Banco Mundial: Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
- BID: Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
- PNUD: Relaciones informales de confianza y cooperación, familia, vecindario, colegas, asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo y marco institucional normativo y de principios y valores de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.⁵⁵

Al respecto, como se aprecia existe una diversidad de puntos de vista que resaltan como rasgos comunes la capacidad de movilización de recursos como principal atributo del capital social y el establecimiento y la pertenencia a redes comunitarias como el valor principal del capital social.

En estas dos dimensiones están ubicadas la mayoría de las definiciones que se encuentran actualmente en los trabajos sobre el tema. Es decir, el capital social como “una capacidad específica de

⁵⁵ CEPAL. Panorama Social de América Latina 2001-2002, Santiago de Chile, 2002. P. 143

movilización de determinados recursos por parte de un grupo; la disponibilidad de redes de relaciones sociales. En torno de la capacidad de movilización convergen dos nociones especialmente importantes, como son el liderazgo y su contrapartida, el empoderamiento.”⁵⁶

En la dimensión de los recursos aparecen implicados la noción de asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de las redes sociales. Estas características han dado origen a la distinción entre las redes de relación al interior de un grupo o comunidad, las redes de relaciones entre grupos o comunidades similares y las redes de relaciones externas.

De acuerdo con este enfoque, el capital social de un grupo social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio colectivo, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión. Los recursos asociativos que importan para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. Estos son los tres componentes básicos que contienen las relaciones e instituciones del capital social.

En los análisis teóricos se han identificado varios tipos de capital social y establecido una tipología en la cual se identifican tres tipos básicos: capital social individual, caracterizado por relaciones de persona a persona, el grupal, en el que se posibilita el trabajo en grupos, y el capital social comunitario identificado con instituciones sociales más complejas. El capital social comunitario es el que más impacto tiene para el diseño e instrumentación de políticas de desarrollo rural. En este sentido se

⁵⁶ Atria Raúl, Siles Marcelo, Compiladores. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL-Michigan State University, Chile 2003. Pp. 582-583

considera que el capital social se puede construir, lo cual generalmente ocurre para afrontar problemas concretos de la comunidad.

El análisis de casos concretos de creación de capital social, indica "que el marco teórico del capital social puede servir para enriquecer una política pública de empoderamiento de la comunidades campesinas excluidas y más pobres. Una política explícita de facultamiento debe promover la "minería" y la "arqueología" del capital social. La minería implica la búsqueda de precursores que todavía no han llegado a ser capital social propiamente dicho. La arqueología, en cambio, implica la búsqueda de capital social sumergido en la memoria histórica de los grupos, esto es, de capital social que existió en el pasado pero fue debilitado por rivalidades internas o reprimido por fuerzas externas."⁵⁷

Que las comunidades puedan desarrollar su capacidad potencial de generar capital social para la superación de la pobreza, lograr el desarrollo sustentable o fortalecer a organizaciones hoy en día débiles, depende en gran medida del papel que juegue el Estado frente a las formas propias del capital social comunitario. Este potencial se puede impulsar si el Estado contribuye con la sinergia y la producción conjunta de instituciones, o puede inhibir su eclosión por medio de relaciones clientelistas, basadas en patrones autoritarios o paternalistas.

En relación a las políticas públicas para la superación de la pobreza rural y la construcción de capital social comunitario se considera que existen tres requisitos básicos: apoyo para la formación de capital social comunitario, empoderamiento de grupos sociales débiles y fomento de los vínculos afectivos entre los funcionarios y los grupos comunitarios atendidos. Respecto a este último punto, se ha observado en los análisis de campo que el sentimiento de que se puede confiar en los agentes de las organizaciones públicas o privadas y que existe disposición emocional de trabajar conjuntamente con

⁵⁷ Durston. Op. cit. P. 142

ellos, constituye uno de los primeros pasos para lograr la construcción o reconstrucción del capital social comunitario.

En resumen, los contenidos que se han dado al concepto de capital social, sobre todo para América Latina, junto con los estudios de casos indican que puede ser una valiosa herramienta de análisis y un instrumento para lograr objetivos de desarrollo en las comunidades. En la evolución de esta perspectiva metodológica, se ha pasado de posiciones muy optimistas sobre su potencial de cambio, a posiciones más ponderadas en las que se aprecia su valor analítico y de cambio junto con el reconocimiento de las dificultades para estas formulaciones. Se puede afirmar que "el paradigma del capital social puede hacer un aporte significativo a la construcción de una visión prospectiva y proactiva del desarrollo social rural, porque se enmarca plenamente en las nuevas reformas de las políticas sociales, basadas en la detección y valorización de las fortalezas y capacidades propias de los grupos, las organizaciones y las comunidades pobres."⁵⁸

2.6 La crítica a la cultura del progreso: El progreso improductivo.

Desde una barrera por completo imparcial y objetiva, a partir de la experiencia personal de un ser humano que presencia el acontecer cotidiano del país en lo económico, social, político y cultural, Gabriel Zaid formula un profundo cuestionamiento crítico de lo que se denomina la cultura del progreso.⁵⁹

⁵⁸ John Durston. Op. cit. P. 13

⁵⁹ Gran parte del pensamiento del Gabriel Zaid en torno al progreso improductivo se encuentra en: El Progreso Improductivo. El Colegio Nacional. 2004, Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Editorial Océano. 1995. Una revisión analítica de la propuesta del autor puede verse en: Humberto Beck. Gabriel Zaid. Lectura y conversación. Editorial JUS, 2004.

La propuesta parte de un planteamiento inicial: nadie va a parar el progreso, tendencia milenaria, ni la ciega voluntad de progreso, de apenas unos siglos de existencia. Sin embargo, la experiencia después de mucho tiempo nos muestra que, “el cielo que nos tiene prometido el progreso no acaba nunca de llegar. Una gran parte de la población vive en el limbo, o en el purgatorio o el infierno: al margen de una vida mejor o descontenta de sus efectos contraproducentes.”⁶⁰

Lo que sí es necesario es inducir que la ciega voluntad de progreso sea autocrítica; que la ceguera no sea obstáculo para que la enfrentemos a la cruda realidad de los resultados logrados en muchos años en que el país se ha empeñado en alcanzar dicho el progreso a través de diferentes vías. “Ningún progreso parece hoy más urgente que superar la ciega voluntad de progreso.”⁶¹ La crítica del autor se refiere a la realidad mexicana, pero advierte que constituye un fenómeno generalizado, aplicable por lo menos a muchos de los países latinoamericanos.

El problema no es el progreso en sí, sino la oferta de progreso que se nos ha hecho. Un progreso costoso y por eso mismo no generalizable a toda la población, ineficiente e improductivo, porque en términos netos, cuesta más de lo que produce. El origen de la improductividad se ubica en la elección de la concentración de los recursos nacionales para generar el crecimiento que nos llevará al progreso generalizado. Las grandes pirámides burocráticas, gubernamentales, empresariales, políticas, sindicales, científicas y académicas, deciden el fondo y la forma del progreso, imponen su visión a todo el país y deciden qué, cuándo y cómo se canalizaran los recursos para lograrlo, al costo que sea, de acuerdo a la experiencia observada. “Las burocracias suelen creer que su propio crecimiento es la única vía del progreso para todos...”⁶²

⁶⁰ G. Zaid. El Progreso Improductivo. Op. cit. P. 5

⁶¹ Ibid.

⁶² Humberto Beck. Gabriel Zaid. Lectura y conversación. Op. cit. P. 42

Nuestra vía al progreso, en algunas épocas autogenerada, impuesta en otras, ha sido una apuesta definitiva por la concentración de recursos y el gigantismo de las instituciones y de las organizaciones rectoras del progreso, lo que ha implicado la concentración de recursos de diversa naturaleza, población, capital e infraestructura en pocos sectores productivos y en pocos espacios de la geografía nacional, lo cual ha generado inmensos centros urbanos e industriales, con nuevos y mayores problemas que los que la voluntad de progreso pretendía solucionar.

En los términos del planteamiento del autor, "una gran parte de las nociones y conceptos económicos dominantes, que inspiran y regulan el comportamiento de naciones y corporaciones alrededor del mundo, resultan una auténtica deseconomía: una ciencia del desperdicio. Lo que la mayoría de los gobiernos, universidades y empresas entiende por economía está vinculado a los aumentos de producción, creación de empleos, crecimiento, innovación técnica, o decenas de otros asuntos que...no son aspectos centrales de la actividad económica."⁶³

Las grandes pirámides burocráticas han confundido el fondo con la forma del progreso; han sacralizado los medios y han olvidado los fines del desarrollo económico y del progreso. Se ha tergiversado el sentido auténtico del progreso y se ha pensado que la mejor condición para la mayoría de la población, la condición para que progrese, es tener un empleo remunerado, la obediencia remunerada, en alguno de los sectores industriales de alguna de las grandes ciudades del país. Lo importante, entonces, no son los fines, sino los medios.

Por esto es que las grandes pirámides, organizadas vertical y centralizadamente, aunque compiten entre sí por los beneficios del progreso, logran acuerdos en cuanto a la necesidad de establecer

⁶³ Ibid. P. 45

políticas públicas que hagan que la gente se desarraigue de sus lugares de origen y migre a las ciudades; que dejen de ser productores independientes e pequeñas organizaciones desconcentradas y horizontales. De manera deliberada o como consecuencia no deseada, las grandes pirámides administrativas establecen políticas que obstaculizan, mediante regulaciones excesivas, cargas fiscales desproporcionadas, o incluso la corrupción burocrática, la proliferación de pequeños y medianos productores y trabajadores por cuenta propia.

Nos hemos dejado llevar por una voluntad de progreso inadecuada, que se ha empeñado en buscar la industrialización, el avance tecnológico, aunque esto sea a través de incrementar la ineficiencia y la improductividad en el uso de los recursos. El progreso improductivo es ineficiente y es costoso, por eso no es de ninguna manera generalizable a toda la población; no tiene sentido hacer ofertas que hagan pensar en que todo mundo irá a la universidad, tendrá un empleo bien remunerado de por vida o que disfrutará de los bienes materiales que de manera equivocada hemos identificado con el progreso.

La propuesta busca recuperar el sentido genuino del progreso, orientar los recursos hacia los sectores que los usan de la forma más eficiente y con mayor productividad hacia la producción de satisfactores de las necesidades de la población, no hacia la creación de empleos *per se* o para que el Producto Interno Bruto registre cifras más elevadas.

Tales indicadores cuantitativos no tienen sentido por sí mismos; solo adquieren sentido y dimensión si se reflejan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La oferta de progreso debe cambiar radicalmente de tal manera que el progreso improductivo, probadamente ineficiente y costoso, deje lugar a un tipo de progreso que sí tenga la capacidad de generalizarse y permitir el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos marginados al menor costo posible.

Esa nueva oferta de progreso, al alcance de grandes sectores de la población y más accesible en términos de costo, se encuentra, de acuerdo a la argumentación del autor, en las formas de organización productiva que han sido no solamente desdeñadas sino incluso combatidas por las corrientes dominantes de pensamiento económico: la economía de subsistencia, el autoempleo, las micro, pequeñas y medianas empresas, para esto, más que ofrecer bienes y servicios caros, hay que ofrecer medios de producción a precios moderados que permitan producir satisfactores baratos.

Los medios de producción baratos “Existen, han existido y seguirán existiendo, aunque curiosamente no reciben apoyos ni promoción. Por diversos prejuicios, los que parecen maravillosos son los otros: los medios de lujo del progreso improductivo.”⁶⁴ Cita el autor como ejemplos de medios de producción de bajo costo un gran número de ellos: máquinas de coser, apiarios, paquetes para la producción de hortalizas, criaderos de acuicultura, herramientas para realizar diversos oficios, bicicletas de carga, equipos para hacer conservas, para vulcanizar llantas, hacer producir materiales de construcción, etc.⁶⁵

Volver a una propuesta que haga énfasis en la producción en pequeña escala para cubrir necesidades humanas fundamentales, “tiene más sentido económico y humano que el gigantismo.”⁶⁶ Aún considerando los criterios estrictamente económicos, las inversiones en pequeña escala para producir satisfactores baratos son por lo general más eficientes y productivas que las de gran tamaño. “Si se usara como principio de eficiencia el poner el capital en manos de quienes lo hagan producir más, habría un cambio radical en la asignación de recursos: del Estado al sector privado; de las grandes

⁶⁴ G. Zaid. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Capítulo: *Medios de Producción baratos*. Op. cit. P. 20

⁶⁵ El autor ofrece el ejemplo de una compañía japonesa que se dedica a facilitar “que los pobres salgan de pobres trabajando por su cuenta”. Es la Compañía Central Comercial Company, que ofrece un catálogo amplísimo de equipos baratos para producir en pequeña escala una gran diversidad de productos; velas, botonas, incaibles, tela de alambre, mecates, repertorios completos de equipos agropecuarios, pesqueros y agroindustriales, arados motorizados, y muchos otros que Zaid opina que en ellos se pueden reconocer los planteamientos de E. F. Schumacher. G. Zaid. Ibid. Capítulo: *Una empresa ejemplar*. Pp. 32.37

⁶⁶ Humberto Beck. Gabriel Zaid. Lectura y conversación. Op. cit. P. 46

ciudades a las pequeñas; de las ciudades al campo; de las grandes burocracias públicas, sindicales, a la operación en pequeño.”⁶⁷

No obstante, mucha gente “...se resiste a creer que muchas operaciones modestas son más eficientes que las apantallantes. Por eso la política económica favorece al sector apantallante. Por eso hay tanto despilfarro de capital: las inversiones se concentran en las grandes operaciones, que son menos productivas por unidad de capital.”⁶⁸

Sin embargo, en palabras del autor: “...las limitaciones culturales del sector moderno impiden que los campesinos sean vistos como empresarios rústicos escasos de recursos y como clientes potenciales de medios de producción baratos (a través de los cuales se aprovecharía mejor una parte del capital subempleado en el sector moderno). Son vistos como subordinados potenciales, subempleados y difícilmente aprovechables, dada su falta de cultura moderna.”⁶⁹ Un error generalizado, desde la perspectiva de este enfoque es ver a la población rural en función de los grandes centros urbanos con el resultado de que se ven como ineficientes, indisciplinados, sin preparación, desempleados, etc.

“Pero la vida campesina es un mundo completo que incluye todo tipo de actividades: agricultura, pesca, minería, industria, construcción, comercio, servicios educativos, de salud, de transporte, financieros. Es una vida que tiene sentido por sí misma y que inspira arraigos profundos, que deben ser apoyados con medios de producción baratos.”⁷⁰

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ G. Zaid. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Capítulo: La otra productividad. Op. cit. P. 41

⁶⁹ G. Zaid. El progreso improductivo. Op. cit. P. 20

⁷⁰ G. Zaid. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Capítulo: *No sobran campesinos; sobran agricultores*. Op. cit. Pp. 26-31

El indudable énfasis en la producción en pequeña escala del enfoque de Zaid se fundamenta en su convencimiento de que "Las pequeñas empresas son un almáximo de iniciativas de donde salen a veces las grandes ideas, una escuela formadora de personas capaces de actuar por cuenta propia, una red abastecedora más flexible para atender las variaciones de la demanda en el espacio y en el tiempo.

Como si fuera poco, producen más por unidad de capital, aprovechan oportunidades de inversión inaccesibles para la operación en grande y son capaces de poner a producir a una persona con inversiones mínimas."⁷¹

Con relación a los altísimos costos sociales implícitos en el empeño de convertirlos en productores agrícolas para el mercado y en el abandono inducido del campo y la consecuente migración hacia los grandes centros urbanos, Zaid afirma: "Convertir a los campesinos marginados en agricultores comerciales...o convertirlos en servidores urbanos parece costar más y convenirles menos que apoyar su economía de subsistencia dándoles medios para que se atiendan por sí mismos donde están, aumentando su autosuficiencia, con medios de producción baratos y pertinentes para sembrar, cocinar y hacerse ropa y casas para ellos mismos, fuera del mercado..."⁷²

Sin lugar a dudas, el enfoque de este autor, sustentado en el sentido común de un observador inteligente, interroga de manera muy crítica los fundamentos de un modelo de desarrollo que tiene mucho de cuestionable en cuanto a sus fines últimos y a sus resultados. La propuesta permite vislumbrar un desarrollo con una orientación profundamente humana.

⁷¹ Ibid. Capítulo: *La destrucción de empresarios*. P. 50

⁷² G. Zaid. *El progreso improductivo*. Capítulo: *Ventajas de la economía de subsistencia*. Op. cit. P. 162

2.7 La economía paralela: Economías locales en acción.

Desde una realidad y una perspectiva totalmente distintas a la mexicana, como respuesta a problemas diferentes a los de nuestra economía y sociedad, y con referencia explícita a las comunidades afroamericanas de las urbes norteamericanas, han surgido corrientes de pensamiento que se orientan al reforzamiento económico y social de grandes grupos sociales marginados por la raza, cuya incorporación a los mecanismos del mercado resulta difícil y generalmente se lleva a cabo en condiciones poco equitativas.

En términos de la parte de la comunidad afronorteamericana que se puede considerar marginada de la economía convencional, "Si bien se sabe que dos tercios prospera y vive bien...el amplio tercio restante ha caído en un abismo económico y social."⁷³

Entre los antecedentes fundamentales de estas corrientes figuran de manera preponderante dos líderes clave de la sociedad norteamericana : Martin Luther King y W. E. B. DuBois, quienes, desde su posición de activista político el primero, y de intelectual el segundo, vislumbraron que la última frontera de la integración racial es la económica y que la integración racial no estaría completa hasta lograr la integración de toda la población afronorteamericana a la economía de mercado.

En algunos de sus pronunciamientos públicos, Luther King habló del reforzamiento del papel de la comunidad afro-norteamericana como consumidores y empleados, pero también, y sobre todo como

⁷³ Bobby William Austin y Andrew J. Young. "Liderazgo en la comunidad afronorteamericana en el Siglo XII" En: La comunidad del futuro. Fundación Drucker. F. Hesselbein, M. Golsmith, R. Beckhard y R. F. Schubert. Editorial Granica. 1999. P. 240

productores de bienes y servicios; por su parte DuBois planteó la necesidad de crear una “mancomunidad cooperativa que encontrará su autoridad en el consenso del grupo...”⁷⁴

Una iniciativa que se inscribe en estas corrientes, pero que se ha orientado a la práctica del desarrollo comunitario se denomina *African-American Men and Boys, aamb*, impulsada por la Fundación W. K. Kellogg, que se propone “construir una infraestructura para servir mejor a los jóvenes y hombres afronorteamericanos y a la vez fortalecer la trama cívica y social de la sociedad norteamericana.”⁷⁵

La iniciativa *aamb* se sustenta en seis principios centrales que constituyen su filosofía de trabajo: aceptar la responsabilidad personal por la propia conducta, brindar oportunidades para iniciar emprendimientos que creen puestos de trabajo y otras actividades productivas, aumentar la capacidad de las comunidades para afrontar sus propios problemas, fortalecer el liderazgo cultural y la comprensión, renovar los valores espirituales y potenciar la comunicación entre las personas.⁷⁶

En el informe conocido como *Repairing the Breach* dos pensadores norteamericanos, Austin y Schuman postularon la idea de una economía paralela, en los siguientes términos “Se concibe la economía paralela como el desarrollo de sistemas económicos de pequeña escala arraigados en las comunidades... sin duda es una manera de empezar a crear la clase de infraestructura y de empresas de base que necesitan las comunidades. Creemos que las industria caseras y las cooperativas son la clave para la creación de esta mancomunidad mediante la cual los afro-norteamericanos como grupo se integrarán totalmente a la sociedad norteamericana”⁷⁷

⁷⁴ W E B DuBois. Dusk of Dawn: An essay toward an autobiography of race concept. 1968 Citado por Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 241

⁷⁵ Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 244

⁷⁶ Bobby William Austin. Repairing the Breach: Key Ways to Support Family Life, reclaim Our Streets and Rebuild Civic Society in America's Communities. Program Initiative Progress Report. African-American Men and Boys Initiative, 18 de junio, 1997. Pp. 1-2

⁷⁷ Ibid. Citado por Bobby William Austin y Andrew J. Young. “*Liderazgo en la comunidad afronorteamericana en el Siglo XII*” Op. cit. P. 247

De acuerdo con los autores citados, sobre estas bases se ha iniciado la instrumentación de proyectos comunitarios populares en diversos lugares de los Estados Unidos: Kansas City, Kansas, Washington D. C., Comerse, Texas, Boston, Massachussets, Cleveland, Ohio, Atlanta, Georgia y Brattleboro, Vermont, que constituyen "calderas hirvientes de ideas nuevas y gente con una visión clara de la manera como sus comunidades irán al encuentro de la próxima centuria. Estas personas representan un soplo de aire fresco; más importante aún tienen un conocimiento concreto de los problemas de sus comunidades y regiones, saben cómo deben iniciar el proceso de cambio y son perfectamente capaces de expresar sus necesidades. Esta clase dirigente en formación se convertirá en uno de los motores de emprendimiento y cambio social más poderosos que haya conocido Estados Unidos."⁷⁸

De esta forma, el modelo de economías paralelas concreta los planteamientos que hace más de tres décadas expresara W. E. B. Dubois como una mancomunidad económica, acerca de la cual, el mismo pensador refería: "Su gran ventaja será que, a diferencia de hoy, no tendrá que estrellarse contra los muros del prejuicio. Si el muro se mueve, nos desplazaremos con él; si no se mueve, no podrá detenernos, salvo en casos extremos..."⁷⁹

Como caso notable, *African-American Men and Boys Initiative* ha empezado a dar apoyo financiero a jóvenes de las comunidades para producir y vender productos en sus comunidades y en comunidades aledañas. La formación de las economías paralelas en pequeña escala ya está en marcha. "La construcción y desarrollo de economías paralelas como medio para estructurar una mancomunidad cooperativa en la comunidad afro-norteamericana es una necesidad imperiosa del Siglo XXI, y requiere hombres y mujeres con una visión especial de liderazgo."⁸⁰

⁷⁸ Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 246

⁷⁹ W. E. B. DuBois. *Dusk of Dawn: An essay toward an autobiography of race concept*. 1968 Citado por Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 241

⁸⁰ Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 248

Los líderes que requiere este movimiento deben surgir de las propias comunidades; a partir de una visión local, deberán articular necesidades y demandas de alcance regional y deberán pugnar por instalarse a nivel nacional. De acuerdo a los planteamientos de los pensadores característicos de esta corriente, los nuevos líderes surgirán de las comunidades locales y regionales, escucharán la voz de sus comunidades por medio de foros y asambleas, optarán por la planificación en oposición al *management* de la crisis e impulsarán la creación de una base financiera para apoyar el trabajo comunitario en pequeña escala.

Los nuevos líderes deberán impulsar la formación de economías paralelas que ayuden a fortalecer el sistema capitalista, para lo cual será necesario:

- Expresar con claridad la razón de ser y la racionalidad de los sistemas de producción en pequeña escala.
- Inducir la integración de los sistemas microeconómicos al sistema nacional de producción.
- Impulsar la capitalización de las cooperativas dentro de las economías paralelas.
- Generar relaciones entre las grandes empresas y las redes de microemprendimientos.
- Ofrecer oportunidades y mercados para fortalecer los emprendimientos comunitarios.

De esta forma, las economías paralelas serán capaces de canalizar las iniciativas y el esfuerzo de los integrantes de las comunidades afro-norteamericanas, fortalecer la capacidad productiva local en pequeña escala y con esto, contribuir a reforzar el sistema de producción norteamericano y a garantizar su viabilidad futura. Para lograr iniciativas exitosas, dos requisitos parecen necesarios, desde el punto de vista de los pensadores de esta corriente: "el apoyo de la comunidad empresaria como socio global, nacional y regional y el apoyo de las instituciones financieras locales, dispuestas a

trabajar con los líderes para crear esta mancomunidad cooperativa en las zonas urbanas y rurales de Estados Unidos.”⁸¹

2.8 Una corporación mundial para el desarrollo: negocios en la base de la pirámide como oportunidad de la economía global.⁸²

Un grupo de investigadores de la Escuela de Negocios de Harvard ha impulsado una corriente de pensamiento que busca conciliar las tendencias arrolladoras de la globalización económica, impulsadas por el sistema financiero internacional y las firmas transnacionales, con la urgente necesidad de remediar algunos de los problemas generados y/o agudizados por la dinámica y la complejidad del *tsunami* económico, social y cultural de alcance planetario que vive hoy en día la humanidad.

El planteamiento nace de varios cuestionamientos de fondo vinculados con el proceso de globalización de la economía: ¿De qué manera pueden contribuir el sistema financiero mundial y las empresas transnacionales a aliviar el problema de la pobreza mundial? ¿Cómo es posible incorporar a la globalización a cuatro mil millones de personas que viven en el mundo en condiciones de pobreza? ¿Porqué no ha sido posible crear un capitalismo incluyente?

⁸¹ Bobby William Austin y Andrew J. Young. Op. cit. P. 253

⁸² Los principios fundamentales de los autores de esta corriente se encuentran en contenidos en: C. K. Prahalad y Allen Hammond. “Serving the world: Poor profitability” Harvard Business Review: The poor and high cost Economic Ecosystems. September, 2002. C. K. Prahalad y Stuart Hart. “The fortune at the bottom of the pyramid” Strategy and Business. No. 26. Booz Allen and Hamilton, 2002. C. K. Prahalad. La oportunidad de negocios en la base de la pirámide. Un nuevo modelo de negocio rentable que sirve a las comunidades más pobres. Grupo Editorial Norma. Bogotá. Colombia, 2005. Cynthia D. Churchwell. “Global Poverty needs a Global Answer” Entrevista a George C. Lodge. Profesor Emérito de la Escuela de Negocios de Harvard. Working Knowledge. Revista electrónica de la HBS. Marzo 13 de 2006. George C. Lodge. A World Development Corporation. Foreign Affairs, 2002. George C. Lodge. A corporate solution to global poverty: How multinationals can help the poor and invigorate their own legitimacy. Princeton University Press. 2006.

Estas propuestas se inician a mediados de la década de los años noventa, a partir del convencimiento de que uno de los factores de los cuales depende el escenario futuro del mundo es “la disposición de las grandes multinacionales a ingresar a invertir en los mercados más pobres del mundo. Al estimular el comercio y el desarrollo en la base de la pirámide económica, las multinacionales podrían mejorar radicalmente la vida de millones de personas y ayudar al establecimiento de un mundo más estable y menos peligroso. Alcanzar esta meta no requiere que las multinacionales encabecen iniciativas globales de desarrollo social por razones caritativas. Sólo necesitan actuar en su interés propio, porque existen enormes beneficios de negocios que obtener ingresando a los mercados en desarrollo.”⁸³

Sin duda uno de los factores que han inducido esta corriente de investigación es el movimiento cada vez más generalizado a nivel internacional de reacción ante el impacto de la globalización de las finanzas y la economía internacionales sobre las economías, las sociedades y las culturas de muchos países en desarrollo y aún dentro de los propios países desarrollados. Resulta claro observar a nivel global claras evidencias de que los resultados logrados por el proceso de mundialización de la economía no han sido los esperados y que grupos cada vez más amplios de las sociedades nacionales tienen cada vez formas más notorias y violentas de demostrar sus desacuerdos.

Esta movilización del sector empresarial que constituye una de las fuerzas fundamentales de impulso a la vinculación de las economías nacionales a los procesos globales de producción y comercialización de bienes y servicios se sustenta en “la necesidad de un enfoque alternativo sobre el alivio de la pobreza y el papel potencial del sector privado y el espíritu empresarial como uno de los elementos cruciales.”⁸⁴

⁸³ C. K. Prahalad y Allen Hammond. “Serving the world: Poor profitability” Harvard Business Review: The poor and high cost Economic Ecosystems. September, 2002. C. K. Prahalad y Stuart Hart. “The fortune at the bottom of the pyramid” Strategy and Business. No. 26. Booz Allen and Hamilton, 2002. reproducido en: El factor social. Lo mejor de HBR. Agosto de 2005. P. 116.

⁸⁴ C. K. Prahalad. La oportunidad de negocios en la base de la pirámide. Un nuevo modelo de negocio rentable que sirve a las comunidades más pobres. Grupo Editorial Norma. Bogotá. Colombia, 2005. P. XII.

Desde esta perspectiva, los mercados denominados *BOP* o de la base de la pirámide tienen un potencial no explorado ni explotado por las compañías multinacionales que puede convertirse en inmensas oportunidades de negocios en beneficio no solamente a las transnacionales, sino a las economías locales, generando empleo, ingresos y mejorando el nivel de vida de 4 mil millones de personas como consumidores integrados a los mercados globales.

Por esto es que “se necesitan enfoques nuevos y creativos para transformar la pobreza en oportunidad para todos los interesados”⁸⁵ Los diversos actores de la economía mundial trabajan en multitud de frentes buscando contribuir a la lucha contra la pobreza generalizada en el mundo. Lo que se requiere es una arquitectura institucional de alcance global, que vincule lo que los gobiernos nacionales, las multinacionales, las organizaciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros integrantes de la comunidad internacional, realizan actualmente para contribuir al alivio de lo que quizá es el mayor problema contemporáneo: la pobreza endémica que aqueja a la población de muchos países.

Un elemento que puede ser la clave para coordinar los esfuerzos mundiales en la materia podría ser la Corporación Mundial para el Desarrollo, WDC⁸⁶, cuya naturaleza sería la generación de beneficios económicos, integrada por representantes de gobiernos nacionales, organismos internacionales, empresas multinacionales y organizaciones no gubernamentales. Esta propuesta implica que las soluciones de fondo al problema de la pobreza mundial no radican en la filantropía y que de ninguna manera la solución puede llegar a través de las organizaciones no lucrativas. La organización propuesta

⁸⁵ C. K. Prahalad. La oportunidad de negocios en la base de la pirámide. Un nuevo modelo de negocio rentable que sirve a las comunidades más pobres. Op. cit. P. XI.

⁸⁶ La propuesta original de la World Development Corporation, WDC, es de George C. Lodge y apareció en la revista *Foreign Affairs* en el año 2002.

debe ser rentable para ser sostenible y tener capacidad de impulsar un mejoramiento sostenible de la población que vive en pobreza de muchos países.

La pobreza es un fenómeno sistémico que requiere enfoques sistémicos para su solución, lo cual puede ser impulsado si se logra la participación de todos los actores e involucrados en la economía global.

La construcción de una arquitectura global para el combate a la pobreza, sustentada en una institución como la propuesta Corporación Mundial para el Desarrollo, contribuiría de manera más efectiva a combatir la marginación de los mercados globales, dado que "puede proporcionar un enfoque colectivo a la reducción de la pobreza...puede tomar la iniciativa de emprender proyectos en países que tiene posibilidades de ser exitosos, con gobiernos hospitalarios, con una comunidad local de negocios ansiosa por establecer vínculos empresariales y donde pueden obtenerse recursos públicos de bajo costo para financiar las etapas iniciales de los proyectos...podría organizar la interacción con instituciones internacionales de fomento como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo...la Corporación Mundial para el Desarrollo podría ser el centro de investigación y aprendizaje acerca del impacto de los negocios sobre la reducción de la pobreza, algo acerca de lo cual sabemos sorprendentemente poco hoy."⁸⁷

Un frente en el cual se argumenta que el sector privado multinacional podría contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población de la base de la pirámide es el abaratamiento de los bienes y servicios que consumen las comunidades que viven en las zonas rurales, los cuales generalmente tienen precios superiores a los que pueden obtenerse en las zonas urbanas. La

⁸⁷ Cynthia D. Churchwell. "Global Poverty needs a Global Answer" Entrevista a George C. Lodge. Profesor Emérito de la Escuela de Negocios de Harvard. Working Knowledge. Revista electrónica de la HBS. Marzo 13 de 2006. George C. Lodge. A World Development Corporation. Foreign Affairs, 2002. P. 3.

interacción de estas comunidades con los mercados globalizados se sumaría de esta forma a los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales por aliviar las condiciones de pobreza en que se desenvuelven las comunidades rurales.

Existen sin embargo ciertos prejuicios que hacen que el sector privado multinacional se resista a incursionar en los mercados de la base de la pirámide, como son las ideas generalizadas de falta de poder adquisitivo, la dispersión de los mercados, la resistencia a incorporar innovaciones tecnológicas, la baja rentabilidad de los mercados y el enfoque limitado de estos mercados hacia las necesidades básicas, entre otros.

Esta corriente de pensamiento ofrece argumentos y ejemplos de que estos prejuicios no están justificados y que cada vez es mayor el número de "organizaciones no gubernamentales, empresas recién creadas y un puñado de multinacionales, adelantadas en conducir vigorosos experimentos comerciales en comunidades pobres. Las empresas pueden obtener tres ventajas importantes atendiendo a los pobres: una nueva fuente de crecimiento de ingresos, una mayor eficiencia y acceso a la innovación."⁸⁸

"Desde luego las grandes empresas no van a solucionar los males económicos de los países en desarrollo por sí solas. También serán necesarias la ayuda financiera dirigida del mundo desarrollado y mejoras en la gobernabilidad de las propias naciones en desarrollo. Pero nos parece claro que la prosperidad solo puede llegar a las regiones más pobres, mediante la participación directa y sostenida de las empresas multinacionales. Y es igualmente claro que las multinacionales pueden aumentar su propia prosperidad en el proceso"⁸⁹

⁸⁸ C. K. Prahalad y Allen Hammond. "Serving the world: Poor profitability" Harvard Business Review: The poor and high cost Economic Ecosystems. September, 2002. C. K. Prahalad y Stuart Hart. "The fortune at the bottom of the pyramid" Strategy and Business. No. 26. Booz Allen and Hamilton, 2002. reproducido en: El factor social. Lo mejor de HBR. Agosto de 2005. P. 118.

⁸⁹ Ibid. P. 116.

De acuerdo con esta corriente, el proceso de transformación social puede ser una consecuencia de desarrollar los mercados de la inmensa población del mundo que vive en la base de la pirámide. Incorporarse a la globalización como consumidores puede ser la base de un proceso de transformación social, dado que "cuando se trata a los pobres de la base de la pirámide como consumidores, estos pueden cosechar los beneficios del respeto, la capacidad de elección, y la autoestima y tienen la posibilidad de salir de la trampa de la pobreza. A medida que las pequeñas empresas y las microempresas...se convierten en socias de las corporaciones multinacionales, los empresarios de la base de la pirámide obtiene acceso real a los mercados y capitales globales y a una gobernanza transaccional efectiva."⁹⁰

En síntesis, de acuerdo con esta corriente de pensamiento, "El desarrollo de los mercados y los modelos empresariales eficaces en la base de la pirámide pueden transformar la tarea de reducir la pobreza, de una lucha constante con los subsidios y la ayuda, al desarrollo del espíritu empresarial y a la generación de riqueza."⁹¹

Quizás la característica distintiva más notoria de esta corriente de pensamiento es el énfasis en la necesidad de incorporar a los mercados globales a 4 mil millones de personas, que constituyen oportunidades inmensas para los productos y servicios que se ofrecen en el mercado global; la participación de las transnacionales se de como una oportunidad que puede generar beneficios no solo para ellas sino también y sobre todo para la población que sobre todo como consumidores y eventualmente también como productores, pueden tener capacidad de vincularse a la economía mundial.

⁹⁰ C. K. Prahalad. La oportunidad de negocios en la base de la pirámide. Un nuevo modelo de negocio rentable que sirve a las comunidades más pobres. Op. Cit. P. 152.

⁹¹ Ibid. P. 151.

Sin duda esta corriente responde a la gran inquietud que existe a nivel mundial entre la comunidad empresarial mundial por el inmenso problema que representa para la humanidad la existencia de una abrumadora y creciente proporción de población sumida en la pobreza; la propuesta ofrece los remedios que están al alcance de la propia comunidad empresarial, que no pierde de vista su misión de generadora de utilidades y su inercia hacia el crecimiento ilimitado, por medio de la incorporación de mercados cada vez de mayor tamaño, de alcance global y más elevada capacidad de ingreso.

Desde esta perspectiva, los pobres del mundo, de muy bajos ingresos vistos individualmente, como comunidades o como una masa de 4 mil millones de consumidores, pueden representar una muy grande oportunidad de negocios para la economía globalizada.

2.9 El Programa de Desarrollo Regional Sustentable como aproximación a un modelo alternativo de desarrollo.

Como uno de los resultados sustantivos del proceso de evaluación anual que obligadamente debe realizarse por parte de una instancia externa al proceso de gestión de Proders, se han detectado aquéllos factores y condiciones que hacen que las acciones que han integrado los diferentes ejercicios presupuestales alcance el éxito o fracasen.

En especial, la evaluaciones realizadas por la UNAM, a través de la Facultad de Economía, han puesto un énfasis especial en definir, como parte del trabajo de campo realizado en las investigaciones, en qué se sustentan las muy diversas historias de éxito que se han forjado durante los diez años que lleva de existencia el programa, como parte de las políticas públicas orientadas a compatibilizar objetivos económicos, ambientales y sociales de espacios de la geografía nacional caracterizados por riqueza de capital natural y marginación económica y social.

Durante los últimos cinco años muchas de esas historias han sido observadas presencialmente por el equipo de investigación de la Facultad, el cual ha tenido la oportunidad de interactuar con los principales actores, en especial los equipos de trabajo de las comunidades que han desarrollado los proyectos productivos, se han capacitado o han utilizado los resultados de estudios realizados con recursos de Proders.

De la misma forma se han tenido sesiones formales e informales de trabajo con personal técnico, operativo y directivo de las oficinas regionales de CONANP, quienes tiene la responsabilidad de la gestión del programa, planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión y control, a nivel local, que sin duda han sido actores destacados de lo logrado por el programa, en lo general y en lo específico durante los últimos diez años.

De toda las actividades realizada en el escritorio y en el campo y del análisis de abundante información estadística, documental y testimonial obtenida de fuentes directas e indirectas, se la logrado identificar los factores de los cuales ha dependido que las acciones impulsadas por el programa sean exitosas o no. En mayor o menor medida, este conjunto de factores ha estado presente en las acciones Proders más relevantes por sus resultados en términos de logro de los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Los factores críticos del éxito del programa que han sido identificados y caracterizados como parte del proceso de investigación y que han estado presentes en los casos en que se han logrado resultados óptimos en la aplicación de Proders son los siguientes:

Factor de éxito	Caracterización
	La visión del futuro de las comunidades, generada y compartida por sus miembros constituye un

1. Visión de futuro.	factor importante del éxito de las acciones. Esta se ha logrado en buena parte de los casos mediante ejercicios de planeación comunitaria participativa, en los cuales, mediante consenso, cada grupo social define las características deseables para su comunidad para los plazos mediano y largo, las acciones necesarias para lograrla y la prioridad con que estas deben ser realizadas, de acuerdo a los recursos disponibles.
2. Organización.	Como factor de éxito del programa busca reforzar la capacidad local de gestión y desarrollo de acciones; la organización constituye la base social para incubar procesos autogenerados y autosostenidos de desarrollo sustentable a nivel local y representa un activo social que es necesario desarrollar y reforzar para otorgar a las comunidades condiciones que les permitan generar sus propios medios de salir de las condiciones de marginación e impedir que la pobreza continúe generando impactos no deseados sobre el capital natural.
3. Liderazgo.	El programa busca el fortalecimiento de liderazgos locales para reforzar el sustento social de la comunidad, a través de procesos de organización comunitaria para el desarrollo de acciones diversas, de lo cual surgen y se fortalecen liderazgos naturales que refuerzan la capacidad local de obtener y ejercer recursos para desarrollar acciones de beneficio colectivo. Los liderazgos locales sólidos incrementan la capacidad de
4. Enfoque regional.	En su origen el ámbito espacial de Proders está constituido por las ANP, APC y sus áreas de influencia. Mediante la conjunción de acciones de impacto local se busca generar impactos de alcance regional. La dimensión regional para la acción tiene un peso trascendente en la filosofía y en los mecanismos de operación del programa. La región constituye la base espacial para el diseño de estrategias y acciones orientadas a incorporar a amplios grupos marginados al proceso de desarrollo, desde una perspectiva de sustentabilidad, como vía para lograr la conservación del capital natural de las áreas que los alojan.
5. Vinculación al conocimiento.	La vinculación durante el proceso de gestión del programa con instancias generadoras de conocimiento para lograr los objetivos de las acciones específicas del programa, ha contribuido de manera definitiva a la consolidación de su capacidad de generar beneficios colectivos de orden económico, social y ambiental. Los vínculos establecidos con instituciones de educación superior, institutos de investigación, públicos o privados, consultores y capacitadores, ha tenido un impacto definitivo sobre el éxito de las acciones y constituye una de las funciones de los administradores locales del programa.
6. Planeación estratégica.	La planeación comunitaria participativa ha constituido un elemento clave para lograr consensos y facilitar la participación de los miembros de las comunidades marginadas en los procesos de definición de los elementos y condiciones de su futuro. A través de mecanismos de naturaleza participativa ha sido posible incentivar la intervención de las propias comunidades en las acciones que definían la configuración de sus comunidades en los plazos mediano y corto. Los resultados de

	<p>estos procesos, los Programas de Desarrollo Comunitario definieron la visión de futuro compartida por toda la comunidad, convirtiéndose en elementos críticos del éxito de las acciones de Proders.</p>
<p>7. Asociaciones equitativas.</p>	<p>Los procesos generados alrededor de las acciones Proders impulsan capacidad de decisión y autonomía de gestión por parte de las comunidades, lo cual les otorga la posibilidad de formalizar alianzas con entidades privadas y públicas para el planteamiento y definición de acciones de beneficio mutuo que permiten potenciar los alcances y los resultados de los proyectos productivos y otras acciones. Estas asociaciones constituyen la base para la incorporación de iniciativas y esfuerzos de instancias externas a las propias comunidades que pueden generar beneficios adicionales para los habitantes de las comunidades en que el programa se desarrolla.</p>
<p>8. Beneficios tangibles de corto plazo.</p>	<p>Dado el nivel de carencias de los habitantes de comunidades atendidas por el programa, las expectativas de obtener recursos complementarios inmediatos, constituye un factor determinante del nivel de compromiso e involucramiento de los participantes en tales acciones. Desde este punto de vista, los proyectos productivos generados por las propias comunidades tienen una mayor capacidad de convocatoria que los estudios técnicos y las acciones de capacitación, de los cuales no se esperan beneficios inmediatos, aunque generan otro tipo de activos intangibles que tienen un gran potencial de generación de ingresos en el futuro.</p>
<p>9. Capacitación y entrenamiento.</p>	<p>Estos elementos, acercados a las comunidades por los promotores y supervisores del programa y muchas veces proporcionados por miembros de las propias comunidades, han tenido hasta ahora un peso considerable en los buenos resultados alcanzados por las acciones que constituyen el programa. En los casos más notables, la capacitación y el entrenamiento han sido los detonadores de tales acciones y se han mantenido activos durante el tiempo de permanencia del programa. Son elementos clave de los procesos de generación y difusión de conocimientos técnicos de procesos productivos cuyo desarrollo no representa una amenaza para los ecosistemas locales. La transmisión de conocimientos técnicos de aplicación práctica constituye una de las formas más efectivas de generalizar los impactos indirectos de las acciones Proders.</p>
<p>10. Coordinación institucional.</p>	<p>La conjunción de esfuerzos y recursos interinstitucionales ha sido una de los recursos más importantes para potenciar los efectos sinérgicos del programa. De esta forma se ha logrado emprender proyectos de mayor escala en las comunidades que tienen impactos de mayor alcance sobre la economía, la sociedad y el capital natural de las comunidades. La interacción entre los tres niveles de gobierno, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales ha dado muestras muy exitosas de las posibilidades aún no exploradas de la colaboración entre instituciones y dependencias involucradas en la problemática de las ANP y RPC. La utilización de foros e instancias preexistentes como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, para los propósitos del reforzamiento de la sustentabilidad de las ANP, ha dado resultados muy favorables en muchos casos.</p>
	<p>Las acciones desarrolladas como parte del programa aseguran mayores posibilidades de lograr</p>

<p>11. Enfoque a procesos.</p>	<p>resultados positivos si consideran los procesos económicos y sociales desde una perspectiva integral. El encadenamiento de acciones en el tiempo en las comunidades genera impactos integrales en las comunidades que difícilmente pueden darse cuando se realizan acciones parciales en ejercicios aislados, condiciones en que los impactos se diluyen y minimizan y la efectividad en el uso de los recursos puede ser nula. En general, un proceso que se inicia y no mantiene continuidad en el tiempo difícilmente logra condiciones de madurez que le permitan generar beneficios duraderos para las comunidades.</p>
<p>12. Difusión e intercambio de experiencias.</p>	<p>Constituye un factor que tiene peso importante en los procesos de generación y difusión de conocimiento comunitario y contribuye a difundir experiencias exitosas que apoyan la generalización del entusiasmo por participar en el programa. Debido a la falta de recursos orientados a este propósito, la difusión e intercambio de experiencias entre las instancias de planeación y operación del programa y los participantes en el mismo no es una práctica cotidiana. La capacidad de aprendizaje comunitario aumenta considerablemente en los casos en que ha sido posible la organización de encuentros locales, estatales y regionales de beneficiarios, mediante los cuales se exponen las diversas acciones y se comparten conocimientos de carácter práctico para impulsar el desarrollo sustentable de las regiones atendidas.</p>
<p>13. Continuidad en las acciones.</p>	<p>Mantener los apoyos asignados a través del programa durante plazos que permitan la maduración de las acciones y la generación de impactos positivos duraderos constituye un factor que ha contribuido de manera importante a garantizar la efectividad en el uso de los recursos. La asignación de apoyos a las comunidades beneficiadas por periodos de más de un año incentiva la participación comunitaria y aumenta las posibilidades de generación de impactos de mayor alcance espacial y temporal. La continuidad del programa en localidades que reúnen características adecuadas de acuerdo a las experiencias observadas, puede ser un determinante del éxito de las acciones, aún en los casos en que éstas se desarrollan en medios poco favorables.</p>
<p>14. Acciones autogeneradas.</p>	<p>El fomento a la capacidad de las comunidades de proponer las acciones a ser financiadas con recursos del programa, a partir de la autovaloración de las necesidades locales, ha constituido la base para involucrar a los beneficiarios y generar su participación comprometida. Este esquema revierte la forma tradicional de asignación de recursos públicos a partir de decisiones generadas a nivel central sin considerar las necesidades, prioridades y cultura locales. El desarrollo de la capacidad de decidir e influir sobre las acciones que tienen impacto sobre su forma de vida constituye un activo al que en buena medida Proders ha contribuido a generar y fortalecer.</p>
<p>15. Facultamiento</p>	<p>Consiste en el desarrollo de las capacidades comunitarias para participar en la toma de las decisiones y en la adopción de las acciones que definen su presente y su futuro y en la creación de la conciencia del valor que tiene para una comunidad incrementar las posibilidades de decidir acciones en su beneficio y de actuar para impedir que su futuro sea decidido en lugares y ámbitos</p>

<i>comunitario.</i>	ajenos a la propia comunidad. Entendido así, este elemento constituye una condición impulsada mediante la filosofía del programa y reforzada por el compromiso de sus beneficiarios. Constituye además un activo de las comunidades en las cuales se ha logrado desarrollar como parte de la filosofía y la operación del programa.
<i>16. Acciones en pequeña escala.</i>	Las microintervenciones constituyen la escala adecuada para el desarrollo del programa y constituyen una de sus principales fortalezas, de acuerdo a las evaluaciones realizadas. Lo anterior no obedece solamente a restricciones presupuestales sino fundamentalmente debido a que quedan al alcance de la capacidad de gestión y de ejecución de las pequeñas comunidades marginadas. Debe también mencionarse que las acciones en pequeña escala constituyen una de las características de las estrategias globales de combate a la pobreza, ya que responden a la capacidad de asimilación de pequeños grupos humanos que viven en las comunidades rurales.

Como parte de los resultados de las investigaciones realizadas, se ha diseñado un modelo que integra todos estos factores críticos de éxito en términos de los cinco componentes del capital que entran en juego, natural, social, humano, institucional y de infraestructura económica.⁹²

Un análisis de los factores de importancia clave del éxito de las acciones que a lo largo de la última década ha impulsado Proders, hace resaltar las coincidencias, en lo general y en lo específico, con las propuestas conceptuales de las corrientes de pensamiento analizadas en las secciones anteriores de este capítulo.

⁹² CONANP-UNAM-Facultad de Economía. Evaluación externa del impacto socioeconómico y ambiental de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, 2001. Capítulo 8. Lineamientos para el desarrollo de un modelo para el futuro del Programa de Desarrollo Regional Sustentable. Pp. 126-148 enero de 2003.

Los 16 factores críticos de Proders aparecen indistintamente en los planteamientos de los autores representativos de cada una de las escuelas que han propuesto modelos alternativos sustentados sobre bases distintas, incluso opuestas, a las que sostienen a la tradición dominante en el ámbito del desarrollo económico.



Las ideas centrales de Schumacher: pequeña escala, tecnologías intermedias con rostro humano, la satisfacción de trabajar y el sentido verdadero del trabajo humano y producción con recursos locales para cubrir necesidades locales; las propuestas fundamentales del Desarrollo a Escala Humana propuesto por

CEPAUR y la Fundación Dag Hammarsköld: el cambio de personas objeto a personas sujeto del desarrollo, la economía al servicio del ser humano y no a la inversa, la actividad productiva orientada a la satisfacción de las necesidades humanas entendidas como un sistema integral y la importancia de entender las necesidades humanas como carencia y potencialidad, reflejan en alguna medida lo que Proders ha puesto en práctica en las ANP y las RPC del país.

El programa evaluado también se refleja en las propuestas del Banco Mundial, ONU-PNUMA y la Unión Europea de enfrentar la pobreza como vía para lograr la sustentabilidad global, la necesidad de inducir formas de vida sustentables y el entendimiento del desarrollo económico como un proceso de transformación social; también parecen estar presentes en la propuesta de Gabriel Zaid, de recuperar el sentido del progreso, arraigar a las comunidades rurales en sus lugares de origen, dar los recursos a los sectores que los utilizan con mayor eficiencia y que generan más de lo que cuestan, el énfasis en la producción en pequeña escala para cubrir las necesidades fundamentales y en la ineficiencia implícita en el gigantismo de las pirámides.

El esquema del capital social comunitario forma parte integrante de la teoría y la práctica de Proders a través del facultamiento de las comunidades para que ejerzan su capacidad de decidir; la confianza, la colaboración para el logro de objetivos comunes, el liderazgo y todos los conceptos que caracterizan a esta corriente de pensamiento encuentran también su reflejo en lo que se ha podido constatar como parte de las evaluaciones realizadas.

De la misma forma es posible ver en Proders reflejos de las propuestas de economías paralelas, fortalecimiento del capital social, fortalecimiento de las comunidades y de las economías locales, la importancia de reforzar la cultura y los valores comunitarios y otros planteamientos generados en realidades económicas y sociales ajenas a las nuestras, pero que se orientan a objetivos similares.

Aún en el caso de los planteamientos, que parecieran poco aplicables a nuestra realidad, de la Escuela de Negocios de Harvard, de considerar a los pobres de los países en desarrollo como segmentos incorporables a los mercados globales en calidad de consumidores y productores, es posible ver que a través de proyectos productivos impulsados por Proders ha sido posible generar productos sobre bases

de sustentabilidad que han logrado incorporarse en condiciones competitivas a mercados especializados de la economía global, específicamente de los Estados Unidos de América.

Después de una década de existencia como programa público, Proders ha alcanzado un grado de madurez que le dan características y condiciones que le permiten ser propuesto como un modelo alternativo de desarrollo que con su filosofía de trabajo y su experiencia de diez años en la práctica del desarrollo a escala comunitaria, es capaz de sumarse provechosamente a los instrumentos que forman parte de las estrategias gubernamentales de combate a la pobreza, la marginación social, el deterioro ambiental y la preservación del capital natural del país. De acuerdo a las experiencias desarrolladas durante los procesos de evaluación, el programa ha mostrado su capacidad de trascender la racionalidad económica convencional y demostrar el valor de los activos intangibles que se han generado con su aplicación.

Ha demostrado también, en el ejercicio cotidiano del desarrollo comunitario, su capacidad de generar impactos sinérgicos en beneficio del capital natural de las ANP y RPC del país y de las comunidades que las habitan incorporando acciones generadas localmente, que utilizan de manera sustentable materias primas de la región y que se orientan fundamentalmente a abastecer mercados locales y regionales, lo cual abre oportunidades de ocupación remunerada y con ello posibilidades de mejora de los niveles de vida de las comunidades.

Proders ofrece una nueva posibilidad de entender y practicar el desarrollo, un desarrollo a escala humana, dirigido a las necesidades genuinas de la población local con un sentido que contribuye definitivamente a garantizar la sustentabilidad, en el sentido más amplio el término: un verdadero desarrollo ecohumanista.

3. El programa de Desarrollo Regional Sustentable en 2005: un análisis descriptivo.

Para realizar el análisis del PRODERS se cuenta con la información que la CONANP envió como reporte para la cuenta pública de 2005. La inversión autorizada fue de \$87,814,495.75 y al mes de diciembre del año de referencia, se reportó un avance físico y financiero del 100% de ejecución de las acciones del programa. Con esta información se presenta el análisis cuantitativo del programa durante el ejercicio presupuestal de 2005. El informe que se elabora muestra los avances en términos de la inversión realizada, los beneficiarios y el tipo de acción realizada.

3.1 Principales rasgos del ejercicio presupuestal

Para el ejercicio del año 2005 los recursos asignados para el PRODERS registraron un incremento en términos absolutos de casi el doble de la cantidad que fue canalizada en el año previo. El monto total para el 2005 se sitúa en \$ 87, 814,495.75

Cuadro No. 1
Proders: Recursos invertidos, 2001-2005
(Pesos)

2001	2002	2003	2004	2005	Incremento 2005/2004
\$ 14,469,129	\$15,969,945	\$14,576,307	\$47,944,478	\$87,814,496	83.2%

Fuente: Dirección general de Conservación para el Desarrollo. CONANP.

Reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2005.

La inversión no incluye los gastos de operación, a excepción de 2005 que si están considerados.

El nivel de inversión alcanzado, cinco veces el monto con el cual se inició el programa, refleja la demanda de las comunidades por recursos para la ejecución de proyectos y estudios así como acciones de capacitación, y en buena medida a la madurez de los equipos de trabajo de las ANP que han extendido su trabajo de promoción hacia un número mayor de grupos de interés en más de municipios y comunidades de las ANP y sus zonas de influencia.

De la inversión total que se canalizó al programa, 67% se dedicó a inversión en proyectos comunitarios. Esto implica que, se superó en 5% la meta mínima que se establece para esta inversión en las Reglas de Operación del programa⁹³ que es del 61% del presupuesto. En relación a las actividades de capacitación y estudios técnicos se destinó el 23% del total de la inversión; las Reglas de Operación marcan un máximo de 27% para estos conceptos, lo que indica que en la ampliación presupuestal durante el presente ejercicio se manifestó la preferencia, por parte de las comunidades, de inversión en proyectos productivos.

Esta ampliación de la cobertura de los proyectos productivos en el presupuesto 2005 del programa, se reflejó en los gastos de operación del mismo, que alcanzaron 8.3% del total como expresión de mayor cobertura geográfica y del incremento considerable en el número de acciones apoyadas. Adicionalmente, una proporción del incremento de los costos de operación está vinculada directamente con el retraso en las asignaciones presupuestales, lo que obligó a la reprogramación reiterada de actividades, con las consecuentes réplicas en las visitas de campo. Finalmente, 2% del total autorizado para el programa se utilizó para cubrir el costo de la evaluación externa. El respecto, las Reglas de Operación establecen un límite del 10% para los dos conceptos anteriores.

⁹³ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable". Diario Oficial de la Federación. 1º. de junio, 2005.

Es relevante advertir que el parámetro de gastos de operación creció más de 4 puntos porcentuales con respecto a lo observado en 2004, seguramente para hacer frente a las necesidades de ampliación de la cobertura geográfica, así como al crecimiento de acciones en las comunidades ya incorporadas. El incremento presupuestal del programa generó mayor cobertura en cuanto a municipios incorporados al programa, mayor número de comunidades atendidas, 363 adicionales a las registradas durante 2004, y ampliación de las regiones atendidas, hasta cubrir un total de 94 para 2005.

Fue posible incrementar el número de acciones Proders en 60% hasta alcanzar 1217 acciones, 456 adicionales; el parámetro del promedio de inversión por acción se incrementó en 13%, para ubicarse en niveles por encima de los 70 mil pesos.

En términos agregados el incremento presupuestal permitió extender intensivamente la cobertura geográfica del programa, multiplicar el número de acciones, hasta cuadruplicar los niveles iniciales de 2003, e incrementar de manera acotada la inversión promedio de los apoyos.

Cuadro No. 2
Cobertura del programa de Desarrollo Regional Sustentable, 2005

PRODERS	2004	2005	Diferencia
No. De Entidades	26	26	-
No. De Regiones	67	94	27
No. De Municipios	186	239	53
No. De Comunidades	476	839	363
No. De Acciones	752	1217	465
Monto promedio por acción	\$62,837	\$70,710	\$7873

* El monto promedio está calculado sin los gastos de la evaluación externa.

FUENTE: Informe final de PRODERS 2005 e Información de la CONANP para la cuenta pública de 2005.

3.2 Análisis por tipo de acción.

Para analizar los datos por tipo de acción se agregaron los datos sin considerar los costos de operación. Con esta forma de presentación advertimos que los proyectos comunitarios representan las tres cuartas partes de la inversión ejercida. Dentro de la composición de los proyectos comunitarios, destaca el rubro de aprovechamiento sustentable al cual se derivó casi la mitad de la inversión.

Este rubro incluye aquellos proyectos dedicados a las actividades comunitarias sustentables vinculadas en su mayor parte a la generación de recursos para las comunidades que habitan en las ANP, tales como desarrollos de ecoturismo, de transformación de recursos naturales, viveros, plantaciones agroforestales y para el establecimiento de unidades de aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

En segundo término, la inversión en proyectos productivos se canalizó en 20% a las actividades para la conservación y restauración de suelos y ecosistemas, actividades que están directamente relacionadas con la conservación de los recursos naturales de las áreas. Finalmente, el 15% de la inversión en proyectos productivos se aplicó en actividades que tienen que ver con la conservación y el aprovechamiento sustentable por la comunidad de los recursos acuícolas.

Cuadro No. 3.
Destino de los recursos del Programa de
Desarrollo Regional Sustentable, 2005

CONCEPTOS	INVERSIÓN 2005 (Pesos)	%
Total	87,814,495.75	100
Proyectos comunitarios	58,647,558,.46	66.8
Estudios técnicos	10,862,699.75	12.4
Capacitación	9,179,582,43	10.5
Gastos de operación	7,364,655.11	8.3
Evaluación externa	1,760,000.00	2.0

Fuente: Dirección General de Conservación para el desarrollo. CONANP
 Reporte de la Cuenta de la Hacienda. Pública, 2005

Los estudios técnicos canalizaron el 14% de la inversión. El rubro más relevante en este tipo de acciones son los estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales, para evaluar y dar seguimiento a la situación ecológica y para la elaboración de planes de manejo. A los programas de desarrollo comunitarios y los estudios de factibilidad se dedicaron proporciones menores de la inversión.

Para las acciones de capacitación se destinó el 12% de la inversión; las actividades de capacitación para la adquisición de tecnología para manejo y aprovechamiento sustentable de recursos naturales, absorbieron la mayoría de esta, el 6%.

Adicionalmente conviene mencionar que durante el ejercicio de 2005, las acciones que se llevaron a cabo beneficiaron a 367 mil personas. De este total el 41% son mujeres, lo cual aproxima a la aspiración de equidad de género que se inscribe en las reglas de operación del programa. El 60% de los beneficiarios están vinculados con los proyectos comunitarios.

En relación a la inversión promedio, se observa que los proyectos comunitarios registran los indicadores más altos, de acuerdo a lo que se autoriza para cada rubro en la normatividad del programa, destacándose la conservación y restauración de ecosistemas con el promedio más alto.

Cuadro No. 4
Proders: Asignación de recursos por tipo de acción, 2005.
(Pesos)

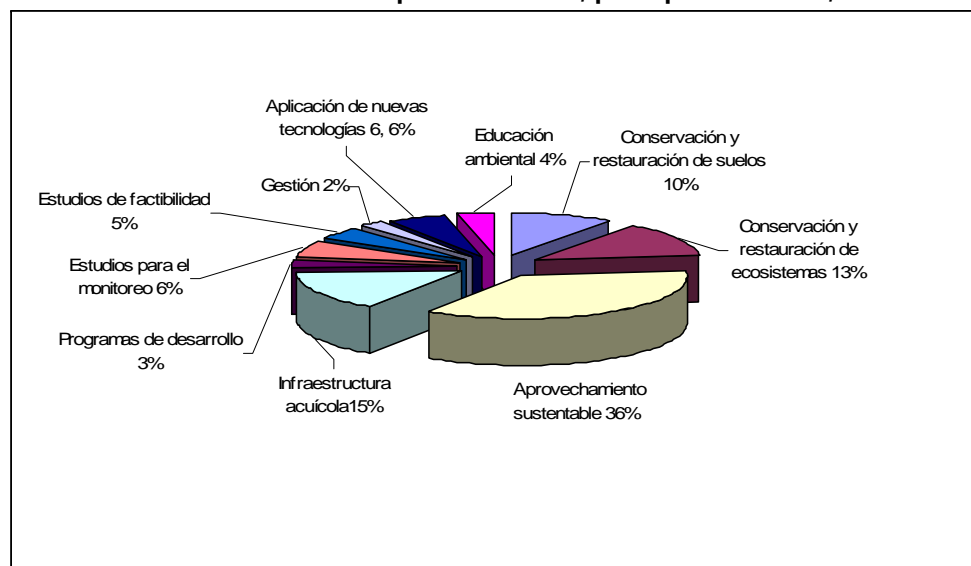
	Inversión	Porcentaje con respecto al total	No de acciones	%	Inversión promedio	BENEFICIARIOS	
						H	M
Proyectos Comunitarios	58,647,558,.46	74.5	739	60.8	79,360.70	138,551	86,871
Conservación y restauración de suelos	7,939,902.35	10.1	137	11.3	57,955.49	19,750	9,552
Conservación y restauración de ecosistemas	10,256,946.21	13	101	8.3	101,553.92	36,094	32,351
Aprovechamiento sustentable	28,571,027.87	36.3	354	29.1	80,709.12	76,844	40,222
Infraestructura acuícola	11,879,682.03	15.1	147	12.1	80,814.16	5,863	4,746
Estudios técnicos	10,862,699.75	13.8	158	13	68,751.26	47,065	38,133
Programas de desarrollo comunitario y microrregional	2,374,234.00	3	27	2.2	87,934.59	7,821	6,888
Estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales	4,704,148.75	6	63	5.2	74,669.03	19,613	17,857
Estudios de factibilidad.	3,784,317.00	4.8	68	5.6	55,651.72	19,631	13,388
Capacitación	9,179,582,43	11.7	320	26.2	28,776.12	29,914	26,778
Gestión.	1,714,696.46	2.2	55	4.5	31,176.30	6,545	5,244
Aplicación de nuevas tecnologías.	4,679,707.17	6	154	12.7	30,387.71	13,746	13,098
Educación ambiental.	2,785,178.80	3.5	111	9	25,319.81	9,623	8,436
Total	78,689,840.64	100	1217	100	64,658.87	215,530	151,782

Nota: No se incluyen los gastos operativos, ni la evaluación externa.

FUENTE: CONANP Programa de Desarrollo Regional Sustentable 2005. Cuadro de Reporte Físico Financiero. Cuenta Pública 2005.

Como se observó anteriormente, la inversión promedio para el 2005 creció alrededor del 13%, que comparado con el crecimiento del resto de los indicadores es moderado y refleja la intención del Programa de servir, con poca inversión relativa, como acicate para integrar a las comunidades en actividades acordes con la conservación de los recursos. Es decir, se privilegia la integración de más localidades y grupos al programa, que proyectos con mayores montos de inversión.

Gráfica No. 1
Recursos invertidos por el Proders, por tipo de acción, 2005.



3.3 Análisis por Entidad Federativa.

Durante 2005, se mantuvo el mismo número de entidades con presencia de ANP que durante el ejercicio de 2004; aunque se incorporaron San Luís Potosí y Colima, esta última no figura dado que la RB Sierra de Manantlán quedó bajo la administración total del estado de Jalisco. Observamos que 7

entidades, Chiapas, Oaxaca, las Bajas Californias, Campeche, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Tabasco absorben más del 57% de la inversión total del programa. Tres entidades, que sin tener asignado un presupuesto de importancia relativa en el total, destacan por el número de proyectos, son Guerrero, Hidalgo y Jalisco con 29,27 y 40 acciones respectivamente.

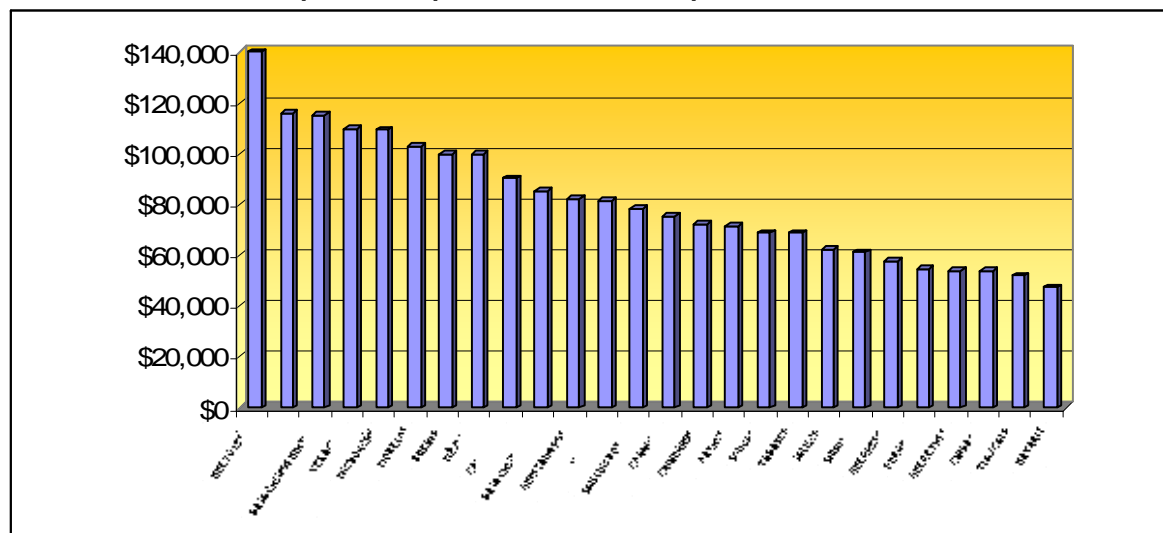
Cuadro No. 5
Recursos invertidos por el programa de Desarrollo Regional Sustentable,
Por entidad federativa, 2005 (Pesos y %)

Entidad federativa	Inversión Total	%	Nº Acc.	%	Inv.Media
BAJA CALIFORNIA	3,456,918.00	4.1	41	3.4	84,315.07
BAJA CALIFORNIA SUR	4,600,600.00	5.4	40	3.3	115,015.00
CAMPECHE	5,600,000.00	6.6	62	5.1	90,322.58
COAHUILA	1,843,460.00	2.2	24	2.0	76,810.83
CHIAPAS	12,396,491.15	14.6	223	18.3	55,589.65
CHIHUAHUA	2,901,100.00	3.4	40	3.3	72,527.50
DURANGO	655,000.00	3.4	12	1.0	54,583.33
GUERRERO	1,672,000.00	2.0	29	2.4	57,655.17
HIDALGO	2,200,000.00	2.6	27	2.2	81,481.48
JALISCO	2,500,000.00	2.9	40	3.3	62,500.00
MÉXICO	1,200,000.00	1.4	12	1.0	100,000.00
MICHOACÁN	2,515,000.00	3.0	23	1.9	109,347.83
MORELOS	1,236,182.00	1.5	12	1.0	103,015.17
NAYARIT	900,000.00	1.1	19	1.6	47,368.42
NUEVO LEÓN	700,000.00	0.8	5	0.4	140,000.00
OAXACA	6,810,000.00	8.0	95	7.8	71,684.21
PUEBLA	400,000.00	0.5	4	0.3	100,000.00
QUERETARO	1,240,000.00	1.5	23	1.9	53,913.04
QUINTANA ROO	6,765,445.00	7.9	92	7.6	73,537.45
SAN LUIS POTOSI	938,471.09	1.1	12	1.0	78,205.92
SINALOA	2,450,000.00	2.9	40	3.3	61,250.00
SONORA	4,132,232.00	4.9	60	4.9	68,870.53
TABASCO	8,262,335.65	9.7	190	15.6	43,485.98
TLAXCALA	520,000.00	0.6	10	0.8	52,000.00
VERACRUZ	3,618,767.86	4.2	33	2.7	109,659.63
YUCATÁN	5,671,500.00	6.7	49	4.0	115,744.90
TOTAL	85,185,502.75		1217		69,996.30

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2005
 La inversión total incluye los gastos de operación y no la evaluación externa.

proyectos; y para los análisis de factibilidad las entidades que mayoritariamente se enfocaron a estos fueron Quintana Roo que desarrollo 16 trabajos y sonora con 11 análisis.

Gráfica No. 4
Inversión promedio por acción Proders, por entidad federativa, 2005.



Para programas de desarrollo comunitario se realizaron 28 estudios, 7 de los cuales se hicieron para el estado de Chiapas. Las acciones de capacitación se enfocaron prioritariamente hacia la capacitación en nuevas tecnologías para el aprovechamiento sustentable, con 154 cursos, y para la educación ambiental que generó 111 acciones de capacitación. En el rubro de educación ambiental Tabasco y Chiapas registraron la mayor actividad; en el caso de esta última entidad los eventos para capacitación en nuevas tecnologías fueron el 30% de lo impartido por ese concepto en el total.

La inversión en Proders involucra a beneficiarios directos que ejecutan las acciones y aquellos que obtendrán el beneficio de los trabajos por los resultados esperados de las acciones. Para 2005, los beneficiarios directos son 38 mil 804 beneficiarios, los indirectos suman 312 mil ocho y la población indígena que participa en el programa es de 16 mil quinientos habitantes.

Cuadro No. 6
Tipo de acciones realizadas por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,
por Entidad Federativa, 2005

Entidad Federativa	Conservación suelos	PROYECTOS COMUNITARIOS			CAPACITACIÓN			ESTUDIOS TÉCNICOS		
		Conservación Ecosistemas	Apoyamiento sustentable	Infraestructura acuícola	Gestión	Aplicación núv. tecnologías	Educación ambiental	Programas de desarrollo	Estudios de monitoreo	Estudios de factibilidad
BAJA CALIFORNIA	1	0	15		3	6	10	1	3	2
BAJA CALIFORNIA SUR	2	3	11	6	2	5	5		6	
CAMPECHE	3	3	28	9	1	7	4	6		1
COAHUILA	5	2	9		1	3		1	3	
CHIAPAS	32	15	77	7	11	45	19	7	7	3
CHIHUAHUA	17	3	6		1		11		2	
DURANGO	4		2	2	2	1			1	
GUERRERO	4	9	8	1		5	2			
HIDALGO		1	14	1	1	8		1		1
JALISCO	9	7	15	1	1		1		3	3
MÉXICO		4	6		1	1				
MICHOACÁN			12	6		2			1	2
MORELOS			4			2	1	2		3
NAYARIT		1	4		7	4			1	2
NUEVO LEÓN			2			2			1	
OAXACA	25	13	15	4	1	13	4	1	12	7
PUEBLA	3						1			
QUERETARO		1	11			9	1	1		
QUINTANA ROO		15	33	4	4	9	5	1	5	16
SAN LUIS POTOSÍ	7	3	2							
SINALOA		1	1		7	6	10	2	5	8
SONORA	19	1	7	3	6	6	3		4	11
TABASCO		73	41	29		11	31		3	2
TLAXCALA	6	4								
VERACRUZ			12		5	3	2	4	4	3
YUCATÁN		15	19	1	1	6	1	1	5	
TOTAL	137	174	354	74	55	154	111	28	66	64

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Hacienda Pública, 2005

Para el total de 39 mil 33 beneficiarios directos, los proyectos productivos comunitarios del 2005 involucraron a 34 mil 600 beneficiarios. Las acciones de capacitación beneficiaron a 9 mi 352 personas y los estudios técnicos a 5 mil 90 personas. En 4 entidades, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca y Tabasco, se localizaron casi 20 mil beneficiarios directos, que representan el 51 % del total.

Cuadro No. 7
Beneficiarios directos por tipo de acción Proders,
Por Entidad Federativa, 2005

Entidad Federativa	PROYECTOS COMUNITARIOS								CAPACITACIÓN						ESTUDIOS TÉCNICOS					
	Conservación de suelos		Conservación de ecosistemas		Aprovechamiento sustentable		Infraestructura acuícola		Gestión		Aplicación nva. tecnología		Educación ambiental		Programas de desarrollo		Estudios de monitoreo		Estudios de factibilidad	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
BAJA CALIFORNIA	12	5			49	70			24	71	37	60	60	88	92	35	39	19	35	60
BAJA CALIFORNIA SUR			40	27	1577	351	127	33	10	18	20	25	100	105						
CAMPECHE	136	12	17	12	223	232	84	52	140	60	55	64	35	50					10	10
COAHUILA	106	26	37	2	114	96	10		6	39	90	46					132	37		
CHIAPAS	1003	121	558	79	1395	1084	270	265	315	764	680	303	266	110	1	1	20	30	20	
CHIHUAHUA	418	139	202	28	300	95			20	25							70	65		
DURANGO	63	34		25	30	18	17	1	64	47	24	1					30	4		
GUERRERO	66	20	73	100	116	122	52	42	6	9	16	38	17	4						
HIDALGO			35	44	221	93	2	4	37	8	50	79			113	17			38	8
JALISCO	69	14	205	94	148	189	70	3	40	2			12	12					127	90
MÉXICO			90	25	107	90			45	5		50								
MICHOACÁN					694	209	267	263			43	29					7	2	34	8
MORELOS					147	99					12	17	25	25	64	24			79	39
NAYARIT			5	2	52	33			90	102	11	79								
NUEVO LEÓN					25	10					40	20					5			
OAXACA	1083	640	398	115	212	92	70	13	40	20	167	167	145	27			826	80	178	16
PUEBLA	192	18											21	15						
QUERETARO			21	1	93	45					80	34	19	6	18	1				
QUINTANA ROO			557	241	1085	224	103	18	49	19	215	58	135	106	10	10	3	5	675	426
SAN LUIS POTOSÍ	173	80	70	25	36	10									46	37	90	84	168	64
SINALOA			100	75	7	10			98	100	105	115	165	233						
SONORA	408	214	5	5	19	80	9	1	84	118	81	101	50	47			128	44	148	73
TABASCO			1339	690	355	477	190	75			215	52	465	465			28	23	29	2
TLAXCALA	156	174	58	40																
VERACRUZ					242	170			256	63	93	39	67	19			52	24		
YUCATÁN			276	120	249	38		9	18	3	95	180	15				40			
TOTAL	3885	1497	4086	1750	7496	3937	1271	779	1342	1473	2129	1557	1597	1312	344	125	1470	417	1541	796

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Hacienda Pública, 2005

Se reportan 326 mil beneficiarios indirectos del programa de inversión. Los proyectos comunitarios contribuyen con 193 mil 959 beneficiarios; las acciones de capacitación involucraron a 42 mil 917 mil personas en los cursos y los estudios técnicos a 89 mil 790 mil beneficiarios. Del total de beneficiarios 6 entidades concentran más del 67% del total de beneficiarios: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Estado de México. Es notable que Guerrero y el Estado de México, aportan una cantidad significativa de beneficiarios a pesar de ejercer niveles relativamente bajos de inversión.

Cuadro No. 8
Beneficiarios Indirectos por tipo de acción Proders,
por Entidad Federativa, 2005

Entidad Federativa	PROYECTOS COMUNITARIOS								CAPACITACIÓN						ESTUDIOS TÉCNICOS					
	Conservación de suelos		Conservación de ecosistemas		Aprovechamiento sustentable		Infraestructura acuícola		Gestión		Aplicación nva. tecnología		Educación ambiental		Programas de desarrollo		Estudios de monitoreo		Estudios de factibilidad	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
BAJA CALIFORNIA					137	105	135	227	456	497	185	256	992	1055			1018	1110	120	180
BAJA CALIFORNIA SUR			325	565	4020	4525	408	300			65	90	440	475			1177	872		
CAMPECHE	235	56	19	20	792	923	108	144	300	170	127	56	140	200					40	20
COAHUILA	802	508	423	209	1040	721	200	150	28	45	82	64	0	0			201	168		
CHIAPAS	3642	1433	1962	1134	4044	3258	320	224	920	678	4530	3413	1521	987	2627	1611	1159	1133	285	258
CHIHUAHUA	1209	1199	470	523	900	395			850	750							145	130		
DURANGO	360	300			270	170	170	125	312	323	48	12					60	30		
GUERRERO	866	536	3408	3569	2812	2864	852	823			957	983	699	681						
HIDALGO			180	217	619	627	19	6			411	429			692	746			110	40
JALISCO	620	120	535	575	905	315	15		200	10			60	60			159	39	635	450
MÉXICO			130	235	13485	7250			102	48	65	185								
MICHOACÁN					375	220	175	90			215	145					35	10	170	40
MORELOS					286	146					48	68	100	100	1334	1316			1394	1376
NAYARIT	24	11	552	578	100	100											220		1535	
NUEVO LEÓN					85	90					150	150					10	15		
OAXACA	3588	1879	9888	6850	4251	4150	679	699	50	30	1079	1108	877	796	500	500	3971	4197	291	170
PUEBLA	768	72											84	60						
QUERETARO			55	55	344	346					301	309	63	62	95	95				
QUINTANA ROO			2761	3801	28203	3465	107	101	120	75	462	443	220	225	2000	2300	2000	2000	12100	9141
SAN LUIS POTOSÍ	579	381	381	330	170	100														
SINALOA					52	45					40	30			19	26	127	59	123	72
SONORA	372	347	93	101	154	147	15	23			550	670	195	212			350	290	917	703
TABASCO			7686	8559	1760	2197	682	438			638	748	1860	1860			1155	1211	77	78
TLAXCALA	425	482	267	165																
VERACRUZ					1367	1006			1085	505	207	236	260	85			150		6	1
YUCATÁN			971	1827	812	1025			200	250	820	830	25	15	145	135	6000	6075		
TOTAL	13490	7324	30106	29313	66983	34190	3885	3350	4623	3381	10980	10225	7536	6873	7412	6729	17937	17339	17803	12529

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Hacienda Pública, 2005

En los proyectos que desarrolla PRODERS se despliegan en comunidades con densidad de población indígena. La población de estos pueblos que será beneficiada directa e indirectamente por la aplicación de las acciones del programa durante el 2005 suma 16mil 310 habitantes. Cinco entidades concentran casi el 75% del total: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Veracruz.

Cuadro No. 9
Población indígena por tipo de acción Proders,
por Entidad Federativa, 2005

Entidad Federativa	PROYECTOS COMUNITARIOS								CAPACITACIÓN						ESTUDIOS TÉCNICOS					
	Conservación de suelos		Conservación de ecosistemas		Aprovechamiento sustentable		Infraestructura acuícola		Gestión		Aplicación nva. tecnología		Educación ambiental		Programas de desarrollo		Estudios de monitoreo		Estudios de factibilidad	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
BAJA CALIFORNIA	50	80							20	67	37	60	36	50			8	5		
BAJA CALIFORNIA SUR																				
CAMPECHE	136	12	6	1	120	192			140	60	32	62								
COAHUILA																				
CHIAPAS	826	62	210	22	835	995	270	265	408	182	268	762	323	182						
CHIHUAHUA	318	110																		
DURANGO																				
GUERRERO	24	15	63	95	100	103					44	38	6	9						
HIDALGO																				
JALISCO			116	60	25	76														
MÉXICO																				
MICHOACÁN					694	209	267	263			43	29					7	2	34	8
MORELOS					108	80									64	24			64	24
NAYARIT																				
NUEVO LEÓN																				
OAXACA	832	418	231	74	114	61	105	38			117	77	110	10			169	77	141	
PUEBLA	160	10																		
QUERETARO																				
QUINTANA ROO			58	51	160	239					77	28			1	10			30	28
SAN LUIS POTOSÍ																				
SINALOA																				
SONORA									4	80	4	80					2	2	3	
TABASCO			1091	900			65	51									10	15		
TLAXCALA	29	24	19	17																
VERACRUZ					56	114													15	3
YUCATÁN			108	68	153	26			8	1	15	180	15				10			
TOTAL	2375	731	1902	1288	2365	2095	707	617	580	390	637	1316	490	251	65	34	206	101	287	63

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Hacienda Pública, 2005

3.4 Análisis por Región.

Durante el ejercicio presupuestal de 2005 el programa de desarrollo regional sustentable trabajó en 94 regiones. Esta cifra representa un incremento absoluto de 27 regiones adicionales a las cubiertas durante 2004.

En el comparativo de ambos ejercicios, los datos indican que en las regiones comparables, que son las 76 de 2004, durante ese periodo se realizaron 761 acciones.

Para el 2005 en esas mismas áreas se pudieron llevar a cabo 1032 acciones, con el nuevo horizonte presupuestal que se dispuso. La inversión total en 2005, en las regiones comparables fue de 75.2 millones de pesos, comparable con los 47.9 millones de pesos ejercidos en el 2004. Cabe mencionar que el promedio de inversión por proyecto para el 2004 fue de alrededor de 65 mil pesos. Para 2005 en las mismas regiones es de 70 mil pesos.

El comparativo anterior indica que la ampliación presupuestal del ejercicio de 2005 se dirigió fundamentalmente a reforzar el trabajo en las regiones que se habían desplegado acciones en los ejercicios previos.

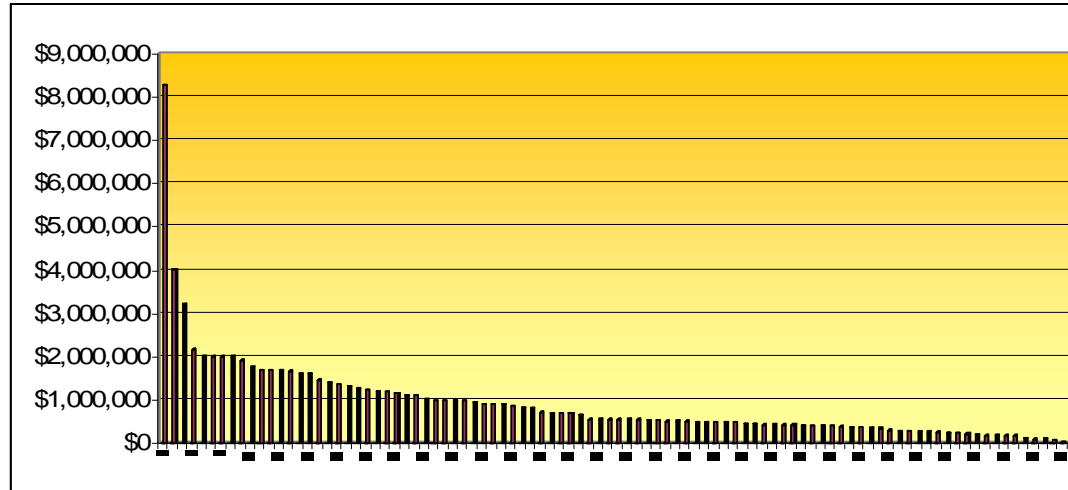
El incremento de acciones en regiones comparables así lo indica y el incremento del promedio de inversión por acción. No obstante, la cobertura en nuevas regiones también fue significativa. En este caso se aprecia que la ampliación presupuestal se utilizó tanto para solidificar el trabajo en marcha como a nueva cobertura territorial.

Cuadro No. 10
Recursos invertidos por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,
por Región, 2005

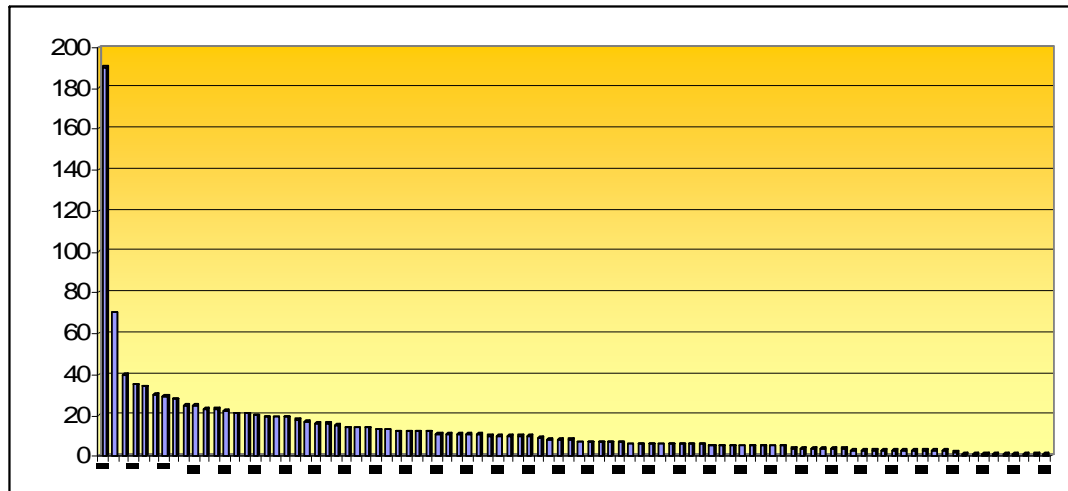
Región	Inversión Total	%	Nº Acc.	%	Inv.Medía	Región	Inversión Total	%	Nº Acc.	%	Inv.Medía
1 VALLE DE LOS CIRIOS	1,700,000.00	2.00	18	1.48	94,444.44	49 BENITO JUÁREZ	254,000.00	0.30	6	0.49	42,333.33
2 SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR	356,918.00	0.42	3	0.25	118,972.67	50 TEHUACÁN-CUICATLÁN	1,700,000.00	2.00	22	1.81	77,272.73
3 IGC ENSENADA	900,000.00	1.06	16	1.31	56,250.00	51 HUATULCO	900,000.00	1.06	10	0.82	90,000.00
4 CONSTITUCIÓN 1857	500,000.00	0.59	4	0.33	31,250.00	52 COPALITA	100,000.00	0.12	1	0.08	100,000.00
5 BAHÍA DE LORETO	550,000.00	0.65	4	0.33	137,500.00	53 CERRO DE LAS FLORES	438,500.00	0.51	8	0.66	54,812.50
6 EL VIZCAINO	1,150,000.00	1.35	16	1.31	71,875.00	54 CHINANTLA	1,000,000.00	1.17	12	0.99	83,333.33
7 ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA LA PAZ	1,200,000.00	1.41	3	0.25	400,000.00	55 MIXTECA	700,000.00	0.82	14	1.15	50,000.00
8 CABO PULMO	432,000.00	0.51	4	0.33	108,000.00	56 SIERRA NORTE	256,000.00	0.30	3	0.25	85,333.33
9 CABO SAN LUCAS	261,000.00	0.31	3	0.25	87,000.00	57 LA MALINCHE	400,000.00	0.47	4	0.33	100,000.00
10 SIERRA LA LAGUNA	1,007,600.00	1.18	10	0.82	100,760.00	58 SIERRA GORDA	1,240,000.00	1.46	23	1.89	53,913.04
11 LAGUNA DE TÉRMINOS	4,000,000.00	4.70	28	2.30	142,857.14	59 ARRECIFES DE COZUMEL	552,010.00	0.65	5	0.41	110,402.00
12 CALAKMUL	1,600,000.00	1.88	34	2.79	47,058.82	60 YUM BALAM	2,161,676.00	2.54	35	2.88	61,762.17
13 CUATROCIENEGAS	1,400,000.00	1.64	17	1.40	82,352.94	61 OTOCH MA'AX YETEL KOH	857,324.00	1.01	11	0.90	77,938.55
14 MADERAS DEL CARMEN	443,460.00	0.52	7	0.58	63,351.43	62 BANCO CHINCHORRO	558,147.00	0.66	1	0.08	558,147.00
15 NAHA Y METZABOK	988,000.00	1.16	30	2.47	32,933.33	63 ARRECIFE XCALAC	191,000.00	0.22	4	0.33	47,750.00
16 PALENQUE	228,800.00	0.27	10	0.82	22,880.00	64 COSTA OCCIDENTAL DE IM, PC y PN	797,800.00	0.94	6	0.49	132,966.67
17 LA ENCRUCIJADA	2,000,000.00	2.35	14	1.15	142,857.14	65 ARRECIFE PUERTO MORELOS	1,108,310.00	1.30	5	0.41	221,662.00
18 CAÑÓN DE SUMIDERO	406,880.00	0.48	7	0.58	58,125.71	66 ISLA CONTOY	833,700.00	0.98	6	0.49	138,950.00
19 LAGUNAS DE MONTEBELLO	208,000.00	0.24	5	0.41	41,600.00	67 SIAN KA'AN	503,278.00	0.59	19	1.56	26,488.32
20 LA SEPULTURA	1,250,000.00	1.47	13	1.07	96,153.85	68 GOGORRON	188,445.00	0.22	3	0.25	62,815.00
21 EL TRIUNFO	1,666,650.00	1.96	25	2.05	66,666.00	69 SIERRA DE ÁLVAREZ	190,966.59	0.22	3	0.25	63,655.53
22 COMUNIDAD LACANDONA	441,161.15	0.52	9	0.74	49,017.91	70 SIERRA DE ABRA TANCHIPA	188,799.50	0.22	2	0.16	94,399.75
23 MONTES AZULES	3,207,000.00	3.76	70	5.75	45,814.29	71 EL POTOSÍ	96,030.00	0.11	1	0.08	96,030.00
24 SELVA EL OCOTE	2,000,000.00	2.35	40	3.29	50,000.00	72 SIERRA LA MOJONERA	274,230.00	0.32	3	0.25	91,410.00
25 SIERRA TARAHUMARA	1,000,000.00	1.17	25	2.05	40,000.00	73 IGC SINALOA	714,657.00	0.84	14	1.15	51,046.93
26 MOHINORA	350,000.00	0.41	1	0.08	350,000.00	74 LA GUÁSIMA	267,000.00	0.31	7	0.58	38,142.86
27 SAMALAYUCA	350,000.00	0.41	1	0.08	350,000.00	75 MESETA DE CACAXTLA	1,468,343.00	1.72	19	1.56	77,281.21
28 TUTUACA	430,000.00	0.50	5	0.41	86,000.00	76 IGC GUAYMAS	1,319,330.00	1.55	13	1.07	101,486.92
29 CASCADA DE BASASEACHI	500,000.00	0.59	5	0.41	100,000.00	77 AJOS-BAVISPE.	950,000.00	1.12	15	1.23	77,281.21
30 CAÑÓN DE SANTA ELENA	271,100.00	0.32	3	0.25	90,366.67	78 EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR	300,000.00	0.35	6	0.49	50,000.00
31 MAPIMÍ	295,000.00	0.35	5	0.41	59,000.00	79 SIERRA DE ALAMOS RIO CUCHUJAQUI	1,000,000.00	1.17	21	1.73	47,619.05
32 LA MICHILIA	360,000.00	0.42	7	0.58	51,428.57	80 A. G. DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RÍO COLORADO	562,902.00	0.66	5	0.41	112,580.40
33 MONTAÑA	1,112,000.00	1.31	23	1.89	48,347.83	81 PANTANOS DE CENTLA	8,262,335.65	9.70	190	15.61	43,485.98
34 COSTA GRANDE	560,000.00	0.66	6	0.49	93,333.33	82 LA MALINCHE	520,000.00	0.61	10	0.82	52,000.00
35 EL CHICO	500,000.00	0.59	6	0.49	83,333.33	83 LOS TUXTLAS	1,352,400.00	1.59	11	0.90	122,945.45
36 BARRANCA DE METZITITLAN	1,700,000.00	2.00	21	1.73	80,952.38	84 PICO DE ORIZABA	666,367.86	0.78	10	0.82	66,636.79
37 BOSQUE LA PRIMAVERA	500,000.00	0.59	11	0.90	45,454.55	85 SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZANO	1,600,000.00	1.88	12	0.99	133,333.33
38 SIERRA DE MANANTLÁN	2,000,000.00	2.35	29	2.38	68,965.52	86 RÍA CELESTÚN	1,917,640.40	2.25	20	1.64	95,882.02
39 IZTACCIHUATL POPOCATEPETL ZOQUIAPAN	1,200,000.00	1.41	12	0.99	100,000.00	87 EL PALMAR	400,000.00	0.47	1	0.08	400,000.00
40 PURHEPECHA	515,000.00	0.60	4	0.33	128,750.00	88 LAGUNAS DE YALAHAU	525,000.00	0.62	3	0.25	175,000.00
41 MARIPOSA MONARCA	2,000,000.00	2.35	19	1.56	105,263.16	89 DZIBILCHALTÚN	46,500.00	0.05	1	0.08	46,500.00
42 SIERRA DE HUAUTLA	536,182.00	0.63	6	0.49	89,363.67	90 DZILAM	110,000.00	0.13	3	0.25	36,666.67
43 CORREDOR BIOLÓGICO CHICHINAUTZIN	700,000.00	0.82	6	0.49	116,666.67	91 SAN JUAN BAUTISTA TABÍ	400,000.00	0.47	1	0.08	400,000.00
44 MARISMAS NACIONALES	515,350.00	0.60	7	0.58	73,621.43	92 KABAH	80,000.00	0.09	1	0.08	80,000.00
45 SIERRA DE VALLEJO	384,650.00	0.45	12	0.99	32,054.17	93 RÍA LAGARTOS	1,760,000.00	2.07	11	0.90	160,000.00
46 CUMBRES DE MONTERREY	700,000.00	0.82	5	0.41	140,000.00	94 LOS PETENES	432,359.60	0.51	8	0.66	54,044.95
47 CHACAHUA	900,000.00	1.06	8	0.66	112,500.00						
48 SAN ISIDRO LA GRINGA CHIMALAPAS	561,500.00	0.66	11	0.90	51,045.45						
						Total	85,185,502.75	100	1,217	100	69,996.30

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2005

Gráfica No. 5
Inversión Proders realizada por Región, 2005

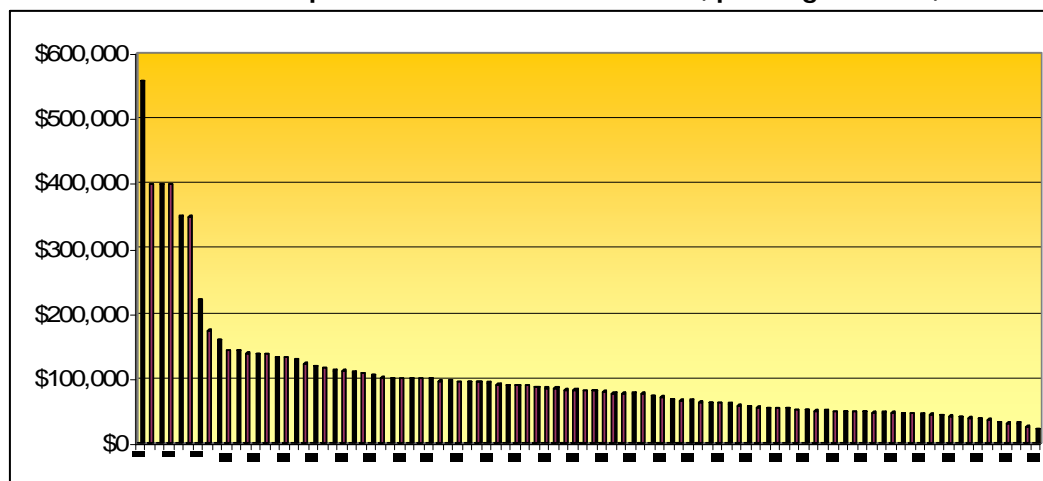


Gráfica No. 6
Acciones Proders realizadas por Región, 2005.



Las 27 regiones adicionales que se trabajaron durante el ejercicio de 2005, desarrollaron 185 acciones; sumadas al incremento de 271 de las regiones similares generaron el incremento de 456 acciones nuevas en el periodo.

Gráfica No. 7
Inversión promedio en acciones Proders, por Región 2005,



En total el presupuesto permitió desarrollar las 1217 acciones de desarrollo sustentable en 94 regiones. Hay 8 regiones que por el número de acciones destacan sobre las demás y concentran el 37% del total de las acciones del programa 2005: Pantanos de Centla, Montes Azules, Calakmul, Nahá y Metzabok, El Triunfo, El Ocote, Yum Balam y La Sierra Gorda. Es pertinente mencionar que en Pantanos de Centla el programa desarrolló 190 acciones de las cuales 143 se refieren a proyectos productivos.

Cuadro No. 11
Tipo de acciones Proders realizadas por Región, 2005

Región	PROYECTOS COMUNITARIOS				CAPACITACIÓN			ESTUDIOS TÉCNICOS		
	Conservación nueva	Conservación Ecosistemas	Apovechamiento sustentable	Infraestructura rústica	Gestión	Aplicación nuev. tecnologías	Educación ambiental	Programas de desarrollo	Estudios de monitoreo	Estudios de factibilidad
VALLE DE LOS CIRIOS			13					2		
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR			1					1		
IGC ENSENADA			1		2	6	4		2	1
CONSTITUCIÓN 1857	1				1	1				1
BAHÍA DE LORETO				2	2					
EL VIZCAINO		1	7	1		2	4		1	
ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA LA PAZ				3						
CABO PULMO		2							2	
CABO SAN LUCAS							1			
SIERRA LA LAGUNA	2		4			3			2	
LAGUNA DE TÉRMINOS		2	12	9			4		1	1
CALAKMUL	3	1	16		1	7		6		
CUATROCIEGAS	2	1	6					2	3	
MADERAS DEL CARMEN	3	1	3							
NAHA Y METZABOK	10	2	9		6		3			
PALENQUE		2	1			4	3			
LA ENCRUCIJADA		3	6	2					1	2
CANÓN DE SUMIDERO	2				1	3	1			
LAGUNAS DE MONTEBELLO		1	1	1		2				
LA SEPULTURA	2	1	4		3	2		2		
EL TRUINPO		3	10			9		2	1	
COMUNIDAD LACANDONA		1				2	5		1	
MONTE AZULES	17	2	27	1		16	6			1
SELVA EL OCOTE			19	3	1	8	1	4	4	
SIERRA TARAHUMARA	14						11			
MOHINORA		1								
SAMALAYUCA		1								
TUTUJACA	2		3							
CASCADE DE BASASEACHI	1	1	3							
CANÓN DE SANTA ELENA					1				2	
MAPIMI					2	1			1	
LA MICHILIA	4		2	1						
MONTAÑA	2	9	8			3	1			
COSTA GRANDE	2			1		2	1			
EL CHICO			6							
BARRANCA DE METZITLAN		1	8	1	1	8		2		1
BOSQUE LA PRIMAVERA	1	7	8						3	
SIERRA DE MANANTLÁN	9	6	8	1	1		1			3
ESTACIONAMIENTO POROCATEPETL ZOOQUIAPAN		4	6		1	1				
PURHEPECHA			3	1						
MARIPOSA MONARCA			9	5		2			1	2
SIERRA DE HUATLÁ			2			2	1			1
CORREDOR BIOLÓGICO CHICHINAUTZIN								2		2
MARISMAS NACIONALES		1	1		1				1	1
SIERRA DE YALLÉ			1		6	4				1
CUMBRES DE MONTERREY			2			2			1	
CHACAHUA		5			1	2				
SAN ISIDRO LA GRINGA CHIMALAPAS		1	6						4	1
BENITO JUÁREZ	1					3	1		1	
TEHUACÁN-CUCATLÁN	9	3	4			7				2
HUATLILCO		3							6	1
COPALITA			1				1			
CERRO DE LAS FLORES		1	2				2		1	2
CHINANTLA			2	3		5				1
MIXTECA	14									
SIERRA NORTE				1				1	1	
LA MALINCHE	3									
SIERRA GORDA		1	11			9	1	1		
ARRECIFES DE COZUMEL			1	1			3			
YUM BALAM		4	13	1	1	2		1		11
DTOCH MAXX YETEL KOH		2	3		2				3	1
BANCO CHINCHORRO				1						
ARRECIFE XCALAC			1			2	1			
COSTA OCCIDENTAL DE IM, PC y PN			3		1	1			1	
ARRECIFE PUERTO MORELOS		2		1	1				1	
ISLA CONTOY		2	3		1		1			
SIAN K'AN		2	10			2				4
BOGORRON	1	2								
SIERRA DE ÁLVAREZ		1	2							
SIERRA DE ABRA TANCHIPA		1								
EL POTOSÍ		1								
SIERRA LA MOJONERA		3								
IGC SINALOA			1			1	4	1	2	3
LA GUASIMA							3		1	3
MESETA DE CACAXTLA		1			5	2	6	2	2	2
IGC GUAYMAS			2	2	6	2	2		2	2
LAIS SAVISSE	6						1		2	2
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR						2				3
SIERRA DE ALAMOS RIO CUCHUJAGUI	13	1	3						1	3
A. G. DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RIO COLORADO				1					1	2
PANTANOS DE CENTLA		69	46	29		15	29		4	2
LA MALINCHE	6	4								
LOS TUTULAS									3	1
PHO DE SIKABA			5		2	3			1	
SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZANO			4		4	1	2			1
RIA CELESTUN		2	13	1		1			1	2
EL FALMAR										
LAGUNAS DE YALAHAU		1	1						1	
DZIBILCHALTUN		1								
DZILÁN		1	1						1	
SAN JUAN BAUTISTA TABÍ		1								
KABAH										1
RIA LAGARTOS		10	1							
LOS PETENES			3		1	4				
Total	137	174	354	74	55	154	111	28	66	64

Este avance tan significativo está vinculado al presupuesto asignado a esa región para 2005 que fue de más de 8 millones de pesos, cifra que representa un incremento de 10 veces al asignado en el 2004. En la reserva de Montes Azules, El Ocote, El triunfo, Yum Balam y Calakmul el programa se concentró en proyectos para el aprovechamiento sustentable; en Nahá y Metzabok se orientó preferentemente hacia la conservación de suelos.

3.5 Análisis por tipo de beneficiario.⁹⁴

Los beneficiarios directos del programa en las 94 regiones suman 38,804 personas. El 35% de los beneficiarios directos son mujeres. La dispersión de beneficiarios entre las regiones es considerable. Sin embargo, en siete regiones se concentra el 39% del total de beneficiarios directos: Centla; Montes Azules, Sian Ka'an, El Vizcaíno, El Ocote, La Meseta Purépecha y La Mixteca. De nueva cuenta el incremento de inversión realizada en Pantanos de Centla originó solo esa región el 11% de los beneficiarios totales.

⁹⁴ La información disponible en 2004 manejaba una cifra de beneficiarios directos de 45, 975, inferior a la de 2005

Cuadro No. 12
Proders 2005. Beneficiarios directos por tipo de acción y Región.

Región	Conservación de suelos		PROYECTOS COMUNITARIOS						Infraestructura agrícola		Gestión		CAPACITACIÓN		Educación ambiental		ESTUDIOS TÉCNICOS									
	H	M	Conservación de ecosistemas		Aprovechamiento sustentable		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	Programas de desarrollo		Estudios de monitoreo		Estudios de factibilidad					
			H	M	H	M											H	M	H	M	H	M	H	M		
VALLE DE LOS CIRIOS					45	67					4	4					92	35								
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR					1	3														22	19					
IGC ENSENADA																				17			15			
CONSTITUCIÓN 1857	12	5																				20	60			
BAHIA DE LORETO										10	18	10	18													
EL VIZCAINO			15	14	1577	351																				
ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA LA PAZ										42																
CABO PULMO			25	13																						
CABO SAN LUCAS																										
SIERRA LA LAGUNA																										
LAGUNA DE TERMINOS			11	11	102	42	84	52															10	10		
CALAKMUL	136	12	6	1	121	190					140	60	55	64												
CUATROCIELEGAS	81	6	17	2	84	76					6	39	90	46									132	37		
MADERAS DEL CARMEN	25	20	20		30	20			10																	
NAHA Y METZABOK	341	15	37	1	21	249																				
PALENQUE			32	8		20																				
LA ENCRUCIJADA	29	42	82	26	81	8																				
CAÑON DE SUMIDERO	113	12																								
LAGUNAS DE MONTEBELLO			20	10		30	20	10																		
LA SIERRA	35	5	20		110	25																				
EL TRIUNFO			246	31		373	56																			
COMUNIDAD LACANDONA			43	3																						
MONTES AZULES	485	47	78		288	341	3	2	70	687	108	87												20		
SELVA EL OCOTE			622	355	247	253																				
SIERRA TARAHUMARA	318	110																								
MOHINORA			60	6																						
SAMALAYUCA			72	12																						
TUTUACA	74	15			140	25																				
CASCADA DE BASASEACHI	26	14	70	10	160	70																				
CAÑON DE SANTA ELENA																										
MAPIMI																										
LA MICHILIA	63	34		25	30	18			8	1	64	47	24	1												
MONTAÑA	24	15	63	95	100	103	44	38	6	9																
COSTA GRANDE	42	5	10	5	16	19	8	4																		
EL GIGCO			145	13																						
BARRANCA DE METZITLAN			35	44	76	80	2	4	37	8	50	79														
BOSQUE LA PRIMAVERA			10	5	28	21																				
SIERRA DE MANANTLAN	69	14	135	89	120	168	70	3	40	2																
IZTACCHUATL POPOCATEPETL ZOQUIAPAN			90	25	107	90																				
PURHEPECHA			639	165	232	245																				
MARIPOSA MONARCA			55	44	35	18																				
SIERRA DE HUAUTLA			39	19																						
CORREDOR BIOLÓGICO CHICHINAUTZIN					108	80																				
MARISMAS NACIONALES			5	2																						
SIERRA DE VALLEJO			15	15																						
CUMBRES DE MONTERREY			25	10																						
CHACAHUA			54	34																						
SAN ISIDRO LA GRINGA CHIMALAPAS			20		41	48																				
BENITO JUÁREZ	15	18																								
TEHUACÁN-CHUCATLÁN	166	45	55	30	71	30																				
HUATULCO			132	15																						
COPALITA			32		16	12																				
CERRO DE LAS FLORES			32		47																					
CHINANTLA	36	10	105	36	37	2	60	3																		
MIXTECA	866	567																								
SIERRA NORTE																										
LA MALINCHÉ	192	18																								
SIERRA GORDA			21	1	93	45																				
ARRIQUES DE COZUMEL			53	1	15	15																				
YUM BALAM			28	46	607	71	3	3	14	3	60	5	40	40												
QTOCH MAAX YETEL KOH			34	5	57	7																				
BIANCO CHINGORRO																										
ARRCIFE XCALAC			45	12		88																				
COSTA OCCIDENTAL DE IM, PC Y PN					142																					
ARRCIFE PUERTO MORELOS			176	4		17																				
ISLA CONTOY			80		89																					
SIAN KA'AN			239	186	192	133																				
GOGORRON	20	5	45	16																						
SIERRA DE ALVAREZ	20	8			36	10																				
SIERRA DE ABRA TANCHIPA	30	10	25	9																						
EL POTOSÍ	16	16																								
SIERRA LA MOJONERA	87	40																								
IGC SINALOA					7	4																				
LA GUASIMA			100	75		6																				
IGC QUAYMAS					5	15																				
AJOS-BAVISPE	286	120			5	2																				
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR																										
SIERRA DE ALAMOS RÍO CUCHUJAGUI	122	94	5	5		60																				
A. S. DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RÍO COLORADO			1339	690	355	477	190	75																		
PANTANOS DE CENTLA																										
LA MALINCHÉ	196	174	58	40																						
LOS TUXTLAS					117	127																				
PICO DE ORIZABA			75	33																						
SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZANO					50	10																				
RÍA CELESTÓN			22	8	123	23																				
EL PALMAR					15	10																				
LAGUNAS DE YALAHAU			32		20	5																				
DZIBILGHALTUN			20																							
DZILAM																										
SAN JUAN BAUTISTA TABÍ			26	18																						
KABAH																										
RÍA LAGARTOS			176	94	32																					
LOS PETENES																										
TOTAL	3188	1497	4060	1720	7356	3097	1271	770	1312	1473	2129	1557														

El total de los beneficiarios indígenas, por región suman 16,500 personas. EL 41% son mujeres. El 60% de los beneficiarios indígenas se concentran en siete regiones: Montes Azules, La Meseta Purépecha, Pantanos de Centla, Calakmul, Nahá y Metzabok, El Ocote y La Mixteca.

Cuadro No. 14
Población indígena por tipo de acción Proders, por Región, 2005

Región	PROYECTOS COMUNITARIOS						CAPACITACION			ESTUDIOS TECNICOS										
	Conservación de suelos		Conservación de ecosistemas		Aprovechamiento sustentables		Infraestructura educativa	Gestión	Aplicación nva. tecnología	Educación ambiental	Programas de desarrollo	Estudios de monitoreo	Estudios de factibilidad							
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M						
VALLE DE LOS RIOS																				
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR													8	0						
IGC ENSENADA																				
CONSTITUCION 1857	50	80							22											
BAHIA DE LORETO																				
EL VIZCAINO																				
ISLAS DEL GOLFO DE CALIFORNIA LA PAZ																				
CABO PULMO																				
CABO SAN LUCAS																				
SIERRA LA LAGUNA																				
LAGUNA DE TERMINOS																				
CALAMUL	138	12	8	1	120	192			140	80	32	62								
CUATROCIEGAS																				
MADERAS DEL CARMEN																				
NANA Y METZABOK	341	18	32	1	21	240			148	7	74	15	28	35						
PALENQUE			32	8		20														
LA ENCRUCLADA																				
CANON DE SUMIVERO																				
LAGUNAS DE MONTEBELLO			20	10		30	20	10			35	14								
LA SEPULTURA																				
EL TRIUNFO					4															
COMUNIDAD LACANDONA			43	3					35	10	110	60								
MONTES AZULES	485	47	78		288	341	3	2		70	687	108	87							
BELVA EL OCOTE					522	355	247	253	260	175	64	36								
SIERRA TARAHUMARA	318	110																		
MOHINOSA																				
SAMALAYUCA																				
TUTUACA																				
CASCADA DE BABASEACHI																				
CANON DE SANTA ELENA																				
MIAPIMI																				
LA MICHLIA																				
MONTANA	24	15	63	95	100	103			44	38	6	9								
COSTA GRANDE																				
EL CHICO																				
BARRANGA DE METZITLAN																				
BOSQUE LA PRIMAVERA																				
SIERRA DE MANANTLAN			110	60	25	76														
ISTACOHUATL POPOCATEPETL ZOGUIAPAN					639	165	232	245												
PURHEPECHA					55	44	35	18	43	29			7	2	34	8				
MARIPOSA MONARCA																				
SIERRA DE HUATULA					108	80							64	24		64	24			
CORREDOR BIOLÓGICO CHICHINAUTZIN																				
MARISMAS NACIONALES																				
SIERRA DE YALLIERO																				
CUMBRES DE MONTERREY			8	8																
CHAGAHUA			20		30	59														
SAN IBRO LA GRINGA CHIMALAPAS																				
BENITO JUÁREZ	15	18							20	20					23	27				
TEHUACAN CUICATLAN	121	39	30	30													11			
HUATULCO											10	10								
COPALITA			32		47		35	25												
CERRO DE LAS FLORES																				
CHINANTLA	36	10	141	36	37	2	60	3	92	57	100			12		130				
MIXTECA	660	351																		
SIERRA NORTE						10	10													
LA MALINCHE	160	10																		
SIERRA GORDA																				
ARRCIFES DE COZUMEL																				
YUM BALAM			34	8	57	185			30		1	10			30	28				
OTZICH MAXX YETEL KOH									47											
BANCO CHINCHORRO																				
ARRCIFE XCALAC																				
COSTA OCCIDENTAL DE IM, PC Y PN																				
ARRCIFE PUERTO MORELOS			20	40																
ISLA CONTOY																				
SIAN KAHN			4	6	103	47					28									
GIGORRON																				
SIERRA DE ALVAREZ																				
SIERRA DE ABRA TANCHIPA																				
EL POTOSI																				
SIERRA LA MOJONERA																				
IGC SINALOA																				
LA GUASIMA																				
MISITA DE CACAXTLA																				
IGC GUAYMAS									4	80	4	80								
AJOS NAVISPE																				
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR																				
SIERRA DE ALAMOS RIO CUCHUJAGUI																				
A. S. DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RIO COLORADO															2	2	3			
PANTANOS DE CENTLA			1091	900			65	51						10	15					
LA MALINCHE	29	24	10	17																
LOS TUXTLAS					51	113														
PICO DE ORIZABA																				
SISTEMA ARRECIFAL VERAGRUZANO					5	1										15	3			
RIA CELESTUN					54															
EL PALMAR					15															
LAGUNAS DE YALAHAU			30		30	26									10					
DZIBILCHALTUN			50	50																
DZILAM									16		15									
SAN JUAN BAUTISTA TABI			28	18																
KABAH																				
RIA LAGARTOS																				
LOS PETENES																				
Total	2375	731	1902	1288	2365	2005	707	617	580	300	637	1316	490	251	65	34	208	101	287	63

Fuente: DGCD, CONANP. Reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2005

4. Evaluación del proceso administrativo del ejercicio 2005: Un acercamiento a la problemática presupuestal, la transparencia en la gestión y la percepción del programa y del proceso por parte de los beneficiarios. ⁹⁵

En términos presupuestales el ejercicio de Proders correspondiente a 2005 fue al mismo tiempo el más relevante en la historia del programa en cuanto al nivel autorizado, y el más incierto y accidentado en cuanto a la disponibilidad de los recursos por parte de CONANP para ser aplicados al programa.

La asignación definitiva de Proders para el año evaluado se conoció con certeza hasta el primer bimestre de 2006 y la primera ministración al programa fue realizada al iniciar el segundo semestre de 2005, por lo que el ejercicio del presupuesto inició con mucho rezago. Por todas estas circunstancias en 2005 se enfrentaron múltiples dificultades que llegaron a poner en riesgo la ejecución de las acciones, el ejercicio de los fondos y la efectividad en su utilización, el cumplimiento de los objetivos y metas e incluso el apego a la normatividad vigente.

Sobre todo puso a prueba la credibilidad del programa ante las comunidades beneficiadas y la confianza de los participantes, ganada por el personal directivo, técnico y operativo de las ANP y RPC a lo largo de varios años a través de acciones de acercamiento, sensibilización, difusión, capacitación y en general, de trabajo en estrecha coordinación con sus comunidades y sus habitantes.

⁹⁵ Este capítulo se basa en buena medida en los resultados de la investigación presentados por el grupo de investigación a CONANP como Informe Preliminar, el 31 de agosto de 2005 e incorpora los resultados de la segunda parte del trabajo de campo desarrollado en una muestra de 153 acciones del ejercicio 2005 de Proders realizado en el periodo noviembre de 2005 y enero de 2006.

Por esto mismo, CONANP hizo especial énfasis en la evaluación de un aspecto no contemplado en los términos de referencia de la evaluación y que por esto fue incorporado a sus objetivos centrales, es decir, los problemas operativos y el impacto sobre los gastos de operación del programa asociados a la incertidumbre en cuando a la disponibilidad de recursos y el retraso con que fueron entregados para su ejercicio.

Se consideró además, relevante investigar los impactos de la situación de anormalidad presupuestal sobre las relaciones de los cuerpos directivos y operativos de las ANP y APC con las comunidades atendidas, las entidades externas con las que interactúa y la imagen de la institución que lo administra y la del propio programa, desde la perspectiva de sus beneficiarios.

Por otra parte, los Términos de Referencia de la evaluación del ejercicio 2005 de Proders son claros en cuanto a la necesidad de evaluar la transparencia en la gestión del programa y el apego a las Reglas de Operación vigentes en la gestión en el año evaluado.

En términos de la transparencia que obligadamente debe prevalecer en la asignación y ejecución de los recursos, la evaluación enfatiza tres aspectos fundamentales: la oportunidad y precisión del proceso de selección, la percepción de los participantes en el programa de sus derechos y obligaciones y el conocimiento del proceso de operación por parte de los propios beneficiarios.

Esta sección del Informe Final de la evaluación presenta los resultados obtenidos en el análisis de estos aspectos, a partir de la metodología que fue diseñada y aplicada para estos propósitos y de la recopilación de información de campo, todo lo cual se especifica en los apéndices metodológicos que aparecen en los anexos de este Informe Final.

4.1 Evaluación de la problemática presupuestal del ejercicio 2005 de Proders.

De manera paradójica, en materia presupuestal el ejercicio correspondiente a 2005 fue el más favorable en la vida del programa para los objetivos de sustentabilidad de las ANP y las RPC, y el de mayor inseguridad en cuanto a la oportunidad y disponibilidad de los recursos para poner en marcha el conjunto de proyectos comunitarios, estudios técnicos y acciones de capacitación comunitaria que se integraron el ejercicio de Proders para el presente año.

El presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión y oficializado en el Presupuesto de Egresos de la Federación estableció un monto autorizado al programa de 113 millones de pesos para el ejercicio del presente año. Esta cifra constituye la asignación más elevada en la historia presupuestal de Proders: representa 2.27 veces el monto ejercido en 2004, año en que la disponibilidad logró casi 50 millones de pesos.

Si comparamos la cifra autorizada para 2005 con la media del periodo 1996-2004, 27 millones de pesos, la disponibilidad presupuestal del programa para 2005 se multiplicó por cuatro. En términos presupuestales, este año es por mucho el más trascendente en la historia de Proders, lo cual constituyó simultáneamente, un desafío y una oportunidad para CONANP y para los grupos operativos responsables de la gestión del programa.

Resulta claro que si bien lo anterior es cierto, el monto disponible es aún poco significativo con relación al cometido de Proders y a las necesidades de la sustentabilidad de las ANP y RPC del país. Ciertamente, la disponibilidad de recursos está aún muy distante de los objetivos propuestos por la estrategia de sustentabilidad de CONANP.

No obstante, es importante reconocer que la asignación presupuestal para 2005 autorizada por el Congreso de la Unión, si bien fue posteriormente disminuida por las autoridades hacendarias, permitió ampliar la cobertura y los alcances del programa, consolidar muchos de los proyectos de desarrollo local, continuar y concluir las acciones iniciadas en ejercicios previos y avanzar con en el cumplimiento de los objetivos de sustentabilidad de las ANP y las RPC.

También es cierto que si Proders no hubiera tenido los resultados demostrados por las evaluaciones externas anteriores, en términos de rentabilidad económica, social y ambiental, no hubiera habido elementos de defensa para sustentar el incremento en la disponibilidad presupuestal. El aumento de recursos responde sin duda a la efectividad con que son ejercidos y a los resultados logrados por Proders, evidenciados en las conclusiones de las evaluaciones externas realizadas a lo largo de la vida del programa.

A pesar del avance que representó para el programa el presupuesto autorizado en 2005, la disponibilidad de recursos fue afectada en cuanto a la certidumbre de los montos autorizados y la oportunidad con que fueron entregados para su ejercicio. Sin duda, al igual que toda la Administración Pública Federal, Proders se vio involucrado en la complicada controversia entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, en materia presupuestal.

De esta forma, una cosa fue el monto consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para Proders, autorizado por el Poder Legislativo y otra muy distinta lo que las autoridades hacendarias destinaron finalmente al programa. De hecho, al mes de agosto, CONANP había recibido solamente dos entregas de la SHCP por un total de 50 millones de pesos, 63 millones por debajo de lo consignado en el PEF y en las Reglas de Operación del Programa.⁹⁶

⁹⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable". Diario Oficial de la Federación. 1º. de junio, 2005.

Después de varios meses de negociaciones con la SHCP, fue hasta el primer bimestre de 2006 que se conoció el monto definitivo asignado al programa, 88 millones de pesos. Solo entonces la diferencia del monto total menos las entregas iniciales, 38 millones de pesos, fue enviada a CONANP para su ejercicio, en medio de un ambiente de incertidumbre e inquietud a los niveles central y local de CONANP y de reserva y tensión a nivel de las comunidades, las instancias y dependencias públicas y entidades privadas involucradas en el proceso.

Para propósitos prácticos, el programa dispuso de un total de 88 millones de pesos que fueron comprometidos y ejercidos durante el segundo semestre de 2005 y los meses iniciales de 2006, en tanto que, en apego a la autorización inicial del Congreso de la Unión y a las reglas de Operación 2005, los compromisos realizados ante las comunidades de las ANP y RPC ascendieron a los 113 millones de pesos originalmente autorizados.

Este recorte por más de 25 millones de pesos, 20% de la cifra consignada en el PEF, generó problemas de diversa naturaleza en la operación del programa y acarreó complicaciones para las instancias operativas de Proders. El trabajo de campo realizado como parte de esta primera fase de la evaluación puso especial énfasis en detectar la problemática operativa del ejercicio 2005 de Proders, asociada a la incertidumbre respecto al monto definitivo a ser ejercido y a las fechas de disponibilidad de los recursos.

Al respecto, se consideró que una rápida definición de los aspectos que en ese momento resultaban poco claros, era un requisito indispensable para que la ejecución de las acciones integradas al ejercicio

2005 de Proders pudiera desarrollarse con fluidez y se cumplieran con amplitud y oportunidad los compromisos establecidos.

Con base en la información estadística, documental y testimonial obtenida en la interacción con casi 50 integrantes de los cuerpos directivos y operativos de 30 Áreas Naturales Protegidas y 6 Regiones Prioritarias para la Conservación, concentrados en tres de las siete Direcciones Regionales de CONANP, los siguientes apartados reseñan los problemas específicos detectados a partir de la anomalía presupuestal del ejercicio 2005 de Proders, con énfasis en cinco temas centrales: operación del programa, riesgos de subejercicio de los recursos, impacto sobre gasto de operación, impacto sobre alianzas estratégicas de las ANP y percepción de los beneficiarios del programa.

4.1.1 Problemas operativos asociados al retraso en la asignación de recursos.

Sin duda alguna, la incertidumbre en cuanto a los montos que en definitiva fueron asignados por las autoridades hacendarias para la realización del ejercicio 2005 del programa, afectó su adecuada operación. Por ejemplo, existen muchos factores que condicionan el logro de objetivos y metas comprometidos por las acciones, que tienen una estrecha vinculación con factores climáticos o de carácter estacional, lo que hace indispensable la disponibilidad oportuna de los fondos.

En muchos casos, los factores de importancia crítica para el éxito de las acciones del programa, por ejemplo fenómenos meteorológicos de alto impacto, el inicio de la temporada de lluvias o el arribo de las temporadas altas de turismo, pusieron en riesgo el desarrollo de proyectos de silvicultura, reforestación, pesca sustentable, conservación de suelos, actividades agrosilvoforestales, etc.

En otros casos, la llegada de visitantes a las regiones que alojan las ANP o RPC, afectó el desarrollo de proyectos ecoturísticos o hizo necesario posponer acciones de capacitación necesarias para reforzar

conocimientos y habilidades para un mejor desempeño de los proyectos. En varios casos se detectaron elevados riesgos para el desarrollo de estudios técnicos o cursos de capacitación debido a que los consultores o instructores programan sus actividades anuales y los retrasos en el desarrollo del programa afectaron sus agendas y compromisos de trabajo.

En casos notables el retraso en la ejecución de las acciones hizo que la programación se traslapara con los ciclos de actividad productiva de las comunidades, por ejemplo, la pesca de determinadas especies, la cosecha de productos para venta al mercado, el cultivo de moluscos, etc., lo que hizo que las comunidades distrajeran el interés por Proders y se dedicaran a otras actividades que les aseguran, así fuera de forma temporal, la subsistencia.

En el caso de los equipos operativos de las ANP, la reprogramación de las acciones implicó trabajo adicional, dado que fue necesario multiplicar las visitas a las comunidades y reforzar actividades de promoción y motivación de los participantes, lo cual alteró los programas anuales de trabajo, que incluyen otras actividades igualmente relevantes para la sustentabilidad de las ANP y RPC.

Lo anterior hizo que las cargas de trabajo de los equipos técnicos y operativos locales se acumularan innecesariamente durante la parte final de 2005 y principios de 2006, y que la efectividad de la atención a las acciones y compromisos de Proders se viera afectada por la necesidad de atender de manera simultánea otras actividades igualmente trascendentes.

Las evidencias detectadas durante el trabajo de campo realizado mostraron claramente que cualquier retraso en los calendarios de ministración de recursos, especialmente el observado en el ejercicio 2005 del programa, pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas, somete a presiones de trabajo adicionales a los equipos de las ANP, afecta el grado de compromiso de los participantes en las

acciones y genera tensiones en el trato y en la comunicación entre estos y los promotores y operadores del programa.

4.1.2 Riesgos de sub-ejercicio del programa.

A pesar de los problemas operativos asociados a la incertidumbre y a los retrasos en las asignaciones presupuestales del programa, la mayor parte de las acciones comprometidas por el ejercicio de Proders para 2005, fueron rescatables y no se presentaron situaciones de sub-ejercicio de los recursos, si bien, se presentaron muchos retrasos en los programas de actividades de los proyectos.

Sin embargo, se hizo evidente que el rezago obligó a incurrir en irregularidades y faltas administrativas, al tener que llegar a acuerdos con los Comités Pro-Obra y con los prestadores de servicios, consultores y capacitadores, a través de los cuales se tuvo que dar por concluidas las acciones de manera extraoficial para cumplir con la normatividad, estableciéndose arreglos basados en la buena fe de los participantes para que las acciones fueran concluidas en los meses iniciales de 2006.

En el momento en que se realizó el trabajo de campo, agosto de 2005, el personal operativo y directivo de las ANP expresó de manera generalizada su convencimiento de que si los recursos fueran entregados a principios de septiembre, el rezago sería superado mediante el trabajo conjunto y el compromiso de los beneficiarios y los responsables de la gestión del programa, hecho que se confirmó en la segunda etapa del trabajo de campo.

Sin embargo, los retrasos adicionales en la entrega de los recursos pusieron en riesgo el adecuado ejercicio de los fondos y obligaron a incurrir en irregularidades administrativas, con las consecuencias previsibles para los responsables de la gestión del mismo, por no mencionar el impacto que el rezago generó sobre la calidad de proyectos productivos comunitarios, las acciones de capacitación o el desarrollo de estudios técnicos.

Durante la interacción con el equipo de directivos y personal operativo de las ANP no se detectó ningún caso en el que los grupos de solicitantes abandonaran su petición de apoyo debido al riesgo previsible de no concluir las acciones en los tiempos programados, lo cual reforzó el convencimiento de los responsables de la gestión del programa de que el ejercicio 2005 sería cumplido, a pesar del rezago. Las etapas posteriores de la investigación, en especial la interacción con beneficiarios de 153 acciones durante noviembre-diciembre de 2005 y enero-febrero de 2006, en 16 ANP y RPC del país, confirmaron muchas de las conclusiones derivadas de la primera parte de la evaluación.

4.1.3 Impacto sobre el gasto de operación del retraso en la disponibilidad de recursos.

Entre los efectos no deseados del retraso en la disponibilidad de recursos para dar sustento a las acciones comprometidas por el ejercicio 2005 de Proders, destacó el incremento de los gastos de operación originado en las constantes visitas a las comunidades derivados de la necesidad de explicar los motivos del rezago en el inicio de las acciones, y en las erogaciones que en algunos casos se hicieron para contratar servicios, con la intención de adelantar las actividades iniciales del programa.

Entre los gastos que se incrementaron por esta situación destacan los viáticos al personal, combustibles y mantenimiento de vehículos, la contratación de técnicos prestadores de servicios antes de lo requerido y los posibles incrementos en los precios de los servicios de consultoría y capacitación, al perder vigencia las propuestas económicas de los servicios de apoyo a las acciones del programa.

Algunos otros impactos sobre el ejercicio de los recursos se originaron a que en algunos casos, por necesidad se contrató a prestadores de servicios para dar apoyo técnico a los beneficiarios del programa, con quienes se firmaron contratos formales que representan una obligación legal de cumplimiento por parte de las autoridades de las ANP, o a que se realizaron erogaciones con recursos destinados a gastos operativos de las ANP.

En este caso, los responsables de las ANP pudieron verse en problemas si los recursos no hubieran llegado en los montos comprometidos o a tiempo, dados los compromisos de pago asumidos. Adicionalmente se expusieron a sanciones administrativas o a demandas por incumplimiento de los términos de los contratos firmados y los compromisos realizados.

La interacción con los responsables directos del programa hizo evidente un incremento en el gasto de operación de los programas estimado por los funcionarios de las ANP, entre 10 y 25% de los montos originalmente previstos para el desarrollo de las acciones correspondientes al ejercicio 2005 del programa.

4.1.4 Impacto sobre las vinculaciones de las ANP con entidades externas.

Los equipos de trabajo de las ANP impulsan la generación de sinergias en apoyo a los objetivos de sustentabilidad, mediante la vinculación y el trabajo coordinado con autoridades locales, instituciones de educación superior públicas y privadas, centros públicos de investigación, dependencias del Gobierno Federal y organizaciones no gubernamentales, para el desarrollo de diversas acciones conjuntas.

Estas alianzas de carácter estratégico y las acciones que de manera conjunta se han comprometido se vieron afectadas por el retraso en la disponibilidad de los recursos y en algunos casos se pusieron en riesgo proyectos conjuntos que dependían para su conclusión de las aportaciones de Proders.

Lo anterior tuvo un impacto negativo sobre los objetivos y metas comprometidos de manera conjunta ante diversas comunidades, a través de proyectos interinstitucionales. Además, afectó la imagen de CONANP, como una institución con la cual se pueden realizar alianzas confiables para apoyar los esfuerzos de las comunidades que habitan las ANP y RPC. De esta forma el problema presupuestal

afectó desfavorablemente el prestigio y la credibilidad que los equipos directivos y operativos de las ANP y de las RP se han ganado con la operación de Proders.

Si bien en muchos casos se trató de instancias públicas de los tres niveles de gobierno que están inmersos en los mismos problemas presupuestales y que entienden la situación por la que atraviesa el ejercicio 2005 de Proders, esto no dejó de tener impactos desfavorables sobre la oportunidad en el desarrollo de las acciones y ocasionó problemas a los procesos locales de generación de sinergias en beneficio de los habitantes de las ANP o RPC.

4.1.5 Impacto sobre la imagen de CONANP y sobre la percepción de los beneficiarios del programa.

Sin duda la situación descrita generó malestar entre los beneficiarios de Proders y tuvo impactos negativos sobre la comunicación y la confianza que el programa tiene entre las comunidades de las ANP y RPC. La credibilidad en el programa y en sus promotores también resintió los impactos desfavorables provocados por la falta de oportunidad en la entrega de los recursos para iniciar las acciones comprometidas.

En muchos casos, quizá impulsada por la inercia de la experiencia observada en otras ocasiones, la población de las comunidades afectadas por el retraso atribuyó abiertamente las causas del rezago al desvío o uso indebido de los recursos por parte del personal de las ANP e incluso a la reorientación de los mismos a las campañas de los candidatos que contendrán en las elecciones de 2006, lo cual incorporó ingredientes políticos a la problemática actual del programa, de los que había logrado mantenerse al margen, y que de ninguna manera tienen repercusiones positivas sobre su imagen, su filosofía y a su mecánica operativa.

Proders constituye un programa gubernamental que se ha ganado la credibilidad de las comunidades de las ANP sobre bases de certidumbre y formalidad en el cumplimiento de los compromisos; el trabajo desarrollado por los equipos directivos y operativos de CONANP y la seriedad con que se desarrolla el programa, han constituido los elementos determinantes. Los beneficiarios saben que aunque se trata de un programa de escasos recursos que promueve acciones en pequeña escala, los fondos son entregados con oportunidad, lo que induce a que los objetivos y metas sean logrados adecuadamente.

El impacto del rezago en la asignación de recursos al programa no solamente generó un deterioro de la imagen institucional de CONANP como dependencia gubernamental y de sus operadores a nivel local, sino que podría llevar a la contaminación política de Proders, lo cual no contribuirá a lograr los objetivos de sustentabilidad de las ANP.

Adicionalmente, estas circunstancias ponen en riesgo la sustentabilidad de las ANP, dado que la aplicación de los recursos para el desarrollo de actividades productivas sustentables, requiere que las comunidades se hagan partícipes en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sustentable, mediante la utilización de recursos que les permiten encontrar formas alternativas de mejorar su nivel de vida, compatibles con los objetivos de sustentabilidad.

De esta forma los problemas presupuestales también han afectado, además de la credibilidad y la certidumbre que la población local tiene en el programa, los niveles de compromiso y corresponsabilidad que se han generado en las comunidades de las ANP y RPC del país y de quienes las integran, a lo largo de la vida institucional del mismo.

4.2 Evaluación de la transparencia y apego a Reglas de Operación en la gestión del ejercicio 2005 de Proders.

Los Términos de Referencia de la evaluación externa del ejercicio presupuestal 2005 de PRODERS hacen énfasis en la necesidad de analizar la transparencia de todas las etapas de la gestión del programa y del grado de apego a las Reglas de Operación vigentes en todas las actividades del proceso administrativo.

En este sentido se solicitó a la entidad evaluadora analizar el grado de transparencia del ejercicio presupuestal en función de los recursos y la operación del programa, y determinar si la selección de los proyectos ha sido oportuna y precisa y si evita la discrecionalidad en la aprobación de las acciones que finalmente son seleccionadas en las diferentes ANP y RPC del país. Se requirió además identificar posibles problemas detectados en la instrumentación del programa.

En lo general se trata de determinar el grado de cumplimiento de la normatividad establecida por las Reglas de Operación, los procedimientos para tener acceso a los recursos del programa y el grado de cumplimiento de los compromisos con los beneficiarios. Finalmente, se solicitó la identificación de acciones que no se apegaran a la normatividad vigente pero que pudieran apoyar el cumplimiento de los objetivos y el desarrollo del programa y por tanto contribuir a su mejora permanente.

Para cumplir con este requisito se diseñó y aplicó un cuestionario para la captura de información referida a las condiciones y requerimientos que se establecen en las Reglas de Operación del programa y que sirven como marco de referencia para su evaluación externa. El cuestionario de referencia sirvió como guía durante las conversaciones con 50 integrantes de los cuerpos directivos y operativos de 30 ANP y 6 RPC, responsables de la instrumentación de Proders, concentradas en tres Direcciones Regionales de CONANP, de acuerdo a como se especifica en la sección anterior.

Dicho cuestionario abarca las actividades establecidas en las Reglas de Operación del programa, desde las fases de difusión, para comunicar a los potenciales beneficiarios del programa de los alcances, beneficios derechos y obligaciones, las actividades de documentación de las solicitudes, su análisis y aprobación, la integración de los Comités Pro-Obra para los proyectos comunitarios aprobados, la elaboración y firma de Convenios de Concertación con las comunidades beneficiadas, que es necesario elaborar y protocolizar para dar formalidad a los apoyos entregados.

4.2.1 Difusión y promoción del programa.

En las Reglas de Operación se marca como inicio formal del programa la publicación de la Convocatoria Pública en medios de comunicación de alcance local en donde se establecen las bases y las condiciones para tener acceso a los beneficios del programa. Durante el trabajo de campo se verificó la publicación de las Convocatorias y se solicitaron copias de las inserciones en los periódicos locales o regionales a cada uno de los responsables de la operación del programa.

Cabe hacer la aclaración de que en varios casos se recurrió a la publicación de convocatorias conjuntas de alcance regional o estatal, con el propósito de optimizar los recursos invertidos en esta actividad, dado que los medios impresos tienen un alcance que cubre a los beneficiarios potenciales de varias ANP y RPC. Prácticamente en todos los casos, la publicación de la Convocatoria se realizó a partir de la emisión de las Reglas de Operación del programa, el 1º de junio del año evaluado.

En los casos analizados en la muestra se tuvo acceso a copias de las publicaciones que fueron realizadas alrededor del 15 de junio, una vez que las oficinas centrales de la CONANP enviaron fondos a las oficinas regionales para cubrir el costo las inserciones en medios impresos de alcance local y regional. Se detectó que en el estado de Chiapas, la convocatoria inicial debió ser complementada con

una fe de erratas por la omisión de una RPC. En este caso específico, se verificó el cumplimiento de este requisito de las Reglas de Operación en el conjunto de ANP y RPC integradas en la muestra.

Por otra parte, durante el periodo en que CONANP ha tenido a su cargo la administración del programa, se ha puesto un énfasis especial en el acercamiento y la comunicación amplia y abierta con las comunidades ubicadas en los municipios prioritarios de las ANP y RPC del país.

Una parte importante del éxito del programa se sustenta en el entendimiento, por parte de los habitantes de las comunidades, de que una declaratoria de ANP no constituye por necesidad una fatalidad que limita muchas de las actividades que les han dado sustento por generaciones, sino que puede abrir un abanico nuevo de posibilidades de generación de empleo e ingreso, por medio de actividades productivas sustentables. Esta visión impulsada por los operadores del programa implica que las actividades de difusión, promoción y sensibilización en las comunidades se han convertido en el alma de Proders.

Sin embargo, a lo largo del tiempo de operación del programa y dependiendo de las características de las diversas regiones, se han adoptado diferentes modalidades para llevar a cabo la difusión. Durante el trabajo de campo para la evaluación del ejercicio 2005, se observó que en todos los casos comprendidos en la muestra se cumplió adecuadamente con el requisito de difundir y promover el programa en las comunidades alojadas en las ANP o RPC.

Las principales modalidades detectadas para llevar a cabo la de difusión de Proders fueron las siguientes:

- Difusión a nuevas comunidades o grupos dentro de los municipios prioritarios.

Se observó que durante el primer tercio del año, en algunas de las ANP y RPC se llevaron a cabo reuniones con nuevos grupos interesados en el desarrollo de iniciativas que pudieran incorporarse al ejercicio 2005 de Proders. En lo general se detectó que el trabajo realizado por los equipo de trabajo locales vía Proders es conocido en la mayoría de las comunidades pertenecientes a los municipios prioritarios dentro de tales espacios.

De esta manera la difusión se lleva a cabo entre nuevos actores interesados en las comunidades que ya participan en el programa, integrados a grupos que han presenciado y verificado el progreso de diversas acciones que forman parte del programa y que son realizadas por diversos grupos de la comunidad.

Se detectó además un caso que merece atención, pues a pesar de ser una de las ANP más emblemáticas de la CONANP, no se había trabajado en proyectos con las comunidades con Proders. Se trata de la Reserva de la Biosfera de Sian-Ka'an. En este caso en 2005 se llevó a cabo un ejercicio de difusión de beneficios y alcances del programa en las principales comunidades con las que actualmente se tiene algún tipo de contacto.

Hasta antes, dicha ANP no se había incorporado al programa debido a que operaba con apoyo de organizaciones privadas, fundamentalmente internacionales, debido a su posición relevante como una de las principales ANP en el panorama internacional, lo cual le permitió el acceso a recursos externos para la realización de proyectos, estudios y acciones de capacitación en temas vinculados a la sustentabilidad.

- Difusión vinculada a la continuación de acciones en ejercicios anteriores.

La madurez que ha desarrollado el programa en muchas de las ANP y RPC del país ha derivado en múltiples proyectos que han generado diversas acciones para impulsar el desarrollo de proyectos integrales: estudios técnicos que derivan en necesidades de capacitación para los grupos que posteriormente desarrollarán proyectos comunitarios, o proyectos comunitarios que se plantean como fases iniciales que pueden llevar a desarrollos de mayor complejidad e impacto.

Estas posibilidades que se observan en las ANP implican que el proceso de difusión está permanentemente presente en las comunidades. La respuesta de los responsables del programa en estos casos es que la difusión comienza desde el año previo, en los meses de octubre y noviembre, cuando se lleva a cabo la programación del año siguiente, con la participación de los grupos que se encuentran finalizando acciones que forman parte del programa.

Para el presente año estos casos de encadenamiento de acciones han tenido fuerte impacto asociado al retraso en la asignación presupuestal. Sin embargo, se abunda en estos impactos en el capítulo correspondiente al tema presupuestal.

Lo único relevante en este caso particular de la difusión de acciones es que el éxito de los trabajos puede transformarse rápidamente en frustración de los beneficiarios hacia las instituciones si no se cumplen las expectativas; por otra parte, el retraso significativo en la entrega de los recursos disminuye los efectos benéficos de las acciones, lo cual actúa en contra de los procesos de conservación de las ANP, objetivo de alcance estratégico del programa y de la propia CONANP.

- Difusión organizada conjuntamente con autoridades municipales y otros agentes.

La investigación detectó que cada vez en mayor medida y en un número creciente de regiones los procesos de difusión, tienden a organizarse como acciones que son detonadas conjuntamente con autoridades estatales y municipales.

Esta tendencia deriva de la puesta en marcha de los Comités Municipales de Desarrollo Sustentable, prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y de algunos programas federales que involucran desde su diseño a otras instituciones, como es el caso de los proyectos de micro cuencas de FIRCO y los de cuencas hidrológicas de la Comisión Nacional de Agua. Desde luego no se trata solamente de la difusión de los programas sino sobre todo de la coordinación de esfuerzos interinstitucionales para la consecución de objetivos compartidos de beneficio colectivo.

En estos casos se llevó a cabo la difusión en foros amplios en los que se muestra también la oferta de apoyos de las otras instituciones que tienen la responsabilidad de apoyar a la población en áreas rurales. Por lo general, el encadenamiento de los proyectos en estos casos es interinstitucional y culmina con compromisos de todos los participantes. Por ello, las comunidades son altamente sensibles a los retrasos o la suspensión de fondos dado que tienen impactos desarticulados y obligan a dejar inconclusos proyectos generados con una perspectiva integral y de mediano plazo.

- Difusión dentro de foros estatales para la resolución de problemas regionales específicos.

Este proceso de difusión lo detectamos principalmente en el Estado de Chiapas. La problemática de las regiones vinculadas a la reserva de Montes Azules, La Lacandonia, Miramar y Las Cañadas, ha obligado a diseñar y construir un esquema de atención integral para atender los problemas de esta región. Lo anterior significa que el proceso de difusión del programa se lleva a cabo en comunidades,

subcomunidades y barrios en el foro de coordinación por excelencia que está constituido por mesas de atención, en conjunto con las instituciones estatales, federales y las autoridades comunitarias.

Como conclusión acerca del proceso de difusión del programa, se puede afirmar que se ha cumplido con el propósito de difundir con amplitud y sin ninguna restricción en el acceso a la información sobre los beneficios, alcances, derechos y obligaciones del programa. Las comunidades y los potenciales beneficiarios dentro de ellas, tienen acceso pleno a la información para decidir si se incorporan o no al programa.

El proceso de difusión adquiere diferentes modalidades, según niveles de organización regional y experiencia en el manejo del programa. Sin embargo, se observa en la muestra analizada que este detonante fundamental del programa está cumpliendo su propósito, tal y como este se establece en las Reglas de Operación.

Un punto adicional que se verificó fue que el proceso de difusión del programa se hubiera llevado a cabo en comunidades pertenecientes a los municipios prioritarios que están listados en el apéndice de las Reglas de Operación. En este caso en la totalidad de las oficinas locales de las ANP y RPC consultadas, los municipios y todas las reuniones de difusión cumplieron este requisito.

4.2.2 Recepción, análisis, evaluación y dictaminación de solicitudes.

Este apartado está referido a la respuesta que tienen los beneficiarios a las convocatorias que publicó CONANP con el propósito de dar a conocer el arranque del programa y motivar la participación. Antes de entrar al tema se analizó el servicio de asistencia técnica que prestan los equipos de trabajo de las ANP en esta fase de la elaboración de solicitudes para apoyos de PRODERS.

En las Reglas de Operación se instruye a los responsables de ejecutar del programa que es necesario dar a los solicitantes la asistencia técnica necesaria para que puedan incorporarse al programa. En este sentido se pudo corroborar que prácticamente en todas las ANP integradas a la muestra el personal directivo y operativo de nivel local de CONANP participó con los grupos interesados en la elaboración de las solicitudes para disipar dudas e integrar los anexos correspondientes. En el único caso que no fue necesario desarrollar este trabajo fue en el Parque Nacional Benito Juárez en Oaxaca en donde un grupo que asesora a los solicitantes había participado en la integración de solicitudes y expedientes.

En varios otros casos se detectó que los grupos comunitarios tienen experiencia en la documentación de las solicitudes de apoyo y que por tanto han adquirido autosuficiencia en esta materia, por lo cual pueden documentar sin problemas sus solicitudes o apoyan a otros grupos de las mismas comunidades a hacer lo mismo.

En general, los casos evaluados como parte de la muestra indican que la disponibilidad de los técnicos de CONANP para asesorar a las comunidades en la elaboración de las solicitudes y la integración de la documentación necesaria para su evaluación fue siempre oportuna, amplia y abierta, en cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente.

4.2.2.1 Recepción de solicitudes.

El proceso de recepción de solicitudes tiene previsto en las Reglas de Operación la posibilidad de que los solicitantes puedan corregir errores en la formulación de las mismas o en la integración de los expedientes, otorgándoles un plazo de 5 días para reintegrar las solicitudes con las correcciones pertinentes. En la muestra analizada, el equipo de investigación de la UNAM encontró que prácticamente en ningún caso fue necesario recurrir a esa posibilidad debido al trabajo previo de asistencia técnica que provee el personal de campo de las ANP. Con ello las solicitudes recibidas cumplieron con todos los requisitos para su valoración.

Adicionalmente, en todos los casos se verificó el cumplimiento de las Reglas de Operación en el sentido de corroborar si los solicitantes pertenecen a los municipios prioritarios que se anexan a las Reglas de Operación. En la mayoría de los casos los encargados del programa que fueron entrevistados manifestaron que las acreditaciones se hicieron a través de la presentación de copias de las credenciales de elector. En algunas zonas como la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules, la acreditación se obtuvo a través de documentación con reconocimiento de las autoridades de la comunidad.

En todos los casos de la muestra analizada de ANP, los entrevistados manifestaron que los solicitantes incorporaron a los expedientes la manifestación,, bajo protesta de decir verdad, de que no están recibiendo apoyos de otros programas que dupliquen los apoyos de Proders. En los casos en que esta manifestación se obtuvo por escrito, la declaración aparece en el escrito de solicitud de apoyo a las acciones propuestas por las comunidades.

4.2.2.2 Análisis, evaluación y dictaminación.

Para el proceso de análisis de las solicitudes recibidas, fueron elaborados los expedientes correspondientes a cada una de ellas. A partir de la recepción oficial se inicia el proceso de selección y aprobación de las solicitudes.

Las Reglas de Operación manifiestan que, en los casos en que estén constituidos, se puede recurrir a los Consejos Técnicos Asesores de las ANP, en caso de que operación, para llevar a cabo los análisis técnicos y la evaluación de las solicitudes. Al respecto, en el proceso de la investigación se detectó que con frecuencia no es posible recurrir a tales instancias para la detección y evaluación de acciones susceptibles de ser apoyadas ni para el análisis y evaluación de las mismas.

En la mayoría de los casos los tiempos de las reuniones formales de dichos Consejos no necesariamente coinciden con los periodos de evaluación de las solicitudes de Proders. Se detectaron situaciones en las que los Consejos estaban en formación o en reestructuración, por lo cual no fue posible apoyarse en ellos. En dos de las áreas analizadas, se entregaron las solicitudes al Consejo Técnico Asesor solamente para mantenerlos informados de las acciones en desarrollo, pero no con propósitos de evaluación técnica o dictaminación.

No obstante, en las Reglas de Operación este requisito se presenta como posibilidad y no como obligatoriedad, como parte del proceso de evaluación y dictaminación de las solicitudes. Por lo tanto se constató que en la mayoría de los casos el proceso de análisis y selección de proyectos se realizó al interior de los equipos de trabajo de las áreas.

En buena parte de los casos, con el ánimo de hacer partícipes del proceso a diversas instancias, se recurrió a la integración de Consejos de Evaluación en los que participaron autoridades comunitarias, gubernamentales e instituciones públicas de investigación y formación académica. En el proceso de evaluación de las solicitudes recibidas se utilizó el marco de calificación previsto en las Reglas de Operación, incluyendo los criterios para ser aplicados en casos con puntajes semejantes. Para tal efecto se solicitó el listado de las solicitudes y la matriz de evaluación correspondiente a cada una según los criterios referidos, con el propósito de verificar el cumplimiento de la normatividad.

En todos los casos se entregaron los listados con los resultados de las solicitudes aprobadas y no aprobadas. Vale la pena en este momento referir experiencias en las cuales Proders participa en proyectos para el desarrollo regional o para la solución de problemáticas concretas conjuntamente con otras instituciones federales, estatales y municipales.

Este es el caso de la mesa de atención de San Javier para la Reserva de la Biosfera de los Montes Azules en Chiapas, la cual está articulada como ventanilla única para la recepción de apoyos y el desarrollo de proyectos, para proyectos de alcance regional vinculados al desarrollo del programa de microcuencas en Tonalá y Arriaga también en Chiapas, y proyectos desarrollados en la montaña de Guerrero, vinculados a PRONAFOR. La característica de estos proyectos es que entran como parte de iniciativas regionales de alcance más amplio, en las cuales es factible que los criterios de prioridad inscritos en las Reglas de Operación no puedan aplicarse a cabalidad.

4.2.3 Notificación de resultados.

Una vez terminado el proceso de análisis y aprobación de solicitudes se requiere informar a los participantes de los resultados obtenidos, hayan sido o no seleccionados para recibir los apoyos del programa. Esta comunicación se da a dos niveles; por una lado las Reglas de Operación establecen el requisito de que una vez concluido el proceso de dictaminación, los responsables de las ANP deben colocar en un lugar de acceso público de sus oficinas las listas con los resultados del proceso de evaluación de las propuestas.

Por otra parte, al expediente técnico debe anexarse una comunicación oficial personalizada que se entrega al titular del Comité de Obra o del grupo solicitante, con lo cual queda cubierto este requerimiento adicional que establecen las Reglas de Operación. Al respecto se verificó que en algunos casos estos requisitos no fueron cumplidos en su totalidad. Esto se debe a la situación de indefinición del programa con respecto a la disponibilidad presupuestal, dado que la entrega de la notificación o la exhibición de los resultados de la selección en un lugar visible de las oficinas de las ANP implican compromisos firmes con las comunidades que por algún tiempo no se tuvo la seguridad de estar en condiciones de cumplir.

Durante el trabajo de campo se verificaron las fechas de notificación a los solicitantes, alrededor de los últimos diez días de julio y la primera quincena de agosto, que fueron seleccionados para ser apoyados con recursos, los que a pesar de haber sido aprobados no alcanzaron recursos y los que por diferentes motivos no resultaron aprobados.

En este sentido, se dieron situaciones de incertidumbre, dado que en los casos en los cuales se notificó formalmente el apoyo a las acciones propuestas, no se tenía la completa seguridad de que estos compromisos podrían ser cumplidos, lo cual generó tensiones en la relación del personal de las ANP con los grupos comunitarios, que justificadamente estaban en espera de recursos para iniciar las acciones.

En la interacción con los responsables de la gestión del programa se advirtió que en otros casos las razones del incumplimiento fueron distintas, por ejemplo, por haberse registrado solamente dos solicitudes, como en el caso de de la RB Banco Chinchorro, o por no considerarlo necesario por la estrecha vinculación y comunicación permanente que existe con los beneficiarios; este último argumento fue muy generalizado.

Sin embargo, a pesar de que los argumentos parecen válidos, es recomendable insistir en el cumplimiento de la norma establecida en las Reglas de Operación. Esto es también válido para la notificación personalizada a los grupos comunitarios que atendieron la Convocatoria, requisito que debió haberse regularizado en cuanto las condiciones de incertidumbre con respecto a la disponibilidad presupuestal terminaron y se tuvo seguridad en la disponibilidad de recursos para el ejercicio 2005 de Proders.

4.2.4 Integración de Comités Pro-Obra.

Una vez dictaminados los proyectos que serían apoyados con recursos del ejercicio presupuestal 2005 de Proders, de acuerdo a las Reglas de Operación fue necesario cumplir con el requerimiento de

formalizar la integración de los órganos ejecutores de las acciones, los Comités Pro-Obra, especialmente en el caso de proyectos productivos comunitarios. Dichos Comités fueron integrados por participantes en el grupo que propuso el proyecto, sobre quienes recae la responsabilidad de su desarrollo y del cumplimiento de las metas comprometidas. Este constituye un requisito previo a la formalización de los Convenios de Concertación que deben ser firmados antes del arranque de las acciones.

Al respecto, se detectó que en las fechas en que se realizó el trabajo de campo, muchos de los Comités Pro-Obra estaban en proceso de integración, si bien en muchos casos se actuó con mucha cautela, debido a que la indefinición en la situación presupuestal del programa, generó mucha incertidumbre para la gestión del programa.

En general, los Comités son integrados mediante asambleas comunitarias con la presencia de los involucrados. La indefinición presupuestal añadió un ingrediente de dificultad ante requerimientos de los grupos comunitarios con respecto a los montos que en definitiva se les entregaron y el momento en que contarán con los recursos para estar en condiciones de arrancar las acciones. En general, el cumplimiento de este requisito establecido por la normatividad vio obstaculizado por la incertidumbre que prevaleció en materia presupuestal.

4.2.5 Formalización de Convenios de Concertación.

Debido a que las fechas en las que se realizó la investigación de campo resultó cercana al inicio de las actividades formales del programa a través de la publicación de la convocatoria correspondiente, no fue factible evaluar a plenitud el cumplimiento de la firma de los Convenios de Concertación para los proyectos comunitarios y para los estudios técnicos y cursos de capacitación.

En todas las entrevistas se indagó acerca del tema y se encontró que en la mayoría de los casos, los Convenios se encontraban en proceso de firma. Se constató que solamente un número reducido de Convenios habían sido formalizados hasta el momento; en el resto de los casos, los responsables del programa manifestaron que se encontraban en el trámite correspondiente. Fue también evidente que los responsables de las áreas tienen muy presente la importancia de estos instrumentos de formalización de las acciones, como parte de la normatividad aplicable, y la necesidad de concluir esta actividad antes de iniciar el desarrollo de las acciones específicas, para cumplir con lo establecido en la normatividad vigente.

En este punto conviene comentar que debido a los problemas presupuestales por los que atravesó el programa durante el presente ejercicio, se generaron diferencias con la población de las comunidades, dado que en la gran mayoría de los casos no se procedió a formalizar los Convenios hasta no contar con la certeza en cuanto a los montos disponibles para ejercer y los tiempos en los cuales serían entregados para la continuación de las acciones integradas al ejercicio 2005 de Proders.

Lo anterior se originó en el hecho de que aún hacia al final del ejercicio existieron serias dudas de que el monto autorizado que se comunicó originalmente a cada ANP, según el presupuesto originalmente aprobado por la Cámara de Diputados, fuera realmente alcanzado. En este sentido, el personal directivo y operativo de las ANP ha actuado con mucha cautela y se ha preferido esperar la confirmación de la disponibilidad presupuestal para no caer en faltas a los compromisos establecidos en los Convenios de Concertación.

Esta situación se regularizó en cuanto se tuvo certeza respecto a la disponibilidad definitiva de recursos para el total del programa y para cada ANP, de acuerdo a los lineamientos finalmente comunicados por las autoridades hacendarias.

4.3 La transparencia del proceso en la perspectiva de los beneficiarios: identificación del programa, conocimiento de su operación, del proceso de selección y de los derechos y obligaciones. ⁹⁷

La visión de la transparencia con que se desarrolló el ejercicio 2005 de Proders cubrió dos aspectos; por un lado, en la sección anterior de este capítulo se ha evaluado desde una perspectiva interna el procedimiento administrativo del programa, con base en la interacción con un grupo de funcionarios de Directores Regionales y los Directores de las ANP y RPC bajo su coordinación y en la revisión de la documentación generada por el proceso de asignación de recursos en cada una de sus etapas.

Sin embargo, dicha visión no podía estar completa sin una parte complementaria fundamental: la visión de estos aspectos que solamente pueden dar los beneficiarios finales del programa, para lo cual fue necesario esperar el desarrollo de la segunda etapa del trabajo de campo, cuya orientación fundamental fue la verificación *in situ* del avance en el desarrollo de las acciones del programa, sus impactos directos e indirectos, las características de los beneficiarios y los beneficios generados, entre otros aspectos. El énfasis de esta segunda etapa de la investigación fue, como se indicó, la percepción y la opinión del beneficiario final de las acciones del programa.

La metodología utilizada para capturar información relacionada con estos aspectos se amplió para incluir varios temas centrales que pudieran darnos la perspectiva del beneficiario de la transparencia del proceso administrativo del programa. Los aspectos que se consideró necesario evaluar desde este

⁹⁷ Los datos que se incluyen en este análisis se derivaron de las encuestas aplicadas en el trabajo de campo que, para estos propósitos se realizó en 148 acciones del ejercicio 2005 de Proders. La concentración de los resultados de base para la aproximación de una cuantificación de estos aspectos aparece concentrada en las tablas *Matriz de Información básica para la detección de la imagen del programa desde la perspectiva del beneficiario* y *Matriz de información básica para la evaluación de la transparencia del ejercicio 2005 de Proders desde la perspectiva del beneficiario*, que aparecen en el Anexo 1 del Informe Final.

punto de vista fueron la identificación del programa, de la institución responsable de la gestión por parte de los beneficiarios y del responsable directo de la operación ante las comunidades.

Se incluyeron también el nivel de percepción y conocimiento de sus derechos y obligaciones, del proceso de selección y en general del proceso de operación del programa, así como de sus beneficios, pertinencia, permanencia y alcance. Forman parte además del análisis los temas relacionados con la evaluación respecto a otros programas, la eventual continuación del programa, opiniones de mejora, aportación del programa a la conservación de recursos naturales y la posible ampliación a otras comunidades, a recomendación de los propios beneficiarios.

Esta sección presenta los resultados relevantes del análisis de la información relacionada con temas mencionados, a través de los cuales se puede tener un acercamiento cualitativo y cuantitativo de la percepción del programa, de la transparencia con que se administra, de los procesos internos establecidos por la normatividad, así como de los derechos y obligaciones, desde la perspectiva de los destinatarios finales de los beneficios del programa, parte fundamental de la evaluación del ejercicio 2005 de Proders y algunos otros aspectos que se ilustran enseguida.

4.3.1 Percepción del programa por parte de los beneficiarios.

Esta sección de la evaluación del nivel de transparencia con que se realizó el ejercicio 2005 de Proders incluye tres aspectos centrales que han sido mencionados: la identificación del programa, la percepción de los beneficios generados, la pertinencia y permanencia del programa y las posibilidades de mejora y ampliación de su alcance, principalmente.

4.3.1.1 Identificación del programa.

Sin duda alguna, los beneficiarios del programa identifican por su nombre a Proders; de acuerdo a los resultados de la muestra, la mayoría de las respuestas, 93% respondieron afirmativamente a la pregunta de si identificaban el programa del cual provenían los recursos que les fueron asignados. Sin embargo, no es tan clara la identificación de la Institución que lo opera directamente, CONANP, ya que en ningún caso se expresó una respuesta directa en este sentido.

Para las comunidades, es la Oficina de la Reserva o la Reserva, a la que identifican en mayor proporción como la entidad que administra los recursos. Más de la mitad de las respuestas, 55%, fueron en este sentido. En muchos otros casos, 23% de las respuestas, se refirieron a SEMARNAT como entidad que opera a nivel central y local el programa, quizá debido a que, hasta hace algunos años, Proders fue operado por las Delegaciones Federales de SEMARNAT, De cualquier forma, el vínculo institucional del programa con la entidad coordinadora a nivel federal se refleja en estas respuestas.

En todos los casos se identificó, por otra parte, a la persona que mantiene el vínculo directo con las comunidades para la gestión del programa. En algunos de ellos, el vínculo ha trascendido el nivel oficial y se ha convertido en una relación de amistad, colaboración y camaradería, que constituye uno de las características principales de Proders y se ha convertido en un verdadero activo, de acuerdo a la experiencia de las evaluaciones anteriores desarrolladas por la Facultad de Economía.

En este caso, son varias las denominaciones con que identifican al contacto directo para propósitos de la promoción y ejecución de las acciones del programa; la mayoría de las respuestas se refirieron al contacto directo con las comunidades como el técnico, 38%, el promotor, 35%, o el operador, 11%. Sin embargo no fueron raros los casos en los cuales la respuesta fue el nombre propio de quien

desempeña el papel de promotor, operador o técnico y con quien se han establecido lazos muy abiertos de comunicación que facilitan la operación del programa y el cumplimiento de sus objetivos y metas.

¿ Identifican a Proders?	(%)	¿ Identifican a la institución que lo opera?	(%)
Sí	93	La Reserva	55
No	6	SEMARNAT	23
No sabe/no contestó	1	CONANP	-
		No sabe/no contestó	22
¿ Identifican al contacto personal con la comunidad?	(%)	¿Qué significa Proders?	(%)
Promotor	35	Empleo e ingreso	51
Técnico	38	Conservación de recursos naturales y medio ambiente	25
Operador	11	Otros (aprendizaje, comunidad, producción de alimentos, apoyos)	24
Otro	16		

Fuente: Matriz de Información Básica para la Detección de la Imagen del Programa, desde la Perspectiva del Beneficiario. Anexo 1 del Informe Final.

Sin duda los beneficiarios identifican por su nombre a Proders y lo reconocen como un programa diferente a los que tradicionalmente ofrece el Gobierno Federal; en términos generales se manifiesta claridad en cuanto a los objetivos del programa, en especial con los vinculados con la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad

Los beneficiarios de las acciones de Proders manifiestan seguridad de los beneficios que sienten que se han derivado de las mismas y los relacionan con mayores oportunidades de ingreso para contribuir al mejoramiento de sus niveles de vida. Se vinculan también los beneficios derivados del programa con oportunidades de empleo y con alternativas productivas, como contraprestación a las limitaciones asociadas a la declaratoria de un ANP. Sobre todo, atribuyen al programa beneficios importantes con relación al mejoramiento de las condiciones ambientales y la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

Proders es asociado con palabras que se refieren a los impactos directos sobre las comunidades y sus habitantes; a la pregunta ¿qué representa para usted Proders? Se recibieron muchas respuestas, aunque las más comunes fueron oportunidades de empleo e ingreso, 51% de las respuestas, conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, 25%, y otros temas como producción, capacitación, aprendizaje y apoyo comunitario, las cuales reflejan con fidelidad los objetivos centrales del programa: generación de oportunidades económicas mediante actividades productivas compatibles con la naturaleza y que fortalecen el capital social de las comunidades.

4.3.1.2 Percepción de beneficios, pertinencia y permanencia del programa.

No hubo una sola respuesta negativa a la pregunta de si se considera a Proders un programa que aporta beneficios a las comunidades, al nivel individual y grupal y desde luego, en la mayoría de los casos se manifestó la voluntad de continuar vinculados al programa, solicitando recursos para proyectos complementarios a los que se han desarrollado, dado que evidentemente a través del trabajo organizado y con el apoyo del programa se han generado beneficios visibles que han mejorado las condiciones de la vida comunitaria. A la pregunta específica de si Proders aporta algo a las comunidades, la totalidad de las respuestas fue positiva.

¿Aporta algo a la comunidad?	(%)	¿Volvería a solicitar recursos?	(%)
Sí	99	Sí	99
No	-	No	-
No sabe/no contestó	1	No sabe/no contestó	1
¿Debe continuar el año próximo?	(%)	¿Deben participar más comunidades?	(%)
Sí	99	Sí	98
No	-	No	-
No sabe/no contestó	1	No sabe/no contestó	2

Fuente: Matriz de Información Básica para la Detección de la Imagen del Programa, desde la Perspectiva del Beneficiario. Anexo 1 del Informe Final.

En prácticamente todas las respuestas recibidas de la muestra, 99%, la comunidad está dispuesta a solicitar recursos del programa nuevamente; en varios casos se busca continuar con proyectos complementarios, plantear nuevas acciones para hacer que crezca la inversión inicial. Se busca en los casos analizados, mantener la voluntad de trabajo organizado, consolidar los proyectos ya iniciados y aprovechar el ánimo de participación de la comunidad.

En todos los casos la cohesión generada por los proyectos iniciales ha despertado le voluntad de mantener la participación de grupos que ya se han sumado a Proders o de iniciar la participación en el caso de grupos que buscan adherirse por primera vez al programa.

De la misma forma, prácticamente en la totalidad de los casos de la muestra, 99%, manifestaron su acuerdo en que si de ellos dependiera la continuidad del programa, estarían de acuerdo en que el

programa continuara para los años venideros y que contara con más recursos para realizar más acciones como las que han desarrollado en el pasado y como las que han emprendido en 2005. La misma respuesta favorable se aprecia en el caso de la posibilidad de que el programa incluya a más grupos o a un mayor número de comunidades.

En casi todos los casos, 98% de la muestra, la posibilidad de que el programa incluya a un número mayor de grupos y comunidades de las ANP o RPC se asocia a la posibilidad de que el programa tenga más recursos, que el número de acciones crezca para alcanzar más rápido los objetivos, a la necesidad de incluir a más comunidades que quieren sumarse al programa y a la importancia de que un número creciente de comunidades y en el futuro todas ellas queden incluidas en el programa. En cualquier caso es clara la opinión de que el programa debe ampliar su alcance espacial y su cobertura de comunidades para impulsar de un mejor y más rápido cumplimiento de los objetivos de sustentabilidad.

4.3.1.3 Comparación del programa, posibilidades de mejora y ampliación de alcance.

Con respecto a otros programas gubernamentales, Proders es considerado por las comunidades entrevistadas como un programa que se compara favorablemente en muchos aspectos. Solamente en 5% de los casos se considera que es un programa gubernamental igual a los otros.

En el 95% restante la opinión registrada es que es un programa mejor que los que han conocido, lo cual se asocia a que notan más compromiso de quienes lo promueven, que ofrece oportunidades de aprendizaje a través de la capacitación, impulsa el trabajo en equipo, lo que hace que se trabaje mejor, a que existe apoyo técnico, que ofrece más opciones de proyectos y a que genera más beneficios.

¿Cómo se compara al programa con otros?	(%)	¿Qué mejoraría del programa?	(%)
Mejor	95	Más recursos/proyectos	40
Igual	5	Más grupos/comunidades	10
Peor	-	Más capacitación/apoyo técnico /difusión	24
No sabe/no contestó	-	Apoyo para comercialización	15
		Otros (tecnología, apoyo de otras instituciones, infraestructura, etc.)	11
¿Ayuda a conservar los recursos naturales?	(%)	¿Lo recomendaría a otros grupos/comunidades?	(%)
Sí	97	Sí	97
No	-	No	-
No sabe/no contestó	3	No sabe/no contestó	3

Fuente: Matriz de Información Básica para la Detección de la Imagen del Programa, desde la Perspectiva del Beneficiario. Anexo 1 del Informe Final.

En opinión de los encuestados, sí es posible mejorar el programa; las posibilidades de mejora las asocian los beneficiarios encuestados a la disponibilidad de mayores recursos para impulsar un número más grande de proyectos, 40%, a la necesidad de que alcance a un número mayor de equipos de trabajo y comunidades en las ANP, 10%, a ampliar las posibilidades de capacitación, apoyo técnico y difusión de las acciones y resultados del programa, 24%, a la posibilidad de que impulse acciones que contribuyan a detectar canales de comercialización para la producción, 15%, y a otras opciones, por ejemplo, acercar tecnología adecuada, a lograr el acercamiento con otras instituciones públicas y a la disponibilidad de infraestructura de soporte a proyectos productivos, 11%.

4.3.2 Nivel de Involucramiento de los beneficiarios en la gestión del programa.

De acuerdo con la metodología utilizada por la investigación, otros temas centrales vinculados a la detección del nivel de transparencia con que se realizó el ejercicio 2005 de Proders, se relacionan con el grado de conocimiento del proceso de operación en que se apoya el programa, y como parte importante de éste, del proceso de selección de las propuestas que presentan los beneficiarios potenciales, tema de gran relevancia para los propios beneficiarios, y la percepción de los derechos y obligaciones que adquieren al recibir los beneficios del programa, así como los de CONANP, a través de su oficinas locales en las ANP, así como del grado de cumplimiento de tales obligaciones.

Los siguientes apartados ilustran, sobre la base de los resultados cuantitativos obtenidos, de las características destacadas de estos temas.

4.3.2.1 Conocimiento del proceso de selección de propuestas.

De la interacción con los beneficiarios, no es posible deducir que tengan un conocimiento adecuado del proceso de selección de las propuestas que presentan los beneficiarios potenciales del programa. De hecho la información de que disponen se reduce a la que le es proporcionada por los promotores del programa en las reuniones de difusión y promoción y en las sesiones de trabajo para difundir y promover el programa de otros foros establecido, para apoyar la documentación de las solicitudes por parte de los interesados.

La gran mayoría de los beneficiarios del ejercicio 2005 del programa, 88%, manifestaron desconocer la forma en que sus propuestas son evaluadas, comparadas con las presentadas por otros grupos

comunitarios y finalmente seleccionadas. Solamente 7% de las respuestas manifiestan que sí conocen la forma en que las propuestas son seleccionadas.

¿Cómo se seleccionan las propuestas?	(%)	¿Conoce a grupos que no fueron apoyados?	(%)
Sabe cómo	7	Sí	99
No sabe	88	No	-
No contestó	5	No contestó	1
¿Sabe por qué fue seleccionada su propuesta?	(%)	¿Cómo es el tiempo que tiene para trámites?	(%)
Sí	4	Suficiente	88
No	90	No es suficiente	9
No sabe/no contestó	6	No contestó	3

Fuente: Matriz de Información Básica para la Evaluación de la Transparencia del Ejercicio 2005 de Proders. Anexo 1 del Informe Final.

De la misma forma, la gran mayoría de los beneficiarios, de acuerdo a la muestra analizada, contestaron que no conocen el motivo por el cual fue seleccionada su propuesta. Los bajos porcentajes de beneficiarios que manifestaron conocer los aspectos centrales del proceso de selección de solicitudes de apoyo hacen evidente la necesidad de intensificar la comunicación con las comunidades participantes en el programa de los aspectos relacionados con temas que son de gran importancia para los solicitantes.

Prácticamente en todos los casos, 99%, los beneficiarios del ejercicio 2005 de Proders conocen a grupos cuyas propuestas no fueron aprobadas, lo cual se explica porque en todos los casos se trata de comunidades que viven en las ANP o en sus áreas de influencia. Con relación al tiempo disponible para la preparación de la documentación que ampara las propuestas que fueron presentadas ante las oficinas locales de CONANP, 88% de los beneficiarios manifestaron que es suficiente y solo el 9% consideró que es insuficiente.

De acuerdo a lo anterior, lo que sucede como parte del proceso de selección es aún ajeno a los beneficiarios del programa. Lo anterior es cierto tanto para el proceso de selección como para el de evaluación técnica de las propuestas, para lo cual existen procedimientos claramente establecidos en las Reglas de Operación del programa.

Los beneficiarios no manifestaron que se les haya explicado la forma en que su propuesta se evaluaría, aunque tampoco pareció que fuera de gran interés conocerla; su interés concreto como parte final del proceso es saber si su propuesta es aprobada o no, más que saber porqué fue aprobada o desechada aunque es claro que atribuyen los rechazos más a la insuficiencia de recursos que al hecho de que las propuestas no estén bien fundamentadas o que los proyectos no sean viables.

No obstante, los entrevistados sí manifestaron la conveniencia de contar con más información acerca de los procesos internos de selección de las propuestas y de participar más directamente en tales procesos, a la manera en que ya se hace en algunos casos en los cuales el proceso de evaluación y selección se abre a la participación de autoridades locales, universidades estatales, ONG y a representantes de las comunidades. Un mecanismo semejante podría cercar las decisiones a las propias comunidades y daría más transparencia al proceso de selección.

4.3.2.2 Conocimiento del proceso general de operación del programa.

De acuerdo a lo que en términos generales manifestaron los beneficiarios, desconocen lo que sucede con sus solicitudes una vez que son entregadas a las oficinas de las ANP o RPC; tampoco conocen si existen tiempos límite para el procesamiento de las solicitudes que son remitidas a tales dependencias. Con relación a los trámites que deben hacer, su conocimiento se limita a las etapas de preparación de la documentación, para lo cual por lo general cuentan con el apoyo de los promotores y del personal técnico de las ANP o RPC.

De acuerdo a la evaluación realizada, más del 90% de los beneficiarios manifestaron desconocer los que sucede con su solicitud, una vez que es entregada a las oficinas de las ANP o RPC, por lo que solamente vuelve a tener noticias una vez que le notifican oficialmente que su propuesta fue aceptada o rechazada.

Si bien en algunos casos los solicitantes acuden a las oficinas de las ANP o RPC a requerir información con relación a la situación de sus solicitudes de apoyo, esto se hace por excepción y a iniciativa de los propios grupos comunitarios, no como una práctica informativa de tales dependencias.

Los grupos solicitantes de apoyo tampoco conocen los tiempos de que dispone CONANP, a través de sus oficinas locales para dar respuesta a tales requerimientos. Al respecto, 90% de los beneficiarios manifestó desconocer los plazos de que dispone la entidad responsable de la gestión del programa, para dar respuesta a sus solicitudes y solamente el 4% declaró que sí lo sabía. De acuerdo a lo detectado, solamente en dos casos los beneficiarios fueron informados verbalmente de los plazos en los que podrían esperar la respuesta a su requerimiento.

Respecto a lo que es necesario hacer para solicitar y recibir los recursos que se otorgan a través de Proders, la gran mayoría de los beneficiarios, 88%, manifestó estar enterada de lo que es necesario

hacer para presentar una solicitud que les permita ser candidatos a la prestación de apoyos de Proders y solamente el 6% comentó que no sabía que hacer.

¿Qué pasos sigue su solicitud?	(%)	¿Tiempos de que dispone CONANP para decidir?	(%)
Sabe	7	Sabe	4
No sabe	93	No sabe	90
No contestó	-	No contestó	6
¿Qué hacer para solicitar y recibir los recursos?	(%)	¿Qué hacer al concluir las acciones?	(%)
Sabe	88	Sabe	81
No sabe	6	No sabe	16
No sabe/no contestó	7	No contestó	3

Fuente: Matriz de Información Básica para la Evaluación de la Transparencia del Ejercicio 2005 de Proders. Anexo 1 del Informe Final.

Esto se explica debido a que las partes iniciales del programa, la promoción y difusión del programa tienen una gran importancia para el proceso y a través de muy diversos medios, prensa, comunicación directa a las comunidades, asambleas comunitarias, sesiones de los Consejos Técnicos Asesores de las Reservas, reuniones de los Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable, etc., las oficinas locales de CONANP aprovechan para cumplir con el requerimiento de dar una amplia difusión al programa, una vez que sus Reglas de Operación son emitidas.

Con relación a las partes finales del proceso administrativo, la gran mayoría de los entrevistados manifestó claridad en cuanto a lo que es necesario hacer al concluir las acciones, sean estos proyectos

productivos, estudios o cursos y talleres. La información respecto a lo que es necesario hacer les es comunicada como parte del proceso de documentación de las solicitudes y en las partes finales de las acciones, como parte de las visitas de supervisión.

Prácticamente en todos los casos los beneficiarios manifestaron haber estado en una o varias reuniones de trabajo en los que les fueron explicadas los requisitos y condicionantes del proceso. Al respecto, cuatro quintas partes de los entrevistados manifestaron saber qué hacer una vez que las acciones que desarrollan como parte de Proders son concluidas. De acuerdo con esto, la información proporcionada a las comunidades con relación a las etapas iniciales y finales del proceso es adecuada, sin embargo no lo es en el caso de la que corresponde a las fases intermedias.

En este sentido la gran mayoría de los beneficiarios, 88%, manifestó estar enterada de lo que debe hacer para presentar una solicitud que les permita ser candidatos a la prestación de apoyos de Proders y solamente el 6% comentó que no sabía que hacer. El interés por continuar beneficiándose del programa hace que en todos los casos se haga el mejor esfuerzo por cumplir lo mejor que pueden con las exigencias administrativas del programa, para lo cual se cuenta con el apoyo del personal operativo de las ANP o RPC.

4.3.2.3 Percepción de derechos y obligaciones de CONANP y de los beneficiarios.

La muestra de beneficiarios entrevistados evidenció un conocimiento adecuado de sus derechos y obligaciones como participantes en el programa. La labor de acercamiento a la información ha sido realizada fundamentalmente por el propio personal de las ANP o RPC, aunque se detectaron casos en las cuales la información es proporcionada a los beneficiarios potenciales por organizaciones no gubernamentales u otras instituciones.

En cualquiera de situaciones, el objetivo buscado es poner a la disposición de las comunidades la información que les permite una participación más informada en el programa y obliga al personal operativo de las ANP y RPC a ofrecer un servicio de mayor calidad, en concordancia con el espíritu de Proders. Así, 91% de la muestra de beneficiarios manifestaron conocen sus derechos como participantes del programa y 89% de estar al tanto de sus obligaciones.

¿Conoce sus derechos como beneficiario?	(%)	¿Sabe cuáles son las obligaciones de CONANP?	(%)
Sabe	91	Sabe	6
No sabe	1	No sabe	86
No contestó	8	No contestó	8
¿conoce sus obligaciones como beneficiario?	(%)	¿Cumple con sus obligaciones respecto al programa?	(%)
Sabe	89	Sabe	90
No sabe	11	No sabe	10
No sabe/no contestó	-	No contestó	-

Fuente: Matriz de Información Básica para la Evaluación de la Transparencia del Ejercicio 2005 de Proders. Anexo 1 del Informe Final.

Por otro lado, los beneficiarios manifestaron mayoritariamente la importancia de que se conozcan muy bien los derechos y obligaciones que tienen como participantes en el programa, dado que de eso puede depender un mejor desempeño de las acciones y la continuación de papel de beneficiarios.

Al respecto, se manifestó con insistencia en la necesidad de que además de las Convocatorias, se disponga de material más accesible para dar a conocer las reglas de juego del programa, lo cual también contribuirá a su mayor transparencia operativa.

No obstante, 86% de la población de la muestra dejó en claro que desconoce cuáles son las obligaciones de CONANP con respecto a los beneficiarios del programa, lo cual confirma la falta de una estrategia de comunicación que de manera consistente busque informar a los beneficiarios de los aspectos internos del proceso de gestión del mismo.

5. Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales del ejercicio 2005 de Proders.

La estimación de los impactos económicos, sociales y ambientales generados por el ejercicio 2005 de Proders tuvo como base el trabajo de campo realizado en una muestra estadísticamente significativa de 153 acciones desarrolladas en 16 Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación localizadas en diversas regiones del territorio nacional.

Esta sección del Informe Final presenta, además de los resultados cualitativos de la estimación realizada, algunos elementos conceptuales y evidencias estadísticas que permiten ubicar con mayor objetividad el papel de Proders como parte de la estrategia nacional de gestión ambiental. Se ofrecen además algunos elementos para sustentar la definición de la función-objetivo del programa y la valoración económica, social y ambiental de los impactos atribuibles a muestra de acciones que conformaron el ejercicio presupuestal de referencia.

Se presentan además algunas conclusiones derivadas de las evidencias observadas en la amplia gama de proyectos, acciones de capacitación y realización de estudios que integró la muestra de acciones incluida en el trabajo de campo mencionado.

5.1 Una perspectiva conceptual.

La sustentabilidad requiere de un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital (social, humano, natural, institucional y cultural) en el cual el crecimiento económico generado, sea un medio para alcanzar un nivel de bienestar "adecuado" con el mínimo impacto hacia el medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo la evidencia durante la última década es que mientras el crecimiento

económico sobre el PIB fue del orden del 3% anual, la tasa de degradación y agotamiento de los recursos naturales sobrepasó el 10% del PIB, durante el mismo período.

El comportamiento tanto de nivel como de tasa de utilización de los bienes y servicios ambientales es que éstos no se han podido desenganchar del crecimiento y los agentes económicos. De tal suerte, los incentivos para invertir y reinvertir en las actividades productivas, las ventajas comparativas y absolutas respecto del comercio internacional, la equidad a nivel nacional, etc., no se corresponden con la eficacia de las políticas ambientales.

5.2 Pérdidas por contaminación y agotamiento de recursos.

Se observa, por tanto, como parte del proceso de crecimiento material, una tendencia a la alta de los costos de agotamiento, los cuales que expresan el desgaste o pérdida de los recursos naturales como consecuencia de su utilización en el proceso productivo, y de degradación; aún cuando en términos porcentuales se han reducido un poco, pues de 1997 a 2003, los costos por agotamiento y deterioro casi se han duplicado.

Además, los gastos e inversiones en protección ambiental claramente han resultado insuficientes para resarcir el daño ambiental. Así, mientras en el año 2003 los costos ambientales por agotamiento y degradación totalizaron 657 mil millones de pesos, los gastos de protección ambiental para restaurar el deterioro sumaron sólo 44 mil millones de pesos.

Esta última cifra es a todas luces insuficiente para frenar el deterioro ambiental, el cual crece a una tasa mayor que la tasa de crecimiento económico, como se puede observar en las tabulaciones siguientes.

Cuadro 1. Impacto del deterioro ambiental en el PIB, 1997-2003

(Millones de pesos a precios corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB a precios de mercado	3,174,275.2	3,846,349.9	4,594,724.2	5,491,708.4	5,809,688.2	6,263,136.6	6,891,433.8
Consumo de Capital Fijo	323,507.2	397,224.2	461,859.8	525,595.9	568,522.4	614,186.1	692,336.4
Producto Interno Neto	2,850,768.0	3,449,125.6	4,132,864.4	4,966,112.5	5,241,165.8	5,648,950.6	6,199,097.4
Costos Totales	344,053.9	418,104.2	502,160.8	572,152.3	593,633.7	622,821.2	657,012.0
Costos por Agotamiento	37,800.8	35,734.9	45,141.4	53,049.8	52,790.4	55,772.9	56,014.7
Costos por Degradación	306,253.1	382,369.3	457,019.4	519,102.5	540,843.3	567,048.3	600,997.3
Producto Interno Neto Ecológico	2,506,714.1	3,031,021.5	3,630,703.7	4,393,960.2	4,647,532.1	5,026,129.3	5,542,085.4

Fuente: INEGI (2005). Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003.

Cuadro 2. Costos por agotamiento y degradación del medio ambiente, 1997-2003

(Proporción del PIB a precios de mercado)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB a precios de mercado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costos Totales	10.8	10.9	10.9	10.4	10.2	9.9	9.5
Por Agotamiento	1.2	0.9	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8
Por Degradación	9.6	10.0	9.9	9.4	9.3	9.0	8.7

Fuente: INEGI (2005). Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003.

Resulta alarmante comparar los costos ambientales contra el PIB, ya que representaron casi el 11% de éste en 1999, cifra ligeramente mayor al 2003 que representó 9.5%. En palabras del INEGI "...de persistir las condiciones actuales, significaría que el monto registrado para el Producto Interno Bruto del país, en 1999, tendría que ser utilizado para resarcir al medio ambiente por el daño que durante aproximadamente 9.2 años se ha generado por las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios."⁹⁸

⁹⁸ INEGI, Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1999, Pág. 14.

En principio se deben generar más recursos para resarcir los impactos negativos del mayor crecimiento económico; sin embargo, los gastos de protección ambiental siguen siendo bajos, a pesar que éstos aumentaron proporcionalmente al doble, entre 1997 y 2003 según la cifras del INEGI que se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Gastos de protección ambiental, 1997 – 2003

(Miles de pesos a precios corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totales	9,493,007	13,995,128	26,452,318	30,121,240	32,357,027	36,404,193	43,602,818
Gastos corrientes	6,828,895	8,623,159	16,849,824	16,031,890	20,495,756	25,422,532	29,997,092
Gastos de capital	2,664,112	5,371,970	9,602,494	14,089,350	11,861,271	10,981,662	13,605,726

Nota: Comprenden las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal, empresas paraestatales de control directo y de los Gobiernos de los Estados para la prevención, abatimiento de la contaminación y remediación del daño ambiental; además de los gastos por recolección de basura de los hogares.

Fuente: INEGI (2005). Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003.

5.3 Proders: Función-Objetivo.

Sin duda una pregunta central que debe contener este informe es definir ¿cuál es la función-objetivo de las acciones de Proders? Es igualmente importante la definición de lo que lo que no es dicha función-objetivo: no es la obtención de ganancias, ni tampoco la obtención de beneficios económicos inmediatos y de corto plazo. Quizás una gran e importante función del programa es contribuir a revertir la grave situación descrita en el párrafo anterior. Parte también de su agenda sería generar una visión integral sobre el círculo perverso pobreza-deterioro del medioambiente y del hábitat, así como de las estrategias para superarlo.

Otro de los objetivos centrales de Proders reside en su doble función de sensibilización, educación y capacitación para impulsar la sustentabilidad de las propias comunidades que habitan las ANP y RPC del país. Al mismo tiempo, parece existir un entendimiento generalizado acerca de que mantenerse en un modelo de alta insustentabilidad ambiental pero socialmente injusto significa minar las propias bases materiales y naturales para el ulterior desarrollo del sistema económico, social y ambiental en el mediano y largo plazos.

Significa también agotar y degradar los recursos naturales y ambientales de manera tal que afecten de manera sensible a las generaciones presentes e hipotecan de manera irremediable el bienestar de las generaciones futuras. Significa, por último, incrementar la vulnerabilidad de nuestro país frente al exterior y reducir la capacidad propia de adaptación frente a problemas centrales de alcance global, como lo son el cambio climático, el efecto invernadero, la desertificación y deforestación y la contaminación de mantos acuíferos, entre otros.

Otras razones que explican la función-objetivo de Proders en las ANP y RPC del país se relacionan con la construcción y consolidación de una racionalidad ambiental opuesta a la racionalidad económica convencional y con el diseño de estrategias de conservación con desarrollo local de largo plazo. Tales estrategias deben fundarse en el análisis de las prácticas concretas de apropiación de los recursos naturales por parte de las dinámicas productivas vinculadas a diferentes formaciones socioeconómicas, mediante las formas de articulación entre procesos ecológicos, socio histórico y cultural.⁹⁹

El concepto de desarrollo sustentable expresa un proceso en condiciones de cambio. Enfatiza el carácter dinámico del desarrollo sin desconocer la existencia de conflictos y desequilibrios. En la filosofía de la sustentabilidad radica un planteamiento sincrónico, que se refiere a los procesos y

⁹⁹ Leff, Enrique, *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Editorial Siglo XXI-UNAM, 4ª. Edición, México, 2001. P. 319

necesidades que conciernen a las generaciones presentes, y otro proceso diacrónico, referido a las generaciones futuras. El principio de equidad y de solidaridad intra e intergeneracional es aquí prioritario.¹⁰⁰

Las inversiones y apoyos otorgados a través de Proders significan que los mejoramientos ambientales, además de los innegables beneficios en términos políticos de legitimidad, tienen un costo social por el cual hay que pagar y redimir. A partir de estas acciones-inversiones-subsidios, se inducen y logran usos más eficientes desde los puntos de vista ambientales y/o económicos de los recursos. Esto último se da como una forma de redistribución del ingreso entre comunidades marginales, al evitar daños e impactos indeseados.¹⁰¹

Si la sustentabilidad fuese sólo una cuestión de crecimiento económico, divorciado del medio ambiente y del mundo físico, serían suficientes los modelos econométricos existentes que utilizan la valoración monetaria.¹⁰² El combate a la pobreza requiere de crecimiento económico pero también de los recursos físicos naturales que son la base y sustento del mismo. Se entiende que el desarrollo sustentable debe optimizar el uso de los recursos escasos y marginales, al mismo tiempo que su conservación y permanencia en el largo plazo.

Una definición de desarrollo sustentable se funda en el concepto de gestión participativa de los recursos y democracia ambiental, que subraya la construcción de una nueva racionalidad social, económica y ambiental mediante la construcción y consolidación del capital social; esto implica una

¹⁰⁰ Ver Paolo. Bifani, Medio ambiente y Desarrollo. Ed. Universidad de Guadalajara, 3a. edición, México, 1997. Ver Capítulo "*Hacia una teoría del desarrollo*".

¹⁰¹ Barry C.Field. Economía Ambiental. McGraw Hill, México 1995, p.189.

¹⁰² Alfonso Corona Rentarías. Economía Ecológica: Una metodología para la sustentabilidad. UNAM, México 200, P. 164

democratización de las formas de apropiación de la naturaleza, de su entorno y hábitat, de la vida política y de los procesos productivos, procurando la descentralización y desconcentración del poder.

Otro autor señala que para los países desarrollados la preocupación por la cuestión ambiental deriva de la calidad de vida y de su alto poder adquisitivo para invertir en la naturaleza, mientras que para los países en desarrollo, que no logran satisfacer sus necesidades básicas, su preocupación central es cómo aprovechar el sistema natural para acelerar el crecimiento sin agotar sus recursos naturales ni dañar el medio ambiente.¹⁰³

5.4 Valoración monetaria y sustentabilidad débil.

La sustentabilidad débil se refiere a una ecuación de sustitución entre el "capital producido por el hombre" y el "capital natural"¹⁰⁴. Bajo este criterio y, de acuerdo con una metodología aplicada por el INEGI, los recursos naturales y el ambiente tienen la categoría de activos no producidos y pueden contabilizarse en términos monetarios cuando se conoce su disponibilidad física total como tales. Para ello se privilegia el uso de los siguientes métodos:

1. Costo de Oportunidad. Este procedimiento considera los costos en que se incurriría si se deseara evitar el deterioro o el restablecimiento de las cualidades del recurso, de acuerdo con parámetros considerados como aceptables. Vistos desde la perspectiva de la sustentabilidad económica y ambiental, los costos indirectos son los de mayor cuantía. Por ejemplo en el caso del agua tendríamos los costos por contaminación o degradación (tratamiento de aguas residuales), y por agotamiento (reinyección y recarga por métodos no naturales).

¹⁰³ P. Bifani. Medio ambiente y Desarrollo. Universidad de Guadalajara, 3a. edición, México 1997. Ver Capítulo "Hacia una teoría del desarrollo".

¹⁰⁴ Por definición la "sustentabilidad débil" es la suma del "capital natural" y del "capital hecho por humanos", permitiendo la sustitución, casi perfecta, del primero por el segundo, sin disminuir el *stock total* de capital.

2. Método de la Renta Neta. De acuerdo con este método se asigna un valor al recurso natural, que es igual a la diferencia entre el ingreso que se genera por su utilización (valor de mercado), menos los gastos en que se incurre para explotarlo a lo largo de su vida útil; es decir, se calcula el valor presente de los ingresos netos esperados. El resultado de su aplicación se interpreta como el gasto que se requiere para mantener el recurso natural en condiciones de seguir generando ingresos.

El agotamiento de los hidrocarburos y la explotación de madera se calculan según este último método, mientras que la sobreexplotación de agua subterránea, erosión de suelo, generación de residuos sólidos y contaminación del aire, son contabilizados a través del primer método.

De acuerdo con lo anterior, se pueden utilizar precios sombra para imputar costos a las funciones y servicios ambientales que nos proporciona determinado recurso natural. Así, una hectárea de bosque deforestada pierde una de sus funciones primordiales que es la capacidad de retención y absorción pluvial y de recarga de mantos freáticos.

Si el rendimiento de una hectárea en situación normal de precipitación es del orden de 1,510 metros cúbicos/año, y conociendo que el costo por agotamiento o sobreexplotación del agua es de 4.17 pesos M³, entonces tenemos que el costo de oportunidad (valor perdido) por causa de la erosión sería del orden de 9,240 pesos/año/hectárea. Por su parte el valor perdido por hectárea deforestada sería equivalente a 6, 296.7 pesos/ha/año.

El desglose por activos naturales es el siguiente:

Costo por: (precios 1996)

IANP = Indicador de Activos Económicos y Ambientales no Producidos

ANPM= Costo de producción de madera (2,999 pesos /m³)¹⁰⁵

ANPAS = Costo de sobreexplotación de agua subterránea (4.17 pesos /m³)

ANPCA = Costo por contaminación de agua (9.00 pesos /m³)

ANPE = Costo por erosión de suelo (9,240 pesos/año/hectárea)

ANPNal = Costo por Deforestación (6,297 pesos/año/hectárea)

ANP = Total de Activos Económicos y ambientales no producidos

$$ANP = \sum_{i=1}^n ANP_i$$

De lo anterior se deriva que la utilización de indicadores físicos tiene una gran trascendencia, pues una adecuada reorientación de la economía con criterios de sustentabilidad no requiere de una valoración económica absoluta de todo el fenómeno ambiental ni de los resultados inmediatos de las acciones de inversión PRODERS.

Las mediciones estrictamente monetarias para las restricciones ecológicas de la actividad económica tiene limitaciones como son la dificultad de obtener precios reales que reflejen los costos de oportunidad de la asignación elegida de recursos cuyos impactos se distribuyen en el futuro lejano que son o pueden ser irreversibles y más o menos inciertos; tales limitaciones justifican la búsqueda de indicadores no monetarios de sustentabilidad.

¹⁰⁵ Fuente: Cálculos propios basados en datos de: *INEGI, Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1993-1997*, México, 1999.

A modo de ilustración de lo anterior, D. Pearce señala que si se cobrase un precio adecuado por el uso de estas funciones del ambiente, se esperaría un patrón diferente de usos, y un consumo completamente diferente en comparación con una situación en la que no se cobren precios. Un caso concreto de ello es la asignación de un precio adecuado del agua en el cual se incluyan los costos ecológicos, o bien el costo de oportunidad entre el uso del suelo para pastoreo o para agroforestería.

Ello ayuda y contribuye a un uso más inteligente del recurso. Por ejemplo, una causa importante de desperdicio del agua es su bajo precio. Experiencias de otros países muestran cómo en la medida que se han incrementado los precios y tarifas de ésta, también han mejorado los esquemas por economizarla y conservarla.¹⁰⁶

En este contexto, las funciones y los servicios del ambiente se convierten en ejemplos de bienes que tienen precios que pueden ser o no ser óptimos, o no los tienen porque no se venden en el mercado. En este último caso es claro que el precio efectivo de cero no es óptimo.

Esto nos permite de inmediato tratar los problemas ambientales como problemas de la determinación no óptima de los precios, y por ende como algo que encaja perfectamente en el tema de la economía del bienestar, EB. Esta trata de evaluar lo que sería una configuración óptima de una economía en términos de precios y cantidades de productos e insumos.¹⁰⁷

Reiterando lo ya dicho, los indicadores físicos son imprescindibles para evaluar y medir la sostenibilidad ecológica y la económica; por ello tiene que reflejar las respectivas presiones y capacidades que tienen la economía y el medio ambiente, así como los daños evitados por las inversiones realizadas.

¹⁰⁶ US, Department of Agriculture Clean Water Information, Soil Conservation Service., Washington, D.C. 1998

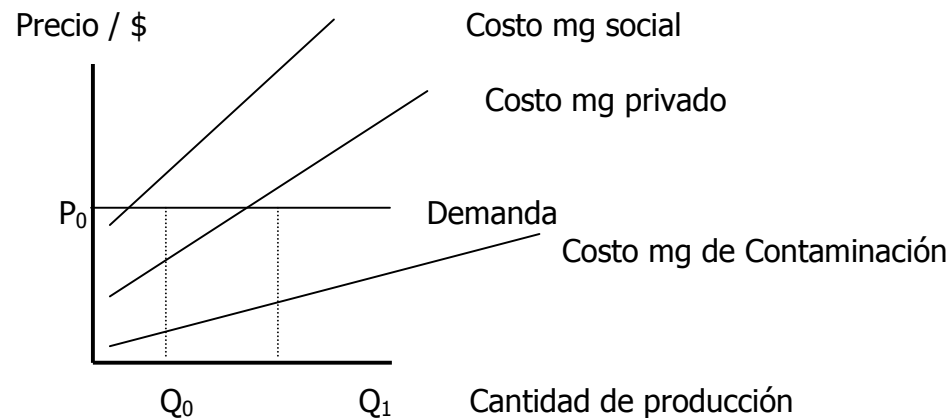
¹⁰⁷ D. Pearce. Economía Ambiental. Fondo de Cultura Económica, 1975

Ayudan en esta tarea los indicadores ambientales sobre *stocks* y reservas de capital natural, flujos de recursos y sumidero de residuos; la diversidad biológica la integridad de los ecosistemas, capacidad de carga y resiliencia de los ecosistemas vitales...etc. Etc.

5.5 Análisis económico de las acciones Proders.

De acuerdo a la teoría económica convencional, si la empresa reduce su nivel de producción dejaría de estar en el nivel que le permite optimizar. Es obvio que en el nivel de producción donde la empresa maximiza sus beneficios, otros miembros de la sociedad verán reducido su bienestar. No está ocurriendo una *maximización social de los beneficios*, si la empresa en cuestión no *internaliza* los costos por los daños ambientales o pérdida del capital natural. Ver gráfica siguiente.

Gráfica 1.
Óptimo de producción de una empresa con contaminación y sin ella



En donde:

Po, es el precio inicial u óptimo.

Qo, Cantidad de producción sin contaminación o externalidades negativas.

Q1, Cantidad de producción con contaminación.

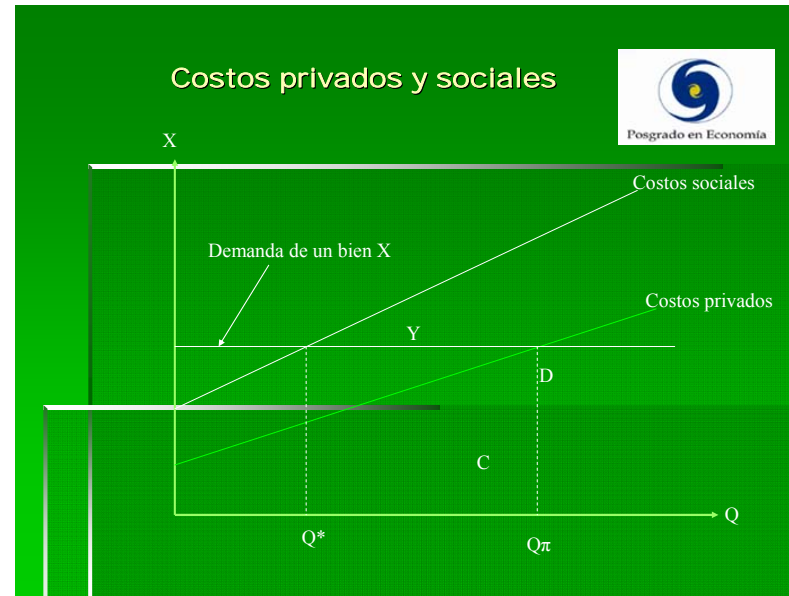
La internalización consiste en que la empresa agregue en su costo marginal de producción, costo privado, el costo marginal de contaminación correspondiente, obteniendo como resultado lo que se define como Costo Marginal Social:

$$CMs = Cmgp + Cmg Contam$$

Precisamente este costo es el que debe compararse con los beneficios marginales representados por la curva de demanda. Sólo así es posible conocer si la diferencia entre beneficios y costos marginales es positiva o negativa. La internalización traerá consigo una reducción de la producción y, por tanto, un menor impacto sobre los recursos naturales y las funciones ambientales que realizan. A ellos la economía ambiental los define como "Capital Natural", el cual es la base para lograr lo que se conoce como desarrollo sustentable.¹⁰⁸

Similar a la anterior, en la siguiente gráfica se puede apreciar la diferencia entre costos sociales y costos privados del nivel de contaminación y/o degradación de un recurso natural.

¹⁰⁸ Ver, Florencio R. Pérez Ríos. La influencia del Mercado y los precios en la sustentabilidad de los recursos pesqueros: Un caso de estudio. Tesis de Maestría, Facultad de Economía, UNAM, México, 2002.



Del planteamiento teórico anterior podemos inferir que los costos de inversión de Proders estarían generando impactos positivos a los recursos naturales y al medio ambiente, suponiendo también un equilibrio entre el volumen de los recursos invertidos y las funciones y servicios ambientales que éstos producen, derivados de la formación y conservación del capital natural. Al mismo tiempo, los costos o erogaciones en salarios y mano de obra se podrían considerar como beneficios netos (no ambientales) para la comunidad, al mismo tiempo que una “disminución” de los costos sociales.

5.6 Análisis Costo-Beneficio.

Muchas cuestiones cruciales acontecen en la economía que involucran opciones que ocurren no sólo a lo largo del tiempo, sino que incluyen decisiones respecto a la programación del proyecto en un período determinado.¹⁰⁹ En este sentido, el análisis costo-beneficio es una herramienta que puede ayudarnos a tomar decisiones, en donde es necesario considerar el punto de vista de la sociedad y no el criterio particular de una empresa con fines de lucro. De tal modo que no deberá realizarse ninguna decisión en el abatimiento de la contaminación a menos que los beneficios sociales, tal como lo ve la generación actual, superen a los costos tal como lo percibe la presente generación; es decir: $B > C$

Entonces tendremos que:
$$-C_0 + \frac{B_1}{(1+r)} + \frac{B_2}{(1+r)}$$

En donde:

C = Costos; B = Beneficios y los subíndices a los periodos de tiempo.

El subíndice $_0$ indica una generación actual en el momento.

r = Tasa social de descuento

Para que la inversión sea conveniente se requiere que:

$$\sum_{t=0}^{t=n} \frac{B_t}{(1+r)^t} > \sum_{t=0}^{t=n} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

En términos generales, los beneficios tienen que superar los costos a través del tiempo; ésta es la regla básica del análisis costo-beneficio.

¹⁰⁹ Jeffrey D. Sachs y Felipe B. Larraín. Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamericana, México, 1994, pp. 36.

Lo interesante es que una r baja tenderá a favorecer a las generaciones futuras, y una r alta tenderá a perjudicarlas (se explica más adelante como tasa de descuento), por lo menos a los programas de inversión de capital.

Diversos métodos de evaluación de efectos ambientales y de análisis de costo-beneficio han sido diseñados e instrumentados para regular el comportamiento de los agentes económicos y para normar la selección de proyectos de inversión. Estas técnicas permiten captar ciertas oportunidades económicas en un nivel más global o de mediano plazo de las que pueden reconocer los estudios de mercado en el nivel de la empresa, asignando un valor de planificación a ciertos recursos naturales o factores ambientales que no son valorizados por los mecanismos de formación de los precios en el mercado.

5.7. Impactos sobre los ecosistemas y las comunidades.

En sucesivas evaluaciones y a través de las prácticas y el trabajo de campo, se ha captado que las acciones impulsadas por Proders están orientadas también a la mejoría de las condiciones de existencia y de organización de las comunidades más deprimidas y de las generaciones presentes. Todo ello mediante una cultura de conservación, manejo y uso de los recursos naturales, de la diversidad biológica; donde se observan proceso de desarrollo de la cohesión, el arraigo y la adaptabilidad social, con disminución de las vulnerabilidades e impactos negativos sobre el medio ambiente.

Proders aparece así como una función-objetivo de creación del "Procampo Verde y Ecológico" que vaya más allá del mero subsidio productivista y eficientista, donde la fraternidad o solidaridad no es sinónimo de compasión o asistencialismo, sino colaboración creadora en el marco de una realidad social crónicamente insostenible y desigual.

Así, dado lo limitado y constreñido de la rentabilidad económica en muchas de las acciones, es importante añadir el concepto de eficiencia social y medio ambiental de largo plazo. Es una forma de entender también el costo de oportunidad no de manera hipotética, sino como una inversión que, al prevenir o evitar externalidades negativas, se beneficia, al mismo tiempo al construir y producir externalidades positivas explícitas, más que como gasto en protección ambiental, sino como una inversión neta en sustentabilidad.

La transferencia de beneficios ambientales calculados de acuerdo al método de costo de oportunidad o de daños evitados, valoración contingente, nos permite ver que los impactos ambientales siempre serán positivos. Ello nos lleva también a formas (incipientes) de acumulación e inversión para apoyar proyectos productivos, socialmente útiles y ambientalmente sustentables.

Una de las consideraciones de nuestra evaluación fue rescatar y destacar la problemática ambiental y social, entre otras cosas porque es uno de los propios objetivos de las acciones que integran el programa, segundo, porque constituye una variable clave en el combate a la pobreza y a la marginación en el mediano y largo plazos; tercero, porque al resarcir o evitar daños a los ecosistemas al mismo tiempo se está invirtiendo en calidad de vida.

De lo antes expuesto se establecen tres tipos de impactos que podrían ser conmensurables aplicando criterios tanto cuantitativos como cualitativos y para poder imputar un factor de rentabilidad, se seleccionaron cuatro escenarios básicos para el análisis Costo/Beneficio:

- | | | |
|----|---|--------------------------|
| 1. | Rentabilidad económica; | (Beneficios Tangibles) |
| 2. | Rentabilidad ambiental local; | (Beneficios Intangibles) |
| 3. | Factor de ponderación social cuantificable. | “ “ |
| 4. | Matriz cualitativa de impactos socio-ambientales. | |

Se ha considerado que la valoración de los costos y los beneficios derivados de Proders requiere de nuevas estrategias de estimación y análisis que eviten o al menos minimicen el sesgo implícito en las herramientas tradicionales de análisis financiero. En este capítulo del Informe Final se enfatizan algunos criterios ambientales de alcance general para la valoración del medio ambiente, sus externalidades negativas, y los recursos naturales, desde una perspectiva conceptual.

Los argumentos se orientan a encontrar una salida adecuada a la manera de estimar, desde las perspectivas cualitativa y cuantitativa los costos y los beneficios derivados de cada una de las acciones que constituyen Proders. Con este propósito, se consignan algunas de las formas en que indirectamente pudiera medirse el impacto del programa, en términos de los objetivos propuestos, por ejemplo, la estimación monetaria agregada, derivada de las pérdidas implícitas en la contaminación y el agotamiento de recursos, asociados a pautas productivas sustentablemente inadecuadas, o bien los jornales que se consideran como un beneficio para los miembros de la comunidad que ejecutaron los proyectos.

Existen experiencias de aplicación del Análisis Costo-Beneficio para analizar la viabilidad de un proyecto sin información cuantitativa de los valores de no uso de la biodiversidad, definido como "Inventario de Referencia de Valoración Ambiental (EVRI)¹. Bajo este enfoque, recomendado también por la OCDE y la EPA de Estados Unidos, se aplican precios de mercado sustitutos y simulados a efecto de enfocarse "no sólo en los usos directos de la biodiversidad, sino especialmente en los productos y servicios no relacionados con el mercado, que proporciona el ambiente natural (...) estos bienes y servicios incluyen una gama de usos no extractivos, funciones ecológicas, de salud humana, así como el uso pasivo y valores de opción" ¹¹⁰

¹¹⁰ Fern Filios, Jim Frehs, et. Al. *¿Cómo revelar el valor económico de la biodiversidad? Una nueva medida de incentivos para conservarla y protegerla.* En, SEMARNAT, *Economía de la Biodiversidad. Memorias del Seminario Internacional de la Paz B. C. S. México, 1999.*

5.8. Valoración de las condiciones ecológico-ambientales.

“Las condiciones ecológicas de la producción y la preservación del ambiente son consideradas como un costo que debe ser internalizado por el sistema económico, llevando a una capitalización creciente de la naturaleza, (pero también a una “descapitalización en términos de los activos y servicios ambientales que se pierden).

Sus problemas más visibles son el control de la contaminación y la disposición de desechos que generan los altos niveles de producción y consumo. La ética ambientalista se orienta hacia los valores del ocio que genera la sociedad posmaterialista, al tiempo que una moral conservacionista rechaza el estilo de vida del hiperconsumo y una ecología social se funda en los principios de una gestión local, descentralizada y democrática de los recursos.”¹¹¹ Desde la economía ecológica se pone en duda el supuesto habitual de la teoría económica del crecimiento, de que la inversión actual conduce a un mayor bienestar en las generaciones futuras. Eso no está justificado. Puede ser que su creciente riqueza esté mal medida al basarse en la destrucción de recursos naturales.

Una distinción habitual referente a los métodos de valoración ambiental es la que se establece entre métodos indirectos y directos. Su objetivo común es descubrir las preferencias de los individuos y traducirlas a valores monetarios. En el primer caso, aunque no existen mercados de bienes (valores) ambientales podemos inferir indirectamente el comportamiento de los consumidores, su disponibilidad a pagar por disfrutar de dichos bienes.

¹¹¹ E.Leff. Saber Ambiental, México, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades – UNAM/ PUMA. P. 201

Valoración Ambiental. La Conservación implica costes monetarios a cargo de las autoridades y costes de oportunidad (lo que se deja de ganar en una explotación de madera o petróleo o turística) al dejar esos espacios como reserva.

Tales costos deben ser pagados por la sociedad. Ese pago se puede analizar a través del método del coste de viaje o de los precios hedónicos: “la calidad ambiental es un bien público que, como tal no se intercambia en el mercado; lo que se intercambia son bienes cuyo precio depende de dicha calidad... ligada a la calidad del entorno en que se vive. Por ejemplo a un valor de paisaje hay que restarle la erosión, la pérdida de flora y fauna, biodiversidad, etc.”¹¹²

Gráfica 3.
Técnicas de valoración ambiental

<p><i>Valoración directa:</i> Mide directamente los cambios en el ambiente</p>	<p><i>Precios hedónicos</i> Valuación contingente</p> <p>Costos de viaje</p>
<p><i>Valoración indirecta:</i> Miden el efecto de los cambios en el ambiente sobre la sociedad</p>	<p><i>Función de producción</i></p> <p>Dosis-Respuesta</p>

¹¹² Alier, Martínez Juan y Roca Jusmet, Jordi. Economía Ecológica y Política Ambiental, FCE, 2000, México.

5.8.1 Captura de Carbono.

Se ha calculado el valor de la vegetación como elemento fijador del Carbono atmosférico. Esta renta se ha calculado también tomando como base las coberturas forestales de la zona. Para cada especie i en la incrustación o parcela j :

$$RC_{ij} = IAVC_{ij} \times D_i \times PVP_i$$

Donde:

IAVC $_{ij}$ es el Incremento Anual de Volumen con Corteza (IAVC) de la especie i en la tesela j .

D_i es la densidad de la especie i

PVP $_i$ es el precio del carbono fijado por la especie i . Este precio es de 8,5 \$/tm¹¹³.

El valor tomado 8,5 \$ debe entenderse como el coste de la reforestación artificial de una masa que fije de forma indefinida (una masa permanente) una tm de CO₂.

A partir de este dato, que sería el Valor Actual Neto de fijar una tm, se ha calculado la renta anual por cada m³ de incremento de volumen de madera, que genera cada una de las especies de la CFN, en función de sus características específicas en relación con este elemento: turno y densidad.

¹¹³ Tomado de Van Kooten et al. "Effect of carbon taxes and subsidies on optimal forest rotation age and supply of carbon services". American Journal of Agricultural Statistics 77: 365-374. 1995

De acuerdo con convenciones emanadas de las Naciones Unidas en la Cumbre de Río de 1992 y del Protocolo de Kioto en 1998, los países desarrollados pueden cubrir sus compromisos de reducción de gases de efecto invernadero a través del mecanismo de desarrollo limpio (CDM), así como de la compra en otros países de certificados de reducción de emisiones de CO₂. La FAO desde hace varios años viene impulsando también el pago por servicios ambientales.¹¹⁴

De acuerdo con estudios, en nuestro país existe un potencial de captura de carbono en el sector cafetalero¹¹⁵ y por cobertura vegetal, de entre 5 y 7 toneladas de carbono por hectárea, adicionales por manejo. En esta estimación se considera una densidad que puede ir de 2500 a 3000 plantas de café y entre 70 y 120 individuos de árboles de sombra.

Cabe señalar que paralelo al trabajo sobre la cubierta vegetal, en la que se aumentarán las poblaciones de los individuos, se incorporarán prácticas de mejoramiento y conservación del suelo, debido a que el carbono capturado de manera adicional es en todo el sistema de café de sombra (cubierta vegetal y suelo donde se puede incluir el área de siembra tanto de cafetos como de caña forrajera).¹¹⁶

Los criterios aplicados para estimar el pago por servicios ambientales fueron los siguientes:

- Tamaño y edad de las plantas; volumen de biomasa;

¹¹⁴ Programa FAO Relaciones tierra-agua en cuencas hidrográficas. En Línea: <http://www.fao.org/landandwater/watershed/>

¹¹⁵ Información proporcionada por el Ingeniero Rodríguez Haro, del Proyecto del Banco Mundial para la captura de Carbono en cafetales mexicanos, marzo de 2003. Ver también: PROFEPA, Alejandro Angulo Carrera. Valoración Económica de la Captura de CO₂ en el parque Nacional Desierto de los Leones. PROFEPA, Delegación Metropolitana del Valle de México. México, 2000.

¹⁷ Para el caso de la cuenca de la ZMCM necesariamente se considerarán otro tipo de plantaciones con capacidad de sumideros de carbono.

- Valores mínimos atribuidos a una vegetación específica¹¹⁷ (sin incluir raíces y suelo).
- Valores bajos en términos de precios internacionales de mercado. El precio promedio en el mercado internacional de cada tonelada de carbono capturada es de entre 10 y 12 dólares.¹¹⁸

Más aún, en la literatura especializada se señala, el valor de las pérdidas (costo de oportunidad) de inventarios de CO₂, debidas a cambio de uso de suelo de bosque tropical "siempre verde", es de 3,633 y 3,337, US dólares, para tierras de agostadero o para fines agrícolas, respectivamente.¹¹⁹

5.8.2. Rehabilitación de superficies degradadas.

Por la importancia y gravedad de este fenómeno, el gobierno federal, entidades federativas, organizaciones campesinas, productores rurales y organizaciones sociales y de investigación están conformando un frente de lucha para combatir la erosión del suelo en nuestro país. Actualmente más de 100 millones de hectáreas de tierra y 87 millones de hectáreas del suelo de montañas están afectadas por este problema.¹²⁰

¹¹⁷ Para áreas naturales protegidas, en bosque tropical caducifolio y semicaducifolio, húmedo y subhúmedo, como es nuestro caso, la captura de carbono oscila entre 40 y 139 toneladas/año. Ver: Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera. Sierra de Manantlán, INE, México, 2000; Juan Manuel Torres, Op. Cit. P.4

¹¹⁸ Conversión a pesos al tipo de cambio de 10.60 pesos/dólar.

¹¹⁹ Fuente; CSERGE 1993, citado por Juan Manuel Torres R. Op. Cit. P. 9

¹²⁰ La Cámara de Diputados aprobó la nueva Ley para la Conservación y Restauración de Tierras, que establece las bases para revertir el deterioro por erosión y deforestación. Con esta ley, votada en 2005, se fortalecen las acciones que la Semarnat impulsa para revertir la degradación de la tierra en México y que afecta a 120 millones de hectáreas. Ver, Lo Mejor del Medio Ambiente núm. 43, SEMARNAT, México, 29 de abril de 2005

Proders ha promovido gran número de proyectos encaminados a la recuperación de suelos, con efectos indirectos positivos, por ejemplo, las presas de piedra acomodada. El beneficio ambiental de este tipo de obras puede cuantificarse, siguiendo los siguientes criterios:

Erosión evitada. Se estima que cada bordo de retención de piedra acomodada cubre un perímetro aproximado de 10 metros de ancho por 50 de fondo y una altura promedio de hasta 1.50 metros. Así de acuerdo al volumen total perimetral, cada metro cúbico de tierra aportaría beneficios ambientales del orden de 135 pesos. Este concepto engloba las externalidades negativas evitadas, lo cual se refiere a acciones de desasolve y erosión así como a beneficios en menor escala por y captación de humedad hídrica¹²¹.

Y como ya se dijo, estas obras traen aparejadas diversos beneficios indirectos, como incrementos en la productividad agrícola y ganadera, agua potable para los municipios, captura de carbono por reforestación esperada.

5.9 Análisis de resultados.

5.9.1. Bondades de la metodología.

Al evaluar los proyectos y acciones del ejercicio 2005 de Proders hemos aplicado con cierta flexibilidad el análisis costo-beneficio, dada la existencia de dos importantes peculiaridades: en primer lugar, los beneficios relevantes son aquellos de carácter indirecto, que por definición recaen sobre la población beneficiaria y no sobre la institución ejecutora; y en segundo lugar, la especial dificultad para valorizar los beneficios, muchos de los cuales son intangibles y cuya rentabilidad o resultados no necesariamente tienen un valor inmediato en el mercado.

¹²¹ Ver Informe de Evaluación del ejercicio presupuestal 2004 de Proders.

Se Considera que el enfoque metodológico propuesto es consistente, rico, exhaustivo, completo y dinámico ya que se mueve entre las consideraciones cuantitativas (del tradicional ACB) que explica y aplica; y lo que es más importante se trata de una metodología que está más acorde con el espíritu de la sustentabilidad y el largo plazo, y con la permanencia de los recursos naturales y de la base material.¹²²

5.9.2. Análisis de la información cualitativa.

Proders constituye una herramienta de la política ambiental promovida por la CONANP. Por ello nuestra evaluación puede testimoniar cuál es la filosofía del programa. Se trata, pues, de combatir la pobreza y el deterioro ambiental, promoviendo y aprovechando, al mismo tiempo, las sinergias y capacidad organizativa de las comunidades.

De tal suerte, la información testimonial obtenida durante las visitas de campo para la evaluación externa del programa, realizada por la Facultad de Economía de la UNAM desde 2001, permite determinar la efectividad en la gestión del mismo, planeación, asignación y ejecución de recursos, y la naturaleza y magnitud de los impactos generados por el programa. Así, es posible extraer algunas conclusiones en torno a la operatividad del programa.

- En general, los subsidios otorgados fortalecen la autonomía de las comunidades rurales. Son pocos los proyectos que revisten rentabilidad en el sentido de ganancia o lucro, pues la mayoría de las acciones están encaminadas a rescatar la diversidad de las comunidades rurales.

¹²² Existen no pocos ejemplos donde los programas y Alianzas pro desarrollo rural tienen ese carácter asistencialista y productivista (Procampo), sin medir ni evaluar los efectos e impactos ecológicos negativos que tales programas provocan.

- Por ejemplo, en el caso de La Chinantla, a través de la Unión de Productores Indígenas de la Sierra de Lalana, UPISL, Proders ha contribuido al mejoramiento de los sistemas agroforestales para asegurar la autosuficiencia de maíz, y a la difusión de sistemas de manejo de fincas integrales y de traspatio, como la acuacultura de traspatio. Por su parte, en la sierra de Manantlán, se ha generalizado el uso de cercos vivos y de los cultivos forrajeros, a fin de incrementar la productividad de la actividad ganadera y reducir la presión del ganado sobre los bosques durante la temporada de estiaje.
- Existe una predominancia de la agenda económica sobre la ambiental. Esto no puede ser atribuible completamente a la forma en que las reservas y/o las delegaciones de SEMARNAT asignan los recursos, pues es comprensible que las comunidades estén interesadas en aquellos proyectos que revisten un beneficio a corto plazo.
- Por ejemplo en los proyectos visitados en la RB Mariposa Monarca, destacó el hecho de que en las acciones realizadas se supeditaba o subordinaba totalmente la dimensión ambiental a la económica; además, durante la visita a esta reserva quedó patente que existe mucha presión de algunos grupos de poder.
- Sin embargo, también existen comunidades que están comprometidos con la protección de los recursos naturales. Por ejemplo, los proyectos de reforestación están indisolublemente vinculados a grupos de trabajo en los que existe una gran sensibilidad ambiental. Se trata de personas visionarias, que de manera pragmática han entendido la importancia de compatibilizar el aprovechamiento de los recursos con la preservación de los mismos.
- Así en la RB Pantanos de Centla y en el APFF Laguna de Términos se platicó con grupos de trabajo en los que existe un pleno convencimiento sobre las ventajas del manejo sustentable de los

recursos; es mas, entienden a cabalidad los servicios ambientales que las zonas boscosas brindan. Cabe señalar que mayoritariamente se trata de grupos pequeños, pues no hay un interés generalizado por desarrollar acciones que no proporcionan beneficios tangibles y a corto plazo.

- Además, las direcciones de las reservas han sabido aprovechar la simbiosis que existe entre algunas actividades económicas y la protección ambiental. Tal es el caso de los cafetales, que reviste una importancia económica y a la vez, fomenta la protección de los bosques, porque los primeros no pueden existir sin los segundos; o bien, el enriquecimiento de acahuales con palma camedor o pita, que garantizan que la frontera agrícola y/o ganadera no se extienda a la zona arbolada. Proyectos de este tipo se pudieron observar en La Chinantla, en la RB Sierra de Manantlán y en la RB de los Tuxtlas.
- Por su parte, las iniciativas de las Reservas Comunitarias en La Chinantla, constituyen otro ejemplo de la capacidad de las comunidades para cuidar y aprovechar sus recursos, independientemente de que exista un decreto federal para ello. Estos casos son contados, pues se trata de comunidades en las que los procesos de concientización llevan ya algunos años.
- Los recursos asignados a través del programa sirven para generar lazos de corresponsabilidad entre la población y las direcciones de las reservas. Por ejemplo, en el Parque Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano se observa que los apoyos, aunque elevados, resultan marginales dado que se trata de una región con poder económico; pero el mérito del programa en esta región, es que han contrarrestado la desconfianza que la población del ANP tiene sobre la dirección del parque.
- Otros ejemplos de este tipo se observaron en la RB Los Tuxtlas, en la cual se involucraron a nuevos grupos, que manifestaron estar muy interesados en continuar trabajando con la Reserva.

- En las visitas, se pudo detectar que hay proyectos importantes surgidos de iniciativas de mujeres y que refuerzan claramente la equidad de género. Por ejemplo, en el APFF Laguna de Términos hay un proyecto para procesar jaiba azul. Las mujeres de esta sociedad señalaron que su interés por desarrollar un proyecto de este tipo surgió a raíz de que varias de ellas trabajaron en una congeladora, la cual después de algunos años, se fue a la quiebra.
- Cabe señalar que se trata de un grupo de mujeres que buscaron apoyos a través de diversas instituciones, y solo PRODERS las apoyó. En Centla hay un grupo de artesanas que aprovechan el lirio acuático y algunos otros materiales considerados como malezas que están en proceso de consolidación.
- Por su parte, en Manantlán existe un grupo de mujeres que instalaron una tortillería con miras a desarrollar un centro de abasto y distribución integral de artículos de primera necesidad, y en esta misma reserva, hay otro grupo que se dedica al acopio y a la industrialización del café y otros recursos naturales (jamaica, nopal, etc.) con el status (aunque no tienen certificación) de productos orgánicos.
- En todos los casos se trata de mujeres muy emprendedoras y creativas. Panorama similar de participación entusiasta de mujeres se observó en la Reserva de Mariposa Monarca en los talleres de artesanía, en la producción de hongo comestible y el cultivo-cría de truchas.

En cuanto a la capacidad de convocatoria e institucionalidad que existe en las Direcciones de las ANP, cabe señalar que:

- El personal de las direcciones de las reservas determina en mucho el éxito o fracaso de las acciones. En Manantlán, por ejemplo, existe un grupo de trabajo muy dinámico que apoya a las comunidades

para gestionar recursos de fuentes diferentes a la reserva. Por ejemplo, gestionan recursos de CONAFOR y de SAGARPA, y los canalizan exclusivamente en acciones que sean compatibles con el programa de manejo de la reserva; además, asisten a las asambleas ejidales con regularidad, trabajan domingos y días festivos, y mantienen una visión integral de la problemática de las comunidades.

- Aunque algunos señalan que la falta de un liderazgo por los inexplicables y repentinos cambios de director, fracturan los esquemas de organización en las comunidades; esta apreciación no la comparten todos los entrevistados, pues existe institucionalidad en la reserva que rebasa los continuos cambios de director.
- Por su parte, en La Chinantla, el compromiso del Ing. Santos, coordinador de Semarnat y su capacidad para concertar las acciones con las comunidades, sin una pizca de paternalismo (la argumentación que les dio a la gente de San Juan Palantla de lo que es posible y no es posible), es otro buen ejemplo de la importancia del personal encargado de la operación directa de Proders.
- La intervención de otras instituciones en el desempeño de los proyectos comunitarios es un elemento más de éxito. La coordinación de esfuerzos entre instituciones académicas, ONG, organismos gubernamentales en sus distintos niveles y las direcciones de las reservas potencian las acciones y disminuyen la duplicidad de esfuerzos.
- Fue posible identificar que en la mayoría de los proyectos exitosos, participa una ONG o alguna institución académica, y coordinan esfuerzos con las entidades gubernamentales, tal es el caso de la RB Los Tuxtlas, La Chinantla, Pantanos de Centla y Manantlán.

- En ocasiones se observó que no era fácil la identificación del programa, pero a la institución se le ubicaba y relacionaba rápidamente. Aunque son pocos los beneficiarios que identifican el programa, casi sin excepción los vinculan con las direcciones de las ANP, y por tanto, la mayoría piensa que el objetivo principal de los recursos es desarrollar acciones que promuevan la protección del medio ambiente.

En el anexo se incluye una matriz donde se evalúa de manera cualitativa el impacto de cada una de las acciones que integraron la muestra para la realización del trabajo de campo, considerando las dimensiones económica, social y ambiental.

5.9.3 Análisis de la información cuantitativa.

Con base en la evaluación de los proyectos se identificaron ocho tipos de escenarios e impactos ambientales indirectamente relacionados con el mercado, pero que producen cambios en los beneficios que fluyen del ambiente hacia las comunidades y viceversa:

1. Suelo relacionado con hectáreas.
2. Suelo no relacionado con hectáreas
3. Vida silvestre
4. Viveros
5. Ecoturismo
6. Capacitación
7. Estudios técnicos
8. Plan de desarrollo comunitario

A manera de ejemplificación sucinta y analítica estimamos los beneficios de la siguiente forma:

Rentabilidad económica = Beneficios tangibles (pago de jornales, apropiación de implementos, infraestructura física, potenciales ingresos por venta de productos o prestación de servicios) / Inversión federal y comunitaria.

Rentabilidad ambiental local = Beneficios intangibles (Daños evitados: \$278/ha. protegida y \$9/m³ agua no tratada, 5 toneladas de carbono capturado por hectárea a razón de 12 dólares tonelada, y \$135/m³ por erosión evitada) / Inversión federal y comunitaria. El cálculo de los beneficios se hizo para un año, aunque en la mayoría de los casos la vida útil del proyecto sea mayor.

Las tabulaciones de las páginas siguientes muestran los principales resultados arrojados por las estimaciones. De acuerdo con los resultados, el coeficiente ponderado de rentabilidad total, que incluye intangibles ambientales, nos da un valor cercano a 2.00. Ello expresa que por cada peso invertido en acciones productivas PRODERS se recibirán al menos 1.97 pesos en beneficios económicos y ambientales para las comunidades, regiones y ecosistemas¹²³.

A nivel de estados, Michoacán es quien obtuvo el mayor coeficiente de rentabilidad total y rentabilidad económica, el cual fue de casi 3.5; sin embargo, en los proyectos ahí visitados, no se detectaron beneficios ambientales directos, porque la mayoría estaban encaminados a desarrollar actividades productivas alternativas, a fin de reducir presión sobre los bosques de oyamel y pino, hábitat de la mariposa monarca.

¹²³ Considera los beneficios a la comunidad, pago de jornales, apropiación de herramienta, uso de infraestructura y valor estimado de plantas.

Evaluación de la rentabilidad económica y ambiental de proyectos productivos seleccionado del Ejercicio Presupuestal 2005 de Proders, por entidad federativa

Estado	No. De proyectos	Inversión		Beneficios			Coeficiente de rentabilidad		
		Proders	Total	Económicos	Ambientales	Totales	E	A	Total
Baja California Sur	9	1,946,090	2,957,081	3,452,891	162,000	3,614,891	1.168	0.055	1.222
Campeche	8	2,108,217	2,622,326	5,952,312	12,540	5,964,852	2.270	0.005	2.275
Chiapas	16	753,500	919,500	2,098,697	29,190	2,127,887	2.282	0.032	2.314
Hidalgo	5	484,320	605,400	1,108,293	19,800	1,128,093	1.831	0.033	1.863
Colima	4	359,479	449,348	881,411	695	882,106	1.962	0.002	1.963
Jalisco	15	1,116,722	1,395,878	3,492,446	2,780	3,495,226	2.502	0.002	2.504
Estado de México	6	295,000	368,853	980,511	√	980,511	2.658	NC	2.658
Michoacán	6	1,290,000	1,612,576	2,424,560	√	2,424,560	1.504	NC	1.504
Puebla	5	393,975	493,054	1,675,915	5,128	1,681,043	3.399	0.010	3.409
Oaxaca	14	1,043,130	1,307,552	2,748,326	75,751	2,819,061	2.102	0.058	2.160
Querétaro	9	540,000	686,825	1,161,386	√	1,161,386	1.691	NC	1.691
Tabasco	15	701,433	860,150	2,158,128	7,260	2,165,388	2.509	0.008	2.517
Veracruz	15	2,080,596	2,534,572	4,645,306	6,072	4,651,378	1.833	0.002	1.835
TOTAL	127	13,112,462	16,813,114	32,780,181	321,216	33,096,381	1.950	0.019	1.969

Rentabilidad económica = Beneficios tangibles (pago de jornales, apropiación de implementos, infraestructura física, potenciales ingresos por venta de productos o prestación de servicios) / Inversión federal y comunitaria.

Rentabilidad ambiental local = (Erosión evitada, superficie protegida, captura de carbono, etc.) / Inversión federal y comunitaria.

NC: No cuantificable

√ : Significa que existen beneficios ambientales que no fue posible cuantificar

**Evaluación de la rentabilidad económica y ambiental de proyectos productivos seleccionado del
Ejercicio Presupuestal 2005 de Proders por región**

REGIÓN	# DE PROYECTOS	INVERSIÓN ECONÓMICA		BENEFICIOS			COEFICIENTE DE RENTABILIDAD		
		PRODERS	TOTAL	ECONÓMICOS	AMBIENTALES	TOTALES	E	A	TOTAL
APFF Islas del Golfo de California	3	1,080,000	1,329,100	1,626,586	√	1,626,586	1.224	NC	1.224
APFF Cabo Pulmo	2	194,250	350,336	463,664	√	463,664	1.323	NC	1.323
RB La Laguna	4	671,840	1,277,645	1,362,641	162,000	1,524,641	1.067	0.127	1.193
APFF Laguna de Términos	8	2,108,217	2,622,326	5,952,312	12,540	5,964,852	2.270	0.005	2.275
APFF Nahá y Metzabok	9	318,500	397,500	1,172,966	29,190	1,202,156	2.951	0.073	3.024
RB Montes Azules (Zona Lacandona)	7	435,000	522,000	925,731	√	925,731	1.773	NC	1.773
RB Barranca de Mezquitlán	5	484,320	605,400	1,108,293	19,800	1,128,093	1.831	0.033	1.863
RB Sierra de Manantlán	19	1,476,201	1,845,226	4,373,856	3,475	4,377,331	2.370	0.002	2.372
RB Mariposa Monarca	12	1,585,000	1,981,429	3,405,071	√	3,405,071	1.718	NC	1.718
RB Tehuacán-Cuicatlán	12	948,225	1,185,906	2,548,767	70,303	2,619,070	2.149	0.059	2.208
La Chinantla	7	488,880	614,700	1,875,474	10,576	1,881,034	3.051	0.017	3.068
RB Sierra Gorda	9	540,000	686,825	1,161,386	√	1,161,386	1.691	NC	1.691
RB Pantanos de Centla	15	701,433	860,150	2,158,128	7,260	2,165,388	2.509	0.008	2.517
RB Los Tuxtlas	11	875,596	1,088,842	2,824,177	6,072	2,830,249	2.594	0.006	2.599
PN Sistema Arrecifal Veracruzano	4	1,205,000	1,445,730	1,821,129	√	1,821,129	1.260	NC	1.260
TOTAL	127	13,112,462	16,813,114	32,780,181	321,216	33,096,381	1.950	0.019	1.969

Rentabilidad económica = Beneficios tangibles (pago de jornales, apropiación de implementos, infraestructura física, potenciales ingresos por venta de productos o prestación de servicios) / Inversión federal y comunitaria.

Rentabilidad ambiental local = (Erosión evitada, superficie protegida, captura de carbono, etc.) / Inversión federal y comunitaria.

NC: No cuantificable

√ : Significa que existen beneficios ambientales que no fue posible cuantificar

realizaron dos obras mecánicas importantes, con beneficios ambientales diversos (erosión evitada, captación de humedad, desasolve, etc.) Respecto a las regiones, La Chinantla tuvo el coeficiente de rentabilidad económica y total mas alto, y la RB Tehuacán–Cuicatlán tuvo el mayor coeficiente de rentabilidad ambiental.

El coeficiente beneficio-costo es superior a la unidad en todos los casos, teniendo un rango de variación entre 14.33 y 1.00 respectivamente entre las alternativas altas y bajas de rentabilidad (ver anexo). Dicho coeficiente, cuya fórmula se indica en la ecuación arriba señalada, es una expresión de la rentabilidad neta del proyecto. Así, el coeficiente de 1.00 que resulta del escenario menos rentable, implica que por cada peso invertido se obtuvo una ganancia equivalente o, alternativamente, del 100%. Por consiguiente, si el coeficiente del escenario más rentable fue de 14.33 (para vivero de cícadas), ello significa que de cada peso de inversión, el proyecto señalado redituó catorce pesos, esto es, 1433%.

De todo lo anterior se resume una gran conclusión, misma que resalta del análisis de los resultados: las bondades y los beneficios positivos, tanto desde el punto de vista económico como del social y del ambiental, que aportan las acciones e inversiones realizadas por PRODERS en todas las ANP y RPC visitadas. Destaca sobremanera la alta rentabilidad por los servicios ambientales y de protección contra fenómenos naturales aportados en las ANP y RPC costeras con vegetación de manglares, aunque este análisis no lo demuestre.

El análisis cuantitativo aplicado en esta sección del informe no modifica en lo sustantivo, sino que refuerza, las consideraciones y conclusiones derivadas del trabajo de campo, de la metodología explicada y del análisis de gabinete, respecto a los beneficios y costos implícitos en el ejercicio 2005 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable y su proyección hacia la sustentabilidad.

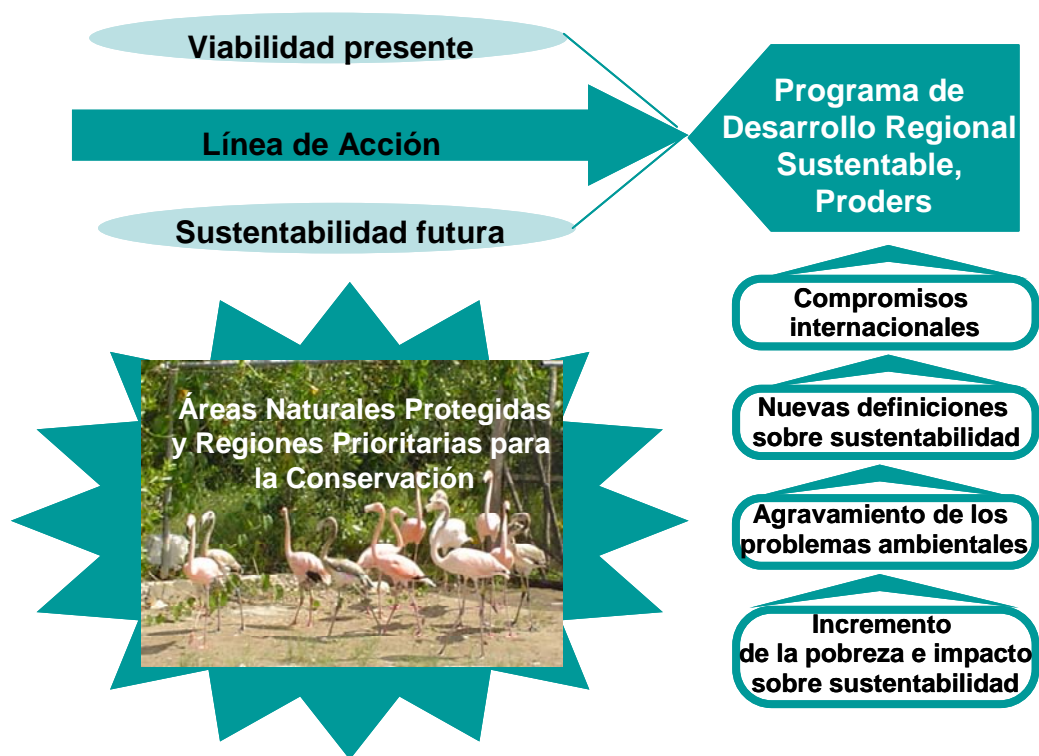
6. Análisis prospectivo y lineamientos de estrategia: Una mirada al futuro de Proders.

En 2005 el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders cumple una década de existencia. A lo largo de su vida institucional se ha ido consolidando operativa, institucional y presupuestalmente y si bien durante este tiempo no ha estado exento de problemas, ha logrado un nivel de madurez que le permite ser parte de la estrategia de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de las Áreas Naturales Protegidas y Áreas Prioritarias para la Conservación del país.

El ejercicio presupuestal 2005 del programa, se caracterizó por la presencia de circunstancias adversas en materia de asignación y disponibilidad de recursos, originadas en hechos por completo ajenos al programa y a su dinámica operativa. Si bien estas circunstancias dificultaron la ejecución y generaron algunos problemas administrativos, salvo en casos excepcionales no llegaron a poner en peligro el cumplimiento de los objetivos generales del programa y específicos de las acciones que lo integraron.

Por el contrario, tales circunstancias constituyeron una oportunidad para probar la madurez administrativa y operativa del programa y comprobar el nivel y la calidad de los lazos de comunicación y colaboración con las comunidades que participan en las acciones. De hecho, las dificultades detectadas en el ejercicio evaluado permitieron reforzar los canales de colaboración establecidos con las comunidades beneficiadas y establecer mecanismos de seguridad para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas de alcance general y específico, a pesar de los rezagos en la disponibilidad de recursos.

La coyuntura política que actualmente vive el país y el inminente cambio de administración federal anticipan desafíos y oportunidades para Proders. Posibles cambios de orientación de las políticas públicas en materia ambiental pueden abrir la oportunidad de potenciar el alcance y los impactos logrados por el programa, pero también pueden poner en riesgo los avances logrados en diez años de operación del mismo.



Se ha considerado por esto conveniente realizar un ejercicio de imaginación sustentado en el conocimiento profundo de los actores involucrados en la operación de Proders, para plantear posibles escenarios de futuro y determinar las estrategias que permitirían llevar al programa al escenario deseable, considerando su situación presente desde una doble perspectiva: interna, es decir, analizando sus fortalezas y debilidades, y externa, analizando las oportunidades y amenazas derivadas de un entorno económico, social, político e institucional que sin lugar a dudas tiene implicaciones sobre el futuro del programa.

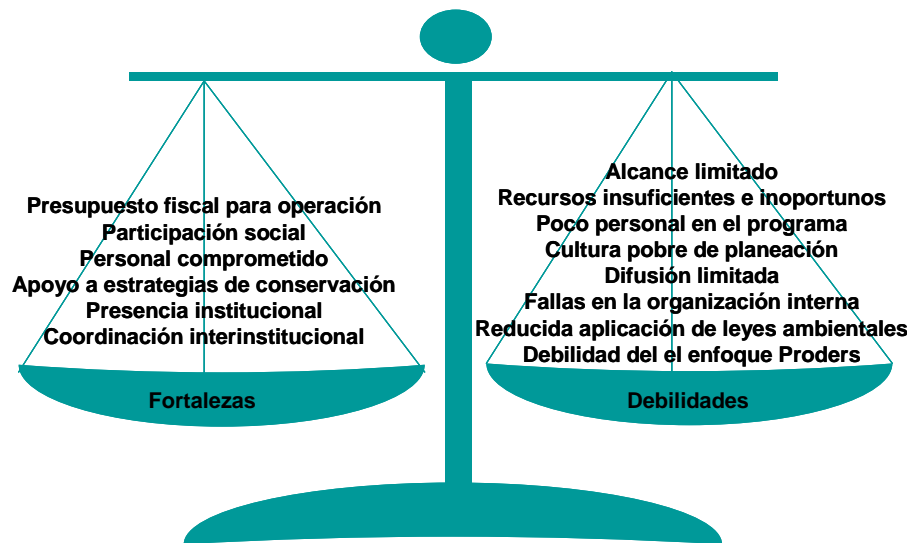
La nota metodológica que se anexa a este Informe Final detalla la forma en que se acopió la información de base para la configuración de los escenarios previsibles para el programa y de los lineamientos de estrategia que podrían permitir que se acerque al escenario deseable, que permitiría aprovechar el potencial sinérgico desarrollado durante diez años de operación. Esta sección del documento presenta los resultados del análisis de la información acopiada de fuentes de primera mano: el personal directivo y operativo de las Áreas Naturales Protegidas, actores fundamentales de la historia de Proders.

6.1 Un acercamiento a las fortalezas y debilidades de Proders.

De acuerdo a la opinión experta de una muestra de quienes integran el cuerpo directivo y operativo de las ANP y RPC y que tiene bajo su responsabilidad la administración y operación a nivel local, el programa ha desarrollado y posee en el momento actual las siguientes fortalezas:

- Dispone de recursos públicos para su operación que son autorizados por el Congreso de la Unión; esto le permite la disponibilidad directa y permanente de fondos; cuenta además con capacidad de gestionar recursos complementarios de fuentes externas.
- Privilegia la participación social en la conservación de los recursos naturales sobre bases de involucramiento y corresponsabilidad de las comunidades, lo que genera conocimiento y apoyo de actores locales y potencia las capacidades de gestión de los habitantes.
- Cuenta con personal directivo, técnico y operativo comprometido, capacitado y con experiencia, que ha logrado una fuerte presencia en las comunidades con las que ha establecido vínculos institucionales y personales que facilitan la instrumentación de las estrategias de conservación.
- Apoya las estrategias de conservación y protección aplicadas en las ANP a través de acciones que estimulan el trabajo organizado, generan sinergias positivas para la conservación y aprovechan de forma sustentable los recursos naturales y la biodiversidad locales.
- Tiene presencia institucional e interinstitucional y capacidad de involucrar al sector productivo a través de acciones específicas, y de establecer alianzas estratégicas. Dispone de una amplia cobertura territorial potencial y ha logrado la permanencia institucional y presupuestal como programa federal.

Análisis situacional: Enfoque Interno



ministración con lo que se pierde oportunidad en su aplicación. Adicionalmente existen recortes inexplicables que afectan a las acciones y al personal.

- El personal disponible es insuficiente para la operación del programa; esto no permite una adecuada instrumentación ni un seguimiento riguroso de las acciones. La mayoría del personal local no cuenta con plazas ni capacitación adecuada, lo que incrementa la rotación.
- Los beneficiarios aún carecen de cultura de responsabilidad, participación y planeación, elementos indispensables para asumir la administración de los recursos del programa; hay necesidad de fortalecer los rasgos de las culturas locales para potenciar los beneficios generados.

Las debilidades más relevantes del programa, en la opinión concedora de los encuestados, son las siguientes:

- Su alcance es aún muy limitado con relación a la dimensión y magnitud de los problemas; los proyectos están sujetos a calendarios fiscales y normas que actúan como restricciones; resulta complicado asegurar la continuidad de las acciones en los plazos mediano y largo.
- Carece de fondos financieros suficientes con relación a las necesidades actuales; la disponibilidad y temporalidad de los recursos es incierta y en general hay retrasos en su

- La difusión del programa es limitada; las comunidades no se enteran con oportunidad de las convocatorias; es necesario reforzar la difusión de los medios impresos con promoción directa. Los tiempos establecidos en las convocatorias son limitados con relación a las necesidades de los solicitantes.
- La organización interna aún no es la más adecuada para potenciar los beneficios del programa; existen procedimientos administrativos lentos y descoordinados, lo cual dificulta el proceso de administración del programa y limita su efectividad.
- La falta de concientización generalizada con respecto al capital natural de las ANP hacen que la normatividad se aplique de manera limitada y se descuide el logro de los objetivos de sustentabilidad, lo cual se percibe como una debilidad inherente al programa.
- Insuficiente sinergia interinstitucional que limita los recursos disponibles y el impacto del programa. Se han hecho esfuerzos para fomentar la coordinación, pero se requieren más acuerdos y foros interinstitucionales que impulsen una mayor vinculación con diversas instancias de los tres niveles de gobierno.
- Riesgo de que por circunstancias políticas el programa se convierta en una forma más en que las instituciones gubernamentales proporcionan recursos a las comunidades sin que se exploten los impactos sinérgicos de actividades con gran potencial.

6.2 Las oportunidades y amenazas del entorno.

El entorno de Proders ofrece, desde la perspectiva de quienes operan el programa, las siguientes oportunidades aprovechables en beneficio del propio programa, de sus objetivos en las ANP y RPC, y en especial para quienes las habitan:

- El programa se ha transformado en un instrumento de la estrategia de gestión ambiental de alcance nacional, lo que hace previsible su permanencia y su integración a los mecanismos e instancias para la toma de decisiones en materia de sustentabilidad.
- Creación de espacios de participación social para la impulsar el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales al tiempo que se atienden las necesidades básicas de la población y se fortalece el capital social comunitario.
- Cooperación con organizaciones locales sensibles hacia programas sustentables para reforzar la aceptación social del programa y reflejar la necesidad de impulsar un desarrollo comunitario integral capaz inducir el mejoramiento de niveles de ingreso y bienestar, desde una perspectiva sustentable.
- Fortalecimiento de los conocimientos empíricos de las comunidades a través del aprendizaje y la práctica cotidianos, para promover nuevas fuentes de empleo al desarrollar capacidades de los beneficiarios para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.
- Fortalecimiento del programa como herramienta de conservación ambiental en las ANP y las RPC, para mantener esas zonas del territorio nacional, en las que el capital natural se encuentra bien conservado y están poco pobladas, en las condiciones actuales o incluso para mejorar su dotación de recursos.
- Impulso a esquemas sustentables de largo plazo mediante el aprovechamiento y restauración de recursos naturales para inducir su conservación e incremento, desde una perspectiva sistémica como en el caso del manejo integral de cuencas hidrológicas o la conservación de sitios reconocidos por riqueza de recursos y biodiversidad.

- Consolidación institucional del programa y mayor aceptación por parte de las comunidades, al detectar formas de atraer beneficios mediante la preservación de los recursos naturales.
- Aumento del apoyo institucional al programa por medio de la mezcla de recursos de diversas fuentes gubernamentales: federales, estatales y municipales.
- Obtención de recursos complementarios a través de instituciones privadas, gubernamentales o extragubernamentales que pueden aprovecharse para acelerar el proceso de sustentabilidad.
- Aprovechamiento del potencial de generación de empleo e ingreso del ecoturismo, actividad con gran dinamismo en muchos países y poco explorada en México.



Las principales amenazas originadas en el entorno en que se desarrolla Proders son, en opinión de los funcionarios consultados las siguientes:

- El posible uso político del programa que pudiera convertirlo en un recurso clientelar de la administración en turno, como muchas otras iniciativas gubernamentales que se encuentran sujetas a vaivenes políticos en especial en un año eminentemente electoral.

- Eventuales cambios en la estrategia de conservación y en la orientación estratégica del programa, asociados a los inminentes cambios en la Administración Pública Federal, que seguramente incidirán en CONANP y en los cuerpos directivos de Proders.
- La posibilidad de que la administración del programa se centralice, lo cual puede obstaculizar la asignación de recursos y la operación y pudiera dar base a fenómenos de corrupción, apoyados en el hecho de que el programa se aplica en lugares alejados y poco accesibles.
- Inadecuada aplicación de los recursos del programa, generando grupos preferenciales para la asignación de fondos dado que los beneficiarios potenciales tienen escaso conocimiento de la mecánica de operación del programa, dada su lejanía de las oficinas y su poco acceso a los medios de difusión.
- Incremento en la incertidumbre en la asignación y disponibilidad de los recursos aprobados para el programa, asociadas a la eventual agudización de las diferencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal.
- Insuficiencia de recursos y lentitud en los procesos de ministración de fondos, aunados a eventuales recortes que hacen que las disponibilidades resulten insuficientes con relación a los compromisos adquiridos con las comunidades de las ANP.
- Aumento en el número de acciones abandonadas por parte de los beneficiarios por falta de madurez organizacional, de experiencia de trabajo como capacidad como equipos o incapacidad del programa de generar beneficios económicos inmediatos.

- Generación de situaciones de paternalismo en organizaciones comunitarias o a la existencia de situaciones de liderazgo ligadas a intereses particulares o de grupo y que pueden sesgar la orientación y los objetivos del programa.
- Incremento de desastres naturales con efectos devastadores sobre los recursos naturales y los ecosistemas. Los factores de inestabilidad climática, incendios forestales, erosión, disminución de mantos acuíferos, etc., tienen impactos negativos sobre el medio ambiente y la sustentabilidad de las ANP.

6.3 Capacidades distintivas y ventajas competitivas.

A lo largo de su historia como instrumento de la estrategia de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de las ANP y RPC, el programa ha consolidado las siguientes capacidades distintivas como programa gubernamental:

- Amplia cobertura y espectro operativo que cubre diversas zonas del territorio nacional; capacidad organizativa y de gestión sustentada en la estructura administrativa, su capital humano y en recursos financieros y materiales de CONANP.
- Reglas de Operación que obligan al involucramiento del sector productivo en pequeña escala en la ejecución del programa y definen condiciones y etapas críticas para la instrumentación de acciones; definen además las bases para la evaluación y seguimiento permanentes de los impactos sociales, económicos y ambientales.
- Enfoque social que obliga establecer vínculos directos con los beneficiarios, refuerza su capacidad de gestión y permite asegurar el éxito de las acciones, fortaleciendo los procesos sociales y el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.

- Contribución a la reducción de la pobreza con enfoque de sustentabilidad y equidad de género, involucrando a los grupos de interés en programas productivos y de conservación no convencionales con aportaciones de las propias comunidades lo que mantiene el interés y asegura que sean exitosos.
- Posibilidad de comunicar con agilidad cambios y decisiones desde los niveles directivos hasta los operativos; capacidad de negociación con dependencias de gobierno y otras instancias; opera como instrumento de concertación entre los diferentes actores de cada región.
- Tiene tres vertientes importantes: proyectos productivos, capacitación comunitaria y estudios de factibilidad para el manejo sustentable del capital natural; impulsa una visión integral del manejo de recursos naturales, no como planteamiento filantrópico sino como una opción real y sustentable.
- Los recursos se orientan a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo comunitario como aspectos complementarios, dentro de una estrategia de generación de alternativas de empleo e ingreso. El enfoque impulsa la generación de procesos integrales de desarrollo regional sustentable.
- Los proyectos comunitarios pueden combinar recursos de varias fuentes para asegurar su viabilidad a mediano y largo plazo y su continuidad en el tiempo. Su costo de operación es bajo y se focaliza en la demanda local.
- El recurso es ejercido por los beneficiarios; cuenta además con fondos para asistencia técnica y personal de asesoría para integración de expedientes; involucra a las comunidades en la toma de decisiones lo que implica que las comunidades deben hacerse responsables de la aplicación de los recursos.

Capacidades y ventajas competitivas



Desde el punto de vista de las ventajas competitivas del programa respecto a otras acciones gubernamentales, el personal directivo consultado manifestó lo siguiente:

- Constituye una opción viable de desarrollo con capacidad de adaptación a necesidades reales de los beneficiarios apoyándose en su participación; cuenta con flexibilidad financiera y de operación para promover la articulación de las diferentes políticas sectoriales.

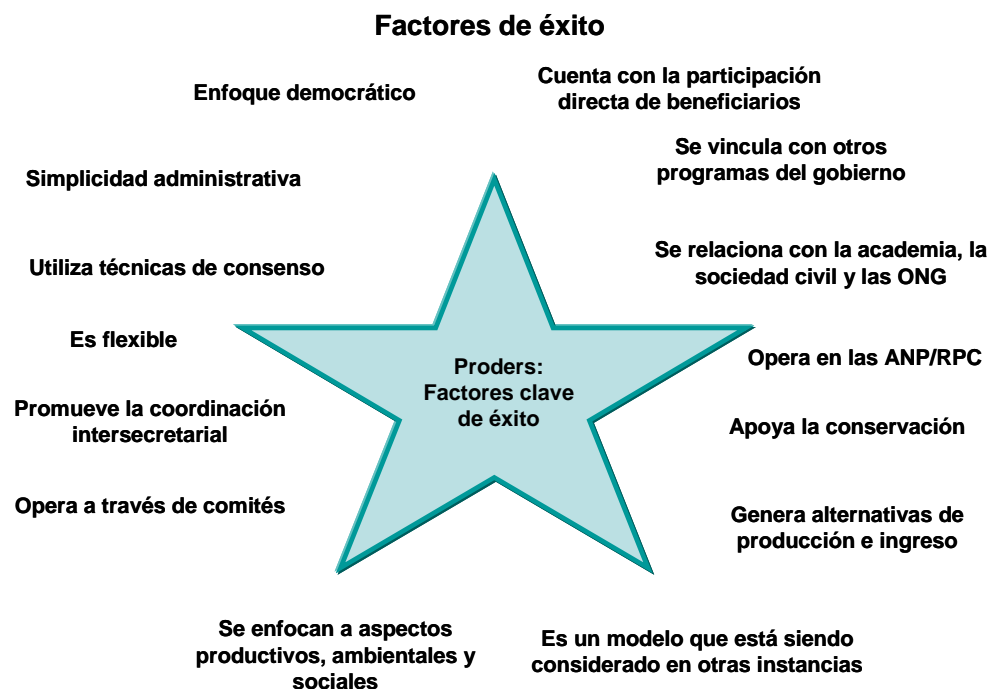
- Es operado directamente por las ANP y RPC, lo que permite impulsar esquemas locales de desarrollo a mediano plazo; Se utiliza a fondo perdido lo que beneficia a grupos marginados y genera sinergias complementándose con fondos de otras fuentes.
- Parte de la necesidad de impulsar el beneficio público al trabajar en la conservación de recursos naturales y la biodiversidad lo que en última instancia nos beneficia a todos; contribuye a asegurar la permanencia de bienes y servicios ambientales.
- Tiene reglas de operación flexibles que permiten apoyar una gama amplia de proyectos y actividades sustentables; se adapta a las necesidades de los beneficiarios y ofrece bases para asegurar la continuidad de las acciones en el tiempo.

- Considera las regiones como espacios para la articulación de políticas sectoriales y ámbitos propicios para la generación de consensos y acuerdos entre actores sociales. Obliga a la participación directa de los beneficiarios y genera compromiso; incorpora a grupos vulnerables como mujeres e indígenas.
- Posee un sistema de evaluación externa de los resultados logrados anualmente lo cual ofrece una oportunidad de retroalimentación y renovación de propuestas para mejorar el programa. Cuenta con experiencias exitosas que influyen en la incorporación del enfoque Proders en otros programas públicos.

6.4 Factores clave de éxito.

- Enfoque democrático y participativo, que permite a las comunidades proponer libremente acciones y beneficiarios; simplicidad administrativa establecida por reglas claras. Acciones que responden a la problemática y necesidades locales.
- Flexibilidad; no es un programa rígido en relación a los montos de apoyo, lo que le permite adaptarse a los costos regionales; facilita la revisión de acciones en tiempo y forma y permite continuidad de las acciones, de acuerdo al interés y necesidades de los grupos apoyados.
- Coordinación interinstitucional, lo que hace posible la suma de recursos para la ejecución de acciones; ejecución a través de Comités Pro-Obra integrados en asambleas comunitarias a través de los cuales se manejan los recursos asignados a las acciones.
- Convenios de Concertación, a través de los cuales se formalizan los apoyos, en los cuales se establecen derechos y obligaciones de cada uno de los involucrados y se definen metas y objetivos de cada caso, así como los mecanismos de operación.

- Catálogo de acciones amplio y diverso, relacionado con temas productivos, sociales y ambientales, orientados a satisfacer necesidades locales y a fortalecer la sustentabilidad de las APN y RPC, desde una perspectiva integral.
- Vinculación con otros programas de los gobiernos federal, estatal y municipal y con diferentes involucrados del sector académico, de investigación y la sociedad civil, así como las ONG locales e instituciones y programas internacionales.
- Confianza entre los habitantes de las ANP a partir de los resultados logrados; se ha constituido en un modelo al que están volteando la mirada otras instancias de gobierno y de otros sectores, dado el impacto social económico y ambiental de la aplicación de las acciones que lo integran
- Participación directa de los beneficiarios; se cuenta con la participación comprometida de comunidades, cooperativas y ejidos; representa los intereses de los dueños y poseedores de los recursos naturales. garantiza la satisfacción de las necesidades reales mediante el manejo sustentable de los recursos.



- Promoción de una mayor participación de las comunidades de las ANP; genera cambio de conciencia ambiental y coadyuva al arraigo de la población; implica sentido de responsabilidad de los productores hacia la conservación del medio ambiente; se ha constituido en punta de lanza del desarrollo sustentable.
- Apoyo a la conservación y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; promueve la autosuficiencia en la aplicación de programas y proyectos claves para la conservación; instrumenta una estrategia de desarrollo sustentable micro-regional.
- Alternativas de producción e ingreso para los habitantes de las ANP, dentro del esquema de conservación de los recursos naturales; genera un compromiso con los actores en la gestión de proyectos favoreciendo la participación y organización social en la conservación de los recursos naturales.

6.5 Estrategias para el fortalecimiento de Proders.

Del análisis de los elementos descritos hasta ahora, es posible derivar algunas estrategias para el fortalecimiento del programa en cuatro frentes que se consideran fundamentales: operativo, administrativo, institucional y presupuestal. Sobre esta base, en la opinión documentada del personal encuestado, las principales estrategias son:

6.5.1 Fortalecimiento operativo.

- Diseñar acciones con una visión de manejo integral de la problemática de las ANP, con estrategias de aplicación que partan de la complejidad de los problemas y que generen mayores beneficios en el corto plazo para los recursos naturales y los habitantes de las ANP, sin perder la perspectiva de mediano y largo plazo.

- Garantizar la continuidad de las acciones en el tiempo para asegurar los beneficios previstos en los plazos mediano y largo; la complejidad de la tarea requiere continuidad de acciones en el tiempo; Proders es una propuesta que requiere constancia para revertir la devastación provocada la falta de conciencia ecológica.
- Disponer de reglas de operación más flexibles y asegurar su estricto cumplimiento; reforzar la capacidad de gestión para fortalecer las instancias internas de planeación, operación y supervisión de las acciones como medio de lograr la mayor efectividad de los recursos.
- Contar con bases de datos con los elementos que puedan apoyar una mejor operación del programa a través de la identificación de paquetes de proyectos, mejores prácticas, tecnologías disponibles, prestadores de servicios de capacitación, consultores, estudios realizados.
- Hacer más eficiente difusión nacional, regional y local del programa, mejorar la operación de instancias y mecanismos de participación social en la operación y apoyar el seguimiento a los proyectos establecidos a través de supervisiones antes, durante y final de cada acción.
- Difundir sistemáticamente el conocimiento a través del intercambio de experiencias entre personal técnico y operativo de diferentes ANP y entre beneficiarios del programa e integrar personal calificado que no cuenta con comprobantes de estudio oficiales.
- Fortalecer las oficinas en las ANP y RPC actuales y establecerlas en nuevos sitios, mediante la actualización de equipos y bienes informáticos, la adquisición de vehículos y equipo de campo para la operación y supervisión de los programas y contar con instrumentos para la evaluación de resultados inmediatos.

6.5.2 Fortalecimiento administrativo.

- Dar certeza laboral al personal que actualmente tiene bajo su responsabilidad la aplicación del programa e incrementar el personal de apoyo a la gestión del mismo con técnicos capacitados; fortalecer los enlaces regionales y robustecer la estructura organizacional de apoyo al programa.

Estrategias para el fortalecimiento



comunicación a los niveles central, regional y local y con los beneficiarios.

- Capacitar a los administradores de cada región en los procedimientos y reglas del programa, creando conciencia de la necesidad de un ejercicio adecuado de los recursos y fortalecer la capacitación de los beneficiarios para una mejor administración de los recursos asignados.
- Fortalecer la capacitación en herramientas de participación y en la construcción de indicadores de gestión del programa; realizar reuniones de intercambio de experiencias; intensificar la comunicación a los niveles central, regional y local y con los beneficiarios.
- Realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior e institutos de investigación para la realización de acciones conjuntas, estudios, proyectos, capacitación, y para la realización de servicio social que vincule a los estudiantes con los problemas de las ANP y las RPC.
- Reforzar los mecanismos e instancias de planeación e impulsar la generación de información útil y oportuna para fortalecer la toma de decisiones y el desarrollo de capacidades para evaluar la calidad de los productos obtenidos.

- Impulsar la integración de programas estratégicos en las ANP mediante ejercicios de planeación participativa que incluyan a las comunidades, y practicar la evaluación de los proyectos como base para la redefinición de estrategias de mejoramiento operativo y administrativo.

6.5.3 Fortalecimiento institucional.

- Fortalecer los mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional para potenciar la capacidad de generación de sinergias e impulsar los objetivos de sustentabilidad de las APN y de las RPC, y en especial apoyar el mejoramiento del bienestar de las comunidades que las habitan.
- Formalizar compromisos de trabajo con los tres niveles de gobierno para impulsar la combinación de recursos con otras dependencias públicas, que pueden destinarse a acciones de reforzamiento de la sustentabilidad de las ANP y RPC.
- Lograr una mejor percepción del equilibrio de políticas de preservación y conservación mediante el uso sustentable de recursos y superar deficiencias y lagunas normativas que obstaculizan la operación del programa, especialmente en el frente interno.
- Asegurar la continuidad del programa, mediante el reforzamiento de las bases jurídicas, legales y administrativas en que se sustenta y reforzar los mecanismos para dar mayor efectividad a su instrumentación, por encima de cambios administrativos.
- Diseñar e instrumentar proyectos de alcance regional y coordinarlos con programas de objetivos similares; establecer convenios de colaboración y promover compromisos de vinculación a los programas de trabajo del sector medio ambiente y recursos naturales, desvinculándolos de los ciclos sexenales.

- Instrumentar acciones para el fortalecimiento de la imagen de CONANP y Proders, difundiendo las historias de éxito asociadas a las acciones apoyadas por el programa por medios electrónicos e impresos y promoviendo la concertación de acciones interinstitucionales en las ANP y RPC del país.

6.5.4 Fortalecimiento presupuestal.

- Pugnar por el aseguramiento de las fuentes de recursos públicos y la liberación oportuna de recursos para aumentar la eficiencia del programa, entregando los recursos con suficiencia y oportunidad así como tener mayor certidumbre respecto a los montos que estarán disponibles.
- Mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación y ejecución de las acciones contenidas en el programa para inducir un aumento general de su efectividad y dar mayor certidumbre al personal técnico y operativo y a los propios beneficiarios.
- Superar inercias burocráticas que obstaculizan los procesos de asignación, liberación y entrega de recursos, hacen que estos lleguen a los beneficiarios con rezago y pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas generales del programa y específicos de las acciones.
- Explorar y proponer nuevas opciones para dar mayor eficiencia al ejercicio presupuestal: descentralizar recursos, ampliar periodos de aplicación del presupuesto autorizado, realizar el ejercicio sobre bases de bianualidad y simplificar los procesos burocráticos de comprobación del ejercicio.
- Reforzar la seguridad de disponer de un presupuesto base, no sujeto a recortes posteriores, a partir del cual puedan hacerse compromisos formales con las comunidades sin arriesgar la credibilidad del programa y la confiabilidad de quienes lo operan.

- Aprovechar la evolución de la normatividad nacional en materia ambiental y los compromisos internacionales en apoyo a la sustentabilidad mundial, para impulsar el fortalecimiento presupuestal del programa y ampliar el alcance y la cobertura de las acciones que lo integran.
- Ampliar las posibilidades de atraer fondos de los sectores social y privado, del país y el extranjero, para fortalecer el programa, utilizando la creatividad y la imaginación para diseñar instrumentos novedosos que permitan la incorporación de fondos distintos a los gubernamentales.
- Gestionar recursos adicionales para estimular a las comunidades que emprenden acciones para conservar y fortalecer el capital natural de las ANP, RPC o áreas de influencia, como compensación a quienes por voluntad propia se suman a los objetivos de sustentabilidad.

6.6 Elementos para optimizar la contribución de Proders a la estrategia de conservación de CONANP.

De acuerdo a la opinión autorizada del personal directivo, algunos de los argumentos y elementos que permitirán optimizar la contribución de Proders a la estrategia de conservación de CONANP, son los siguientes:

- Reforzamiento de su papel como instrumento de planeación y de vinculación con las comunidades, dado que desarrolla de manera directa acciones de fortalecimiento de los recursos naturales.
- Posicionarse como factor estratégico para la conservación del capital natural; concreción de iniciativas de la población local para aprovechar sus recursos de manera adecuada, sumándose a la estrategia de conservación.

- Representar una oportunidad para detonar procesos de desarrollo sustentable, mediante proyectos en los que se privilegian tres factores fundamentales: medio físico, infraestructura productiva y capital social.
- Fortalecer la capacidad de crear nuevas oportunidades de desarrollo para las comunidades contribuyendo a mejorar su calidad de vida a través de la explotación sustentable sus recursos.
- Consolidar una con una visión de mediano y largo plazo del programa y crear una verdadera conciencia de que la conservación de los recursos naturales es la base para un futuro sustentable.
- Promover la conservación de los recursos naturales ofreciendo alternativas para su aprovechamiento sobre principios de sustentabilidad.
- Contribuir al fortalecimiento de las cadenas productivas, como medio de incidir en la revaloración de los recursos naturales.

Fortalecer el enfoque a procesos y la visión de planeación, impulsando la realización de estudios y proyectos comunitarios y la capacitación y desarrollo de habilidades, para fortalecer las posibilidades de éxito de las acciones.

- Aprovechar el acercamiento y la comunicación con las comunidades para impulsar acciones de vigilancia comunitaria, educación ambiental y difusión del proceso de transformación sustentable de las comunidades.
- Fortalecer la estrategia de conservación para el desarrollo aportando los recursos económicos necesarios para catalizar la participación local en la adopción de prácticas productivas sustentables.

- Facilitar la inserción de otros actores institucionales en los procesos de desarrollo sustentable de las ANP y RPC, en particular los financiamientos, bajo el esquema de contrapartidas.
- Proporcionar subsidios para desarrollar acciones de conservación y manejo sustentable de recursos naturales que generan empleo, diversifican actividades productivas y disminuyen la presión sobre los mismos.
- Contribuir a cubrir las necesidades apremiantes de las comunidades con el objetivo último de que esto se transforme en acciones de apoyo a la conservación de los recursos y al uso sustentable del capital natural.
- Llevar a la práctica la política de *conservación con la gente*, para que la política de conservación de los recursos y la biodiversidad y el cuidado por el medio ambiente tengan sentido.
- Lograr el incremento de los recursos del programa para incrementar las posibilidades de desarrollar acciones en apoyo a la sustentabilidad de las ANP y RPC y con esto contribuir a preservar el capital natural del país.
- Fomentar y reconocer el esfuerzo de las comunidades por conservar sus recursos naturales otorgando estímulos económicos y no económicos que premien las acciones orientadas a la sustentabilidad.
- Impulsar procesos de conservación de los ecosistemas, mediante apoyo a proyectos comunitarios que hagan a las comunidades menos dependientes de los recursos naturales de la región.
- Impulsar la revaloración del entorno haciendo que las ANP y RPC sean vistas como más como detonadores de oportunidades que como una amenaza a sus formas tradicionales de explotación de los recursos.

- Fortalecer actividades generadoras de desarrollo local que impulsen la convivencia armónica con el entorno y promuevan el aprovechamiento sustentable de recursos y la conservación de especies endémicas y en peligro de extinción.
- Apoyar iniciativas de las comunidades para estimular a la población local en beneficio de la conservación de los recursos y de los sitios de mayor biodiversidad, a través de actividades productivas que no dañen el medio ambiente.
- Mejorar los procesos de evaluación de proyectos a nivel local, regional y nacional, potenciando la capacidad y la voluntad de la población para participar activamente en el programa y en las acciones que lo integran.
- Impulsar la eficiencia de la operación del programa con capacitación continua del personal, a través de una participación colegiada en la evaluación de proyectos, la capacitación y los estudios técnicos que se realicen.
- Lograr que las acciones del programa sean congruentes con los objetivos de conservación de CONANP y estén alineadas con las declaratorias de las ANP y sus programas de manejo.
- Promover el desarrollo sustentable e incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, creando conciencia ambiental a través de la educación de acciones para mejorar el entorno ecológico.
- Consolidar y posicionar la presencia institucional del programa en las comunidades, con objetivo de generar sinergias institucionales para el diseño de acciones de desarrollo sustentable dentro de cada ANP o RPC.
- Realizar acciones de capacitación de la mejor calidad para los grupos y comunidades, para contribuir al incremento de la calidad de vida de las comunidades y al mejoramiento de la sustentabilidad de las regiones.

- Desarrollar un sistema de evaluación de impactos sociales, económicos y ambientales de las acciones que conforman el programa y utilizarlo para estimular los mejores resultados y prácticas.
- Impulsar una visión de futuro través de la asignación de recursos que aseguren disponibilidad para varios ejercicios y fomentar el desarrollo de procesos locales de planeación para horizontes de por lo menos diez años.
- Asegurar el diseño de programas de mediano plazo para mantener la continuidad de los proyectos y no depender de asignaciones anuales que impiden tener perspectivas más amplia e impactos mayores.
- Propugnar por incrementos en los estímulos fiscales, aplicables a través del programa o por acuerdos con programas intersectoriales para estimular las sustentabilidad, por ejemplo, pago de servicios ambientales e hidrológicos.
- Mejorar permanentemente el programa a partir de las experiencias en la aplicación de recursos ,aprovechando la transversalidad de las políticas públicas en beneficio del manejo sustentable de los recursos naturales.
- Incrementar los impactos del programa mediante el análisis de experiencias generadas por casos exitosos, para compartir y potenciar aprendizajes y diseñar prontuarios de factores de éxito para mejores los índices de éxito. Utilizables en casos de áreas de reciente incorporación al programa.

6.7 Líneas estratégicas para el futuro de Proders.

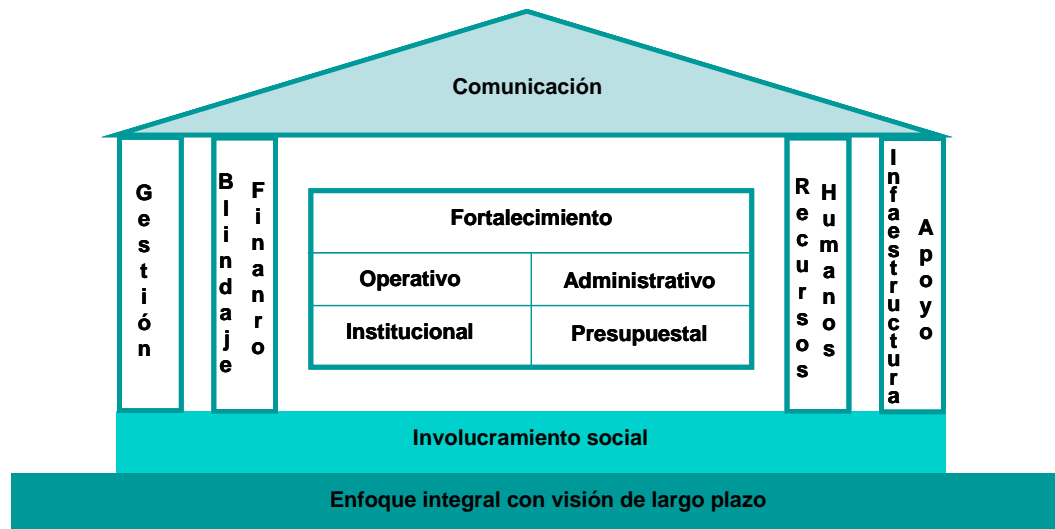
De los planteamientos analizados hasta ahora, es posible desprender algunas líneas estratégicas para fortalecer operativa, institucional, presupuestal y administrativamente al programa. Las líneas estratégicas delineadas a

partir de los elementos proporcionados por los miembros del equipo directivo que fueron consultados, se agrupan en siete ámbitos fundamentales.

6.7.1 Enfoque integral con visión de largo plazo.

- Preservar y aumentar los recursos naturales del país para contribuir a salvaguardar el capital natural del planeta; es una responsabilidad social de nuestro tiempo asegurar la viabilidad futura de ANP y RPC.
- Asegurar la continuidad del programa por sus impactos favorables en beneficio del medio ambiente y de las comunidades que habitan las ANP y RPC, y desvincularlo de factores e intereses políticos.

Líneas estratégicas para el futuro de Proders



- Fortalecer la planeación estratégica, táctica y operativa del proceso de conservación y del programa
- Fortalecer los mecanismos e instrumentos de planeación, programación y presupuestación, para alinear acciones para los plazos corto, mediano y darles un objetivo común.
- Establecer conjuntamente con centros de formación e investigación, mecanismos para identificar y prevenir aspectos meteorológicos y desastres naturales.

- Incorporar a la estrategia de conservación las posibilidades que ofrece el ecoturismo para contribuir al reforzamiento de la sustentabilidad de las ANP y RPC del país.
- Dotar a las ANP y RPC de las condiciones y recursos que aseguren que esa actividad de gran potencial garantice la preservación de recursos naturales y biodiversidad.

6.7.2 Involucramiento social.

- Perseverar en la promoción del desarrollo comunitario integral con un enfoque de sustentabilidad.
- Incrementar la participación y el compromiso social en los procesos de sustentabilidad como condición necesaria para logra éxito en la conservación ambiental.
- Promover soluciones desde el interior de las propias comunidades, las cuales conocen a fondo sus problemas y sus potencialidades, orientándolas hacia esquemas de desarrollo sustentable.
- Establecer modalidades productivas que aprovechen la riqueza natural y potencien los recursos existentes creando cadenas productivas locales, regionales e incluso nacionales.
- Crear arraigo en la gente que vive en las ANP y una sólida cultura de cuidado y preservación del medio ambiente

6.7.3 Gestión.

- Coordinar acciones de impacto sinérgico con los tres órdenes de Gobierno en beneficio del medio ambiente y las poblaciones locales.
- Buscar y potenciar sinergias interinstitucionales con la participación de instancias públicas y privadas, dirigidas al desarrollo de acciones específicas a favor de la sustentabilidad.
- Posicionar la imagen institucional de Proders como herramienta de la estrategia de desarrollo sustentable y combate a la pobreza y no como un programa público más.
- Impulsar la simplificación administrativa de los procesos que integran el programa de tal manera que sus mecanismos de operación sean sencillos y ágiles.
- Regular los impactos sociales y ambientales en las ANP y en espacios en los que se ubiquen ecosistemas cuya biodiversidad deba ser protegida.
- Establecer mecanismos efectivos de vigilancia a través de las propias comunidades que habitan en las ANP y facultarlos como los responsables en primera instancia de su resguardo y conservación.
- Fortalecer la organización social desde el interior de las comunidades como un mecanismo para la búsqueda de soluciones a problemas comunes impulsando la generación de conductas proactivas.

6.7.4 Blindaje financiero.

- Impulsar que los responsables de asignar los recursos tengan conciencia de que las acciones atienden a compromisos internacionales que no deben estar sujetos a retrasos, desviaciones o recortes.
- Cuidar la oportunidad en el suministro de recursos, dado que pueden afectar la ejecución y la calidad de los resultados, debido a la naturaleza misma de las acciones.
- Impulsar mecanismos presupuestales que den certeza a la disponibilidad oportuna de los recursos financieros asignados al programa.
- Establecer parámetros de eficiencia, eficacia y calidad para la asignación de recursos presupuestales para el desarrollo de acciones.
- Definir indicadores de retorno de la inversión, que se aparten de los puramente economicistas y utilizarlos como parte de las campañas de comunicación a todos los niveles.
- Aprovechar el interés nacional e internacional de organizaciones no gubernamentales para apoyar el equipamiento informático ó vehicular del personal y para establecer alianzas sobre proyectos específicos.
- Explorar la posibilidad de que grandes empresas nacionales financien proyectos en las ANP a cambio de campañas publicitarias como empresas socialmente responsables y preocupadas por el medio ambiente, y vendiendo de que la responsabilidad social es rentable.

6.7.5 Fortalecimiento del factor humano.

- Aprovechar el capital intelectual que se tiene en la actualidad y el compromiso que se ha generado con el programa.
- Crear directorios de expertos, consultores, académicos, investigadores, mejores prácticas, etc., y un padrón de beneficiarios que sirva como banco de conocimiento experto en la materia.
- Fortalecer los conocimientos empíricos de las comunidades generando nuevo conocimiento, interés social y promoviendo nuevas fuentes de empleo para estimular el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios.
- Establecer esquemas de aprendizaje y capacitación sobre los principales temas de Proders para promover la especialización en este campo, por ejemplo, Escuelas Proders para entrenar a beneficiarios actuales y potenciales.
- Establecer convenios y alianzas con instituciones académicas para la realización de prácticas profesionales y servicio social utilizables para la documentación de experiencias y conocimientos especializados.
- Intercambiar experiencias a todos los niveles de manera permanente para generar una memoria colectiva al alcance de beneficiarios, académicos, investigadores, estudiantes, organizaciones públicas y privadas.
- Establecer un modelo de administración del conocimiento y crear acervos de capital social aprovechable en todo el país y en foros internacionales acerca del combate a la pobreza y la sustentabilidad.

6.7.6 Infraestructura de apoyo

- Fortalecer la estructura organizacional de soporte a la operación y dotarla de capacidad de respuesta ante las necesidades de los beneficiarios y de los objetivos de sustentabilidad, en especial en caso de que el programa alcance mayor cobertura territorial.
- Dar mayor efectividad a la operación del programa fortaleciendo el equipamiento y las habilidades informáticas del personal; desarrollar e instrumentar un repositorio de conocimientos y experiencias basado en los avances de la tecnología de la información.
- Mejorar la infraestructura de operación de las oficinas regionales mediante mejores instalaciones y mobiliario, lo cual contribuirá a renovar la imagen de la institución y del programa.
- Dotar al programa de un parque vehicular adecuado para apoyar la gestión del programa; gran parte de los proyectos se encuentra en áreas de difícil acceso por lo que parques vehiculares apropiados darían más capacidad de promoción, ejecución y evaluación de acciones.

6.7.7 Comunicación

- Difusión del programa y sus resultados por diferentes medios, electrónicos, informes, documentos de divulgación, congresos, publicaciones, etc., a diferentes públicos objetivo: beneficiarios, autoridades, y académicos.
- Promoción intensa entre los beneficiarios actuales y potenciales, autoridades locales, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, de las características, beneficios y potencialidades del programa.

- Información abierta de las acciones que integran el programa y de información relacionada: indicadores, impactos ambientales, fundamentos conceptuales, elementos tecnológicos, sociales y económicos.

6.8 Escenarios previsibles para el programa.

La coyuntura política que vive el país, que implica cambios trascendentes en la Administración Pública Federal, constituye de manera simultánea una posibilidad de que la situación social, económica y ambiental de país mejore de manera sensible, pero también de que las cosas transiten hacia condiciones más desfavorables aún que las actuales.

Como parte de las programas públicos, Proders está también inmerso en la incertidumbre y en la inquietud asociada a tal coyuntura política y seguramente pasará por una etapa aún más incierta hasta en tanto la nueva administración ofrezca señales de la forma en que incorporará a la agenda de gobierno los temas relacionados con el capital natural y la sustentabilidad en los planteamientos de gobierno. Hasta antes de ese momento, no existe seguridad acerca de cambios en muchos aspectos que caracterizaron a la administración actual en estos ámbitos.

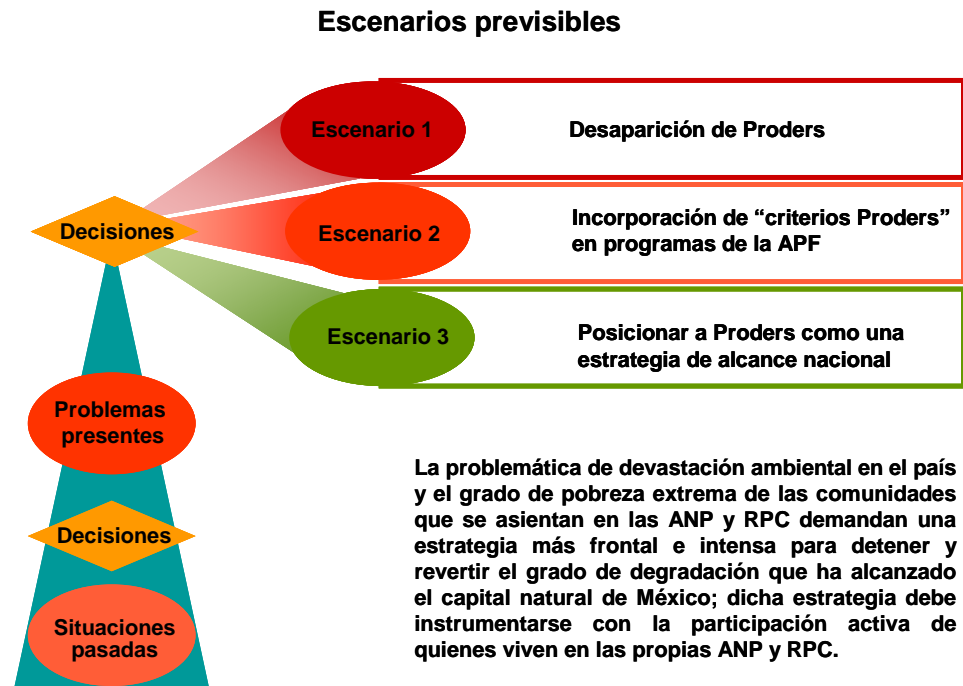
Los elementos descritos en este capítulo del Informe nos habilitan para proponer algunos escenarios previsibles y algunos elementos de estrategia para el futuro del programa. De nueva cuenta, en este caso hemos recurrido a las opiniones autorizadas del personal directivo de CONANP, obtenidas mediante la encuesta referida en las secciones anteriores y a experiencia del grupo de investigación adquirida por los procesos previos de evaluación de Proders.

Tres son las opciones que de acuerdo al análisis se consideran como escenarios previsibles para el futuro de Proders, de las cuales se destacan enseguida sus características, ventajas y desventajas:

1. Desaparición de Proders como instrumento de gestión ambiental en las ANP y RPC del país. Esto pudiera ser posible si, a pesar de todas las evidencias positivas de sus impactos, económicos, sociales y ambientales, el programa no pudiera alinearse con la filosofía y los planteamientos de la próxima administración federal en materia de desarrollo sustentable.

2. Potenciación del modelo Proders y generalización de su alcance normativo. Sobre la base del éxito logrado en ANP y RPC del país, su filosofía de trabajo y sus principios de operación son incorporados de manera generalizada a las reglas de operación de los programas públicos vinculados con objetivos económicos, sociales y ambientales.

3. Expansión de Proders como programa de alcance nacional, adoptado como un modelo alternativo de desarrollo, sustentado sobre una filosofía de trabajo, un enfoque conceptual y una mecánica operativa distintas, incluso opuestas a las convencionales, encaminado a la recuperación del sentido auténtico del desarrollo y orientado al fortalecimiento del espíritu, el trabajo y la forma de vida comunitarios.



6.8.1 Desaparición de Proders como instrumento de gestión ambiental en las ANP y RPC del país.

El inminente cambio de administración eleva el riesgo de cambios drásticos en la orientación de las estrategias fundamentales para el futuro del país y desde el luego pone en riesgo la continuidad de los programas gubernamentales. Esto puede originarse en causas de fondo o simplemente de forma. No han sido pocos los casos de programas exitosos que son retirados como parte de las políticas públicas debido a que no logran alinearse con las formas de conceptualizar la estrategia nacional de desarrollo que abanderara una nueva administración federal.

Los programas públicos tampoco son ajenos a desavenencias políticas entre distintos partidos políticos e incluso entre facciones de un mismo partido, o a diferencias personales entre quienes detentan el poder, lo cual puede originar animadversión hacia la orientación estratégica de los programas gubernamentales. El riesgo potencial para Proders pudiera ser que no lograra la congruencia con las líneas estratégicas en materia de sustentabilidad impulsadas por la nueva administración.

Por su propia naturaleza y alcance, Proders constituye un programa de perfil modesto que, según se ha demostrado, logra impactos notables mediante la promoción de acciones en pequeña escala en comunidades marginadas que habitan en las ANP y RPC de diversas regiones del país. No constituye un programa que genera obras ni resultados espectaculares que atraigan la atención nacional. Seguramente pocos funcionarios públicos verían a las acciones de este programa como fuente de lucro político como para consolidar posiciones de poder. Proders, por su propia naturaleza y características no tiene la capacidad ni el propósito de generar lealtades adquiridas ni clientelismo político.

La escala en pequeño de las acciones del programa constituye simultáneamente su principal fortaleza y su mayor debilidad. Por un lado prácticamente es inexistente en el panorama presupuestal, sobre todo si se

considera la dimensión de otros programas públicos que superan en algunos casos en miles de veces el alcance financiero de Proders. No notarse demasiado ni hacerse parte de ambiciones de poder es quizá una de los factores que ha permitido que Proders se mantenga como un programa marginal a lo largo de diez años de existencia institucional.

Por otro, su presencia en espacios de la geografía nacional lejanos y en muchos casos prácticamente inaccesibles y el estrato social que constituye su grupo objetivo, sin mecanismos de presión social ni representatividad en los centros de poder, harían prácticamente imperceptible su eventual desaparición de la esfera gubernamental. Tampoco habría forma de que los beneficiarios del programa, únicos afectados por su posible desaparición del ámbito de las políticas públicas, hicieran sentir su descontento por la eliminación de un programa gubernamental que les ha devuelto la confianza en las acciones de gobierno y les ha cambiado su percepción de los programas públicos.

Quizá una fuente de mayor capacidad de protesta ante este posible escenario estará vinculado con el ámbito internacional, dado que Proders responde, así sea en muy pequeña magnitud, a compromisos multilaterales de alcance mundial promovidos por organizaciones de importancia global que seguramente harían sentir su malestar por la desaparición de un programa gubernamental probadamente exitoso en el ámbito de las ANP y RPC del país y que ya empieza a ser reconocido a nivel internacional.

Las organizaciones no gubernamentales, con muchas de las cuales Proders interactúa y genera sinergias en diversas partes del país y a través de múltiples acciones, y que han visto de cerca su potencial para impulsar el desarrollo sustentable, seguramente también harían patente su reacción en contra de la eventual desaparición del programa como parte de las políticas públicas que buscan la sustentabilidad del proceso nacional de desarrollo.

No sería posible advertir ningún beneficio evidente de su eventual desaparición de la esfera de actividad gubernamental y nada garantiza que las protestas internas y externas puedan librar a Proders de una eventual desaparición o en el peor de los casos, de una transmutación en un programa distinto, probablemente con más semejanza hacia los programas convencionales y ajeno a la filosofía de trabajo y a la mecánica operativa que lo caracterizan y le dan capacidades distintivas en el ámbito de las políticas públicas.

Los grandes perdedores de este posible escenario para el programa serían los procesos de sustentabilidad de espacios privilegiados del territorio nacional caracterizados por riqueza de capital natural, y muy especialmente las comunidades que las habitan, para los cuales Proders representa una oferta de acciones a la medida de sus posibilidades organizativas, de participación y de aportación de recursos, y que a cambio no les requiere ningún tipo de lealtad ni de contraprestación, salvo la voluntad de sumarse a acciones a apoyo a la sustentabilidad, la economía y la sociedad de las Áreas Naturales Protegidas y las Regiones Prioritarias para la Conservación.

Las estrategias nacionales de desarrollo sustentable y los procesos de gestión de la sustentabilidad de espacios del territorio nacional resentirían un impacto cualitativo importante y la imagen del país se vería afectada dado que este escenario implicaría que para la política gubernamental, la búsqueda de la sustentabilidad no constituye una prioridad.

6.8.2 Potenciación del modelo Proders y generalización de su alcance normativo.

El modelo Proders ha sustentado su éxito en la capacidad de establecer vínculos duraderos con los integrantes de comunidades marginadas que habitan las ANP y RPC del país y de generar impactos sinérgicos sobre la economía, la sociedad, el medio ambiente y los recursos naturales de multitud de pequeñas comunidades del medio rural de nuestro país.

Se sustenta en una filosofía de trabajo que privilegia a las personas que integran una comunidad, sus actividades productivas, sus formas de organización social y la preservación del medio ambiente, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que posee, para que sirvan de sustento a la actual generación y a las venideras. Su filosofía de trabajo y sus mecanismos de operación se expresan claramente en reglas de operación que contienen objetivos, características, beneficiarios objetivo, tipos de acciones que apoya, y muchas otras características que hacen de Proders un programa diferente.

Sobre las bases del éxito que logrado, Proders ha llamado la atención de diversas dependencias gubernamentales que buscan incorporar a sus programas las características que lo hacen un programa distinto y exitoso. De la misma forma, instituciones de alcance internacional que han participado en la evaluación de diversas acciones de gobierno, han formulado recomendaciones que sugieren la inclusión de las características distintivas de Proders a los mecanismos de operación de programas de mayor alcance presupuestal y cobertura espacial.

Las reglas de operación de los programas públicos constituyen la forma institucional adecuada para caracterizar su perfil y alcance y mecanismos administrativos y operativos. Si bien el programa ha demostrado ampliamente sus bondades a lo largo de una década de existencia institucional, su alcance espacial es limitado y aún considerando que creciera considerablemente en cobertura y recursos no sería viable esperar que décadas de seguir pautas de desarrollo no sustentable pudieran ser contrarrestadas por un solo programa público, por más exitoso que fuera.

La sustentabilidad del país es una tarea demasiado importante y de una escala tan grande como para pensar que un sólo programa público tenga la capacidad de hacer que un país vire hacia una ruta de desarrollo sustentable. La sustentabilidad necesita ser vista como una responsabilidad colectiva en cuya búsqueda es necesario involucrar a todos los sectores y a toda la población de un país. No es factible pensar en el desarrollo sustentable sino en términos de una corresponsabilidad y una participación en gran escala que incluso

trasciende las fronteras nacionales, dado que el capital social, los recursos naturales y el medio ambiente no se circunscriben a límites administrativo ni políticos.

A los Estados Nacionales a través de sus gobiernos les corresponde quizá una responsabilidad mayor que al resto de los actores de una sociedad en la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo. Su capacidad de movilizar recursos y voluntades no tiene comparación con la de otros componentes de la sociedad. A través de las políticas y los programas públicos pueden inducir una reorientación generalizada de pautas de producción y consumo que resultan determinantes para el proceso de desarrollo de los países.

Es por esto, de acuerdo con este escenario, que Proders pudiera convertirse en punta de lanza para la incorporación de criterios de sustentabilidad en el proceso de diseño de políticas públicas y en la instrumentación de programas gubernamentales orientados a generar una nueva actitud ante el capital natural del país.

Ejercer un liderazgo institucional de este tipo sería para Proders una gran oportunidad para aumentar su alcance y su capacidad de influencia, a partir de reglas de juego probadas en diez años de práctica en el ámbito del desarrollo sustentable, así sea en pequeña escala. Es este un escenario que permitiría al programa reforzar su imagen y su autoridad moral en el ámbito de las administraciones públicas federal, estatal y municipal. Sobre esta base sería posible incrementar su esfera de influencia hasta alcanzar otros ámbitos de la sociedad nacional.

6.8.3 Expansión de Proders a nivel nacional, adoptado a escala nacional como una propuesta de desarrollo alternativo.

Una tercera opción para el desarrollo futuro del programa podría ser su adopción como una estrategia de alcance nacional para impulsar un modelo de desarrollo alternativo sustentado en bases conceptuales, administrativas y operativas distintas a las convencionales. Este Informe Final presenta los resultados de una revisión de las diversas escuelas de pensamiento que han buscado formas imaginativas e innovadoras para solucionar los problemas sociales, económicos y ambientales de las economías en desarrollo.

Muchas de estas corrientes se han generado a partir del descontento por los resultados de los estilos de desarrollo impulsados por los grupos de poder de alcance nacional, regional e incluso mundial. Probablemente, durante las décadas de instrumentación de estrategias de desarrollo que responden a la tradición dominante, no solamente no han logrado solucionar los problemas centrales de los países que las han adoptado, sino que incluso los han agravado y visto crecer en dimensión y complejidad.

La investigación realizada muestra que Proders reúne muchas de los rasgos distintivos de las nuevas propuestas que, bajo distintas denominaciones y fundamentos conceptuales y prácticos, se han orientado a la búsqueda de soluciones integrales a los problemas de los países subdesarrollados, desde una perspectiva totalmente distinta a la que tradicionalmente se han seguido, asociados a la inercia de las pautas de desarrollo impulsadas por la economía global.

Si bien varios de los modelos de desarrollo alternativo no van más allá de reflexiones y ejercicios de imaginación generados en la insatisfacción, en otros casos constituyen la base para modelos conceptuales, sólidos, sustentados en análisis profundos de la realidad y de los problemas que no han podido ser solucionados por la dinámica del desarrollo de la economía global.

En especial, no han logrado incorporar a los signos visibles del progreso a grandes grupos sociales que se mueven al margen de los mercados nacionales y globales y que han adoptado características y dinámicas propias, en términos de las propias necesidades locales.

Diez años de resultados notables en la práctica del desarrollo a escala comunitaria hacen que Proders se convierta en una opción viable para amplísimos sectores de la población nacional que no han podido ser incorporados a la dinámica de la estrategia nacional de desarrollo y que requieren de una oferta de desarrollo en pequeña escala que les proporcione los elementos para su fortalecimiento económico, su consolidación como grupos comunitarios y a través de estos elementos, incidir favorablemente a los objetivos de sustentabilidad propuestos para las ANP y las RPC del país.

La evidencia proporcionada por la interacción que el grupo de investigación ha tenido con los equipos de trabajo a cargo de las ANP y RPC del país, con representantes de organizaciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, y muy especialmente con amplios grupos de beneficiarios que habitan ANP y RPC en todo el territorio nacional, muestra con claridad los impactos sinérgicos generados por los proyectos comunitarios, las acciones de capacitación y los estudios técnicos que se desarrollan con recursos de Proders en términos de reforzamiento de la infraestructura de producción, fortalecimiento de la solidaridad y el espíritu comunitarios y mantenimiento del capital natural.

Por muchas razones, vinculadas a su filosofía de trabajo, sus mecanismos operativos, sus procedimientos administrativos y a los resultados que logra, Proders reúne las condiciones que le permiten enfrentar la posibilidad de ser utilizado como modelo de desarrollo sustentable para un gran número de comunidades que se desenvuelven al margen de los símbolos visibles de lo que convencionalmente llamamos progreso y que requieren un desarrollo a la medida de sus necesidades; un auténtico desarrollo a la medida de lo humano.

7. Conclusiones generales de la evaluación del ejercicio 2005 de Proders y lineamientos de estrategia para el futuro.

La evaluación de procedimiento, gestión e impacto del ejercicio 2005 de Proders, desarrollada por la Facultad de Economía de la UNAM y sustentada en el análisis de información estadística, documental y testimonial, y en dos etapas de trabajo de campo, permite formular las siguientes conclusiones:

- El ejercicio presupuestal 2005 fue contrastante; por un lado, Proders contó con el mayor monto de recursos en toda su historia institucional, lo que le permitió ampliar todos los índices de operación con relación al ejercicio presupuestal del año anterior.
- El presupuesto asignado al programa fue de casi 88 millones de pesos con los que se pudieron realizar más de 1,200 acciones en 94 ANP y RPC del país, 239 municipios y 839 comunidades. En términos cuantitativos, el presupuesto creció en más de 80%, el número de acciones realizadas aumentó por encima de 60%, el número de regiones beneficiadas creció 40% y el de comunidades atendidas casi en 80%, con respecto al ejercicio de 2004.
- No obstante, el año evaluado se caracterizó también por una gran incertidumbre en cuanto a los montos asignados y por considerables rezagos en la ministración de los recursos para ejecución de acciones. La asignación definitiva del programa solo se supo con certeza en el primer bimestre de 2006 y la primera entrega de recursos se realizó hasta el segundo semestre de 2005.
- No hubo duda de que las irregularidades en el proceso presupuestal se originaron en las tensiones existentes entre los poderes ejecutivo y legislativo que finalmente se convirtieron en una diferencia

sustancial entre el monto autorizado por el Congreso de la Unión y el que finalmente la SHCP entregó a CONANP para la ejecución de Proders.

- Esta situación generó problemas importantes para la gestión del programa como fueron el incremento de los gastos de operación, la sobrecarga para los equipos de trabajo de las ANP y RPC del país, la necesaria reprogramación de las acciones, el riesgo para el cumplimiento de los calendarios de ejecución y la renegociación de plazos y condiciones con prestadores de servicios y proveedores entre otros.
- También hizo que se presentaran tensiones innecesarias con diversas dependencias, instancias e instituciones de diversos sectores con las cuales se han establecido alianzas estratégicas para aglutinar recursos y realizar acciones de mayor alcance, las cuales tuvieron que ser recalendarizadas en los casos en los que los recursos de Proders no llegaron con oportunidad.
- Pero quizá el mayor impacto negativo de las irregularidades presupuestales se dio en la imagen del programa y de los responsables de su gestión ante las comunidades beneficiadas, cuyos integrantes comprometieron sus recursos y su entusiasmo en acciones que no pudieron ser realizadas a tiempo y que en algunos casos, por estar vinculadas a factores climáticos, perdieron oportunidad.
- Sin embargo, lo que pudo ser un grave riesgo de sub-ejercicio del programa, abandono de iniciativas por parte de las comunidades, incumplimiento de objetivos y metas y cuestionamiento severo de los objetivos del programa y de las condiciones en que se realiza, terminó convirtiéndose en una oportunidad.
- La cercanía de los responsables de la gestión del programa a nivel local y la intensa y abierta comunicación que mantienen con los habitantes de las comunidades atendidas permitieron que la difícil situación de rezago en la entrega de recursos se convirtiera en una oportunidad para reforzar la confianza y el apoyo mutuo que se observaron.

- Sin duda se presentaron situaciones específicas de gran tensión con las comunidades en las que el nivel de necesidades y el apremio por cubrirlas se combinó con carencias y resentimientos añejos que hallaron su oportunidad de salir a la luz, pero en ningún caso se detectaron casos de protesta generalizada y mucho menos con violencia.
- Hubo también sospechas manifiestas de que el rezago pudiera haberse originado en desvío de recursos a nivel central con el propósito de apoyar las campañas políticas y los procesos electorales inminentes, pero no hubo acusaciones directas contra el personal de las ANP y RPC por desvío o uso inadecuado de los recursos.
- Los inconvenientes asociados a la coyuntura presupuestal no afectaron, sin embargo, la gestión del programa ni el apego a las Reglas de Operación vigentes. La investigación de campo permitió verificar una operación alineada con las disposiciones normativas vigentes en la primera fase de la gestión del programa orientada a la difusión, promoción y asignación de recursos.
- No obstante, en algunas etapas de la ejecución de las acciones, el retraso en la ministración de fondos obligó a evitar, si bien de manera temporal, la aplicación estricta de la normatividad dado que de otra manera se hubiera dado la necesidad de abandonar las acciones y de caer en sub-ejercicio de los recursos disponibles.
- De acuerdo a la evidencia encontrada, esta situación se dio por excepción y se regularizó en cuanto las condiciones lo permitieron, para evitar que las situaciones imprevistas, por ejemplo, la conclusión de acciones fuera del año de ejercicio, afectaran la limpieza del programa en términos administrativos y pudieran generar problemas para los responsables de la gestión del programa.
- En los casos detectados, la recomendación fue enmendar la situación y evitar que la excepción se convierta en regla, a partir del principio de que las irregularidades del ejercicio presupuestal explican que en casos

especiales se haya actuado fuera de la norma, pero de ninguna manera lo justifican, si bien debe decirse que en ningún caso se detectó que los beneficiarios percibieran mala fe ni interés personal en provocar o aprovechar las situaciones de excepción.

- En todo caso se preservó la transparencia en la gestión del programa y en lo general, el ejercicio se apegó a la normatividad vigente, lo cual pudo constatarse en la verificación documental y en las encuestas levantadas con el propósito de determinar la transparencia y el apego a lo establecido en las Reglas de Operación del programa.
- No se hizo evidente en ningún caso un manejo sesgado o interesado de los procesos de selección de propuestas comunitarias, ni que pudieran perder objetividad y transparencia; en los casos incluidos en la muestra se verificó documentalmente la aplicación de los métodos y técnicas definidas por las Reglas de Operación para la selección y jerarquización de las propuestas.
- Sí es necesario insistir en la conveniencia de intensificar los procesos de comunicación con las comunidades solicitantes para tengan un conocimiento amplio y suficiente de la operación de los procedimientos internos y en los procesos de selección de las propuestas, dado que en lo general la evidencia mostró desconocimiento de estos aspectos por parte de los beneficiarios.
- Deben también depurarse los procesos y medios de comunicación del programa con las comunidades que habitan las ANP y RPC objeto de atención, dado que es cuestionable la efectividad de los canales de difusión establecidos por las Reglas de Operación. Sin duda el canal de comunicación de mayor efectividad fue la promoción directa mediante visitas de los promotores y técnicos del programa
- En general, las comunidades se alojan en zonas de difícil acceso a las que difícilmente llega la prensa. Por otra parte esta no es un medio habitual por el que las comunidades se enteran de la información cotidiana; la

evidencia mostró que las comunidades conocen las convocatorias anuales del programa más por el contacto personal con los promotores del programa que por la prensa.

- La evaluación de impactos realizada a través de una muestra representativa de acciones integradas al programa mostró que en ningún caso la coyuntura presupuestal afectó el cumplimiento de los objetivos y metas de las acciones, si bien en algunas acciones, como se comentó, los programas de trabajo tuvieron que ajustarse a las circunstancias.
- Menos aún se detectó que disminuyera la calidad de los impactos favorables sobre la infraestructura productiva, la cohesión social y el espíritu comunitario, el medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. En estos términos, Proders reforzó el convencimiento de su capacidad de cumplir su cometido con relación a los tres factores mencionados.
- La valoración de los impactos mostró que sin duda, las acciones que conforman el programa tienen una muy elevada rentabilidad que puede ser difícil de detectar si recurrimos exclusivamente a las herramientas tradicionales de análisis financiero.
- Uno de las mayores fortalezas de Proders es su gran capacidad de generación de activos intangibles, que constituyen elementos clave de cualquier proceso de desarrollo. Si bien de difícil cuantificación, tienen un potencial muy grande de crear impactos sinérgicos y su papel trascendente en las estrategias de desarrollo a nivel comunitario se hace cada vez más evidente.
- La aplicación de las técnicas de cuantificación de impactos, desarrolladas para los propósitos de estas evaluaciones, si bien mejorables, muestran que, sin lugar a dudas, la rentabilidad económica, ambiental y social de los recursos empleados para apoyar el desarrollo de proyectos productivos, realizar capacitación y estudios técnicos de soporte, es muy elevada con respecto a los estándares de los proyectos de inversión.

- De acuerdo con las estimaciones, en promedio, un peso invertido en acciones Proders, reditúa un peso adicional en beneficios económicos y ambientales, lo que constituye un indicador más que saludable de la rentabilidad de los recursos que la sociedad entrega a las comunidades de las ANP y RPC, vía Proders, para realizar actividades que refuerzan la sustentabilidad.
- Estos resultados, derivados de la aplicación de la metodología a una muestra de 153 acciones de las más de 1,200 que integraron el ejercicio 2005 del programa, hicieron evidente que existen pocas opciones de inversión social de tan elevada rentabilidad y justifican, desde cualquier perspectiva, que el gobierno federal destine recursos para apoyar Proders.
- La evaluación hizo énfasis en desarrollar un análisis prospectivo del programa que permitiera configurar escenarios previsible para el programa y delinear estrategias para acercarlo al escenario deseable. La base del análisis fue la realización de un análisis interno, fortalezas y debilidades, y un externo, oportunidades y amenazas.
- La secuencia metodológica llevó a desprender las capacidades distintivas y ventajas competitivas del programa para determinar los factores que originan el éxito del programa en conjunto y de las acciones específicas, de acuerdo a la experiencia de las evaluaciones realizadas: de estos elementos fue posible obtener algunos elementos para la definición de estrategias para su fortalecimiento.
- Son cuatro los frentes para los cuales se delinearón las estrategias mencionadas: operativo, institucional, administrativo y presupuestal, que son que, de acuerdo a los resultados del análisis, deben fortalecerse para asegurar la viabilidad futura del programa. Adicionalmente, la investigación arrojó información para definir algunas líneas de acción para optimizar su contribución a la estrategia de conservación de CONANP.

- Sobre estos elementos se ofrecen líneas estratégicas para el futuro de Proders, entendidas como los frentes de trabajo que permitirán aminorar las debilidades, aumentar las fortalezas y que posibilitarán el aprovechamiento de las oportunidades y la mitigación de las amenazas que se derivan del entorno en que se desenvuelve, todo esto en beneficio del programa y de los objetivos que impulsa.
- Como punto final de esta secuencia metodológica se desprenden tres escenarios previsibles para el futuro de Proders: su posible desaparición si, a pesar de todas las evidencias de sus impactos positivos y de su capacidad de generar efectos sinérgicos favorables, no lograra alinearse a la filosofía y planteamientos de la próxima administración federal en materia de desarrollo sustentable.
- El segundo posible escenario para el programa es la potenciación de su alcance normativo, a través de la incorporación generalizada de la filosofía y los principios de operación de Proders, a las reglas de operación de los programas públicos vinculados con objetivos económicos, sociales y ambientales.
- La sustentabilidad del proceso de desarrollo del país es por necesidad un responsabilidad compartida de todos los ámbitos de la actividad nacional y difícilmente puede pensarse que un solo programa, así fuera de gran alcance presupuestal y cobertura espacial, pudiera responsabilizarse por esta tarea.
- El tercer escenario previsible es su expansión como programa de alcance nacional, adoptado como un modelo alternativo de desarrollo, sustentado sobre bases una filosofía de trabajo, un enfoque conceptual y una mecánica operativa distintas, incluso opuestas a las convencionales, orientado a la recuperación del sentido auténtico del desarrollo económico y al fortalecimiento del espíritu, el trabajo y la forma de vida comunitarios.
- La evaluación del ejercicio 2005 de Proders muestra que Proders reúne muchas de los rasgos distintivos de las nuevas propuestas de desarrollo alternativo que, bajo distintas denominaciones y fundamentos

conceptuales y prácticos, se han orientado a la búsqueda de soluciones integrales a los problemas de los países subdesarrollados, desde una perspectiva radicalmente distinta a la tradición dominante en este ámbito que ha prevalecido, como parte de la inercia de las pautas de desarrollo seguidas en el pasado y exacerbadas por la economía global.

- Por muchas razones, vinculadas a su filosofía de trabajo, sus mecanismos operativos, sus procedimientos administrativos y a los resultados logrados en una década de operación, Proders es ya un programa maduro que tiene las condiciones que le permiten ser utilizado como modelo de desarrollo sustentable para un gran parte de la población nacional.

Anexos.

- 1. Documentación derivada de la Primera Etapa del trabajo de campo: Evaluación de la problemática presupuestal, la transparencia del proceso de gestión de Proders.**
- 2. Documentación derivada de la Segunda Etapa del trabajo de campo: Evaluación de impactos económicos, sociales y ambientales, del conocimiento del proceso y de derechos y obligaciones de los beneficiarios.**
- 3. Bitácoras de la Segunda Etapa del trabajo de campo.**
- 4. Documentación para la configuración de escenarios y diseño de estrategias.**
- 5. Evaluación de la rentabilidad económica, ambiental y social de Proders.**
- 6. Impactos de Proders: La perspectiva de grupos no beneficiados.**
- 7. Estimación de la muestra para la Segunda Etapa del trabajo de campo.**
- 8. Archivo fotográfico.**

Bibliografía.

Bibliografía.

Aguinis, Marcos. "*Perón: El arquetipo*". Letras Libres. Marzo, 2005. Pp. 30-33.

Alier, Martínez Juan y Roca Jusmet, Jordi. Economía Ecológica y Política Ambiental, Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

Atria Raúl y Siles Marcelo. Compiladores. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Comisión económica para América Latina, ONU y Michigan State University. Santiago de Chile, 2003.

Banco Mundial. México-Coordinación Institucional para el Desarrollo Regional Sustentable. Unidad Sectorial de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Oficina Regional México. México. Abril de 2000.

Baldacci, Emanuelle, Clements, Benedict, Cui, Chiang and Gupta, Sanjeev. "*What does it take to help the poor?*" Finance and Development, International Monetary Fund. Washington, D. C. June, 2005. Pp. 20-23.

Banco Mundial. La Pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno. Washington D. C., 2005.

Beck, Humberto. Gabriel Zaid. Lectura y Conversación. Editorial Jus. México, D. F., 2004.

Benítez, D. H. y L. Meyers G. "*La biodiversidad de México y su potencial Económico*", en Economía Ambiental, Lecciones de América Latina, Instituto Nacional de Ecología. México, 1997.

Boltvinik K., Julio. "*Conceptos y métodos para el estudio de la pobreza*." Comercio Exterior. Vol. 53. Núm. 5. Mayo de 2003. Pp. 404-409.

Boltvinik K., Julio. Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano. Tesis Doctoral. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS-Occidente. Guadalajara, Jal., abril de 2005.

Boltvinik K., Julio. "*Necesidades, satisfactores, recursos.*" Columna Economía Moral. Diario La Jornada. 6 de mayo, 2005. México, D. F.

Boltvinik K., Julio. "*Teoría de las necesidades para el desarrollo.*" Columna Economía Moral. Diario La Jornada. 13 de mayo, 2005. México, D. F.

Boltvinik K., Julio. "*Utopía, necesidades y capacidades.*" Columna Economía Moral. Diario La Jornada. 27 de mayo, 2005. México, D. F.

Boltvinik K., Julio. "*Matriz de necesidades y satisfactores.*" Columna Economía Moral. Diario La Jornada. 20 de mayo, 2005. México, D. F.

Campos, Julieta. "*Las trampas del desarrollo*" Nexos. No. 172. México, D. F., Abril de 1992.

Capdevielle, Mario. "*Procesos de Producción Global: ¿alternativa para el desarrollo mexicano?*" En: Comercio Exterior. Vol. 55. Núm. 7. Julio de 2005.

Center for Social and Economic Research on the Global Environment, CSERGE. Draft Report to WB Latin American and the Caribbean Countries. Annexes 3-6. Economic value of carbon sequestration, watershed protection, value of pharmaceutical from Mexico's forest existence value. 1993.

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS. Estudio Exploratorio de la Medición del Capital Social en tres microrregiones del Programa de Desarrollo Sustentable en Áreas Marginadas, PRODAM, en los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz. Trabajo elaborado para el Banco Mundial. Coordinador: Salomón Nahmad. México, D. F., junio de 2000.

Comisión Económica para América Latina, ONU. Panorama social de América Latina 2001-2002. Naciones Unidas, Noviembre de 2002.

Comisión Económica para América Latina, ONU. Capital social y pobreza. Documento de la CEPAL, preparado para la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001.
http://www.redel.cl/documentos/capitalsocial_1.html

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Programa de Trabajo 2001-2006. México, 2001.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Evaluación externa del impacto socioeconómico y ambiental de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, 2001. Investigación realizada por la Facultad de Economía de la UNAM. Enero de 2003.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Evaluación externa de impacto Socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders. Ejercicios 2002 y 2003. Investigación realizada por la Facultad de Economía de la UNAM. Enero de 2004.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Evaluación externa de impacto Socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders 2004. Investigación realizada por la Facultad de Economía de la UNAM. Enero de 2005.

Comisión Nacional Para el Uso de la Biodiversidad, CONABIO. La diversidad biológica en México, Estudio de país. México, 2000.

Corona Rentería, Alfonso. Economía Ecológica: Una metodología para la sustentabilidad. UNAM, México 2001

Cortés, Maricarmen. "*Mayor eficiencia social. Prioridad del BID*". Desde el Piso de Remates. Diario Monitor. 8 de Abril, 2005. P. 2-A.

Drucker, Peter. "*Civilizar la ciudad*". En La Comunidad del Futuro. Fundación Drucker. Editorial Granica, 1999. Introducción. Pp. 17-23

Durston, John. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre de 2002.

Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario? ONU. Comisión Económica para América Latina. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. No. 38. Santiago de Chile, Julio, de 2000.

Durston, John. "Construyendo capital social comunitario". Revista de la CEPAL. Diciembre de 1999. Pp. 103-118.

E. F. Schumacher. "*Technology with a human face*." Small is beautiful. The School for Cooperative Individualism. s/f. <http://www.cooperativeindividualism.org>

Enelow, Noah. "*Small is Beautiful: An introduction to E. F. Schumacher*." Econ-Utopia Bulletin. The Ultimate Guide to the U. S. Economy. www.fguide.org

Fernández, Macedonio. "*E. F. Schumacher*." Casi Nada. Revista del WWW. 2005.

Fern Filios, Jim Frehs, et. Al. ¿Cómo revelar el valor económico de la biodiversidad? Una nueva medida de incentivos para conservarla y protegerla. En, SEMARNAT, Economía de la Biodiversidad. Memorias del Seminario Internacional de la Paz B. C. S. México, 1999.

Flores Margarita y Rello Fernando. Capital Social Rural. Experiencias de México y Centroamérica. CEPAL-UNAM- Plaza & Valdez. México 2002.

García, Arias, Jorge. "*Globalización y sector público: mitos y enseñanzas de la globalización financiera*." Comercio Exterior. Vol. 54. Núm. 10. Octubre de 2005. Pp. 856-873.

Guevara, S., Alejandro. Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una teoría pública. Universidad Iberoamericana, Instituto de Ecología e Instituto Nacional de Administración Pública. México, D. F., 2004.

Henderson, Hazel. "*Development beyond economism. Local paths to Sustainable Development.*" Ninth Annual E. F. Schumacher Lectures. October 1989. Great Barrington, Mass. USA.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1995-2000, México. 2002.

Institute of Social Studies. Globalization, Conflict and Poverty. ISS 50th Anniversary Conference. The Hague, 7-9 October, 2002.

Jacobs, Jane. "*The economy of regions.*" Third Annual E. F. Schumacher Lectures. October, 1983. South Hadley, Mass.

Korten, David, "*Creating a post-corporate world.*" Twentieth Annual E. F. Schumacher Lectures. October, 2000. Salisbury, Conn.

Kliksberg, Bernardo. Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social. Ética y Desarrollo- www.iadb.org/etica

Leff, Enrique. Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Editorial Siglo XXI-UNAM, 4ª. Edición, México, 2001.

Leff, Enrique. Saber Ambiental, México, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades – UNAM/ PUMA. P. 201

Levistas, Ruth. "*Beyond bourgeois right: Freedom, Equality and Utopia in Marx and Morris.*" The European Legacy. Vol. 9. Nr. 5, 2004. Pp. 605-618.

López Rodríguez, Patricia y De la Torre Rodolfo. Desarrollo Humano y Capital Social. Presentación en PPT. Universidad Iberoamericana. Agosto de 2004.

Max Neef, Manfred, Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martin: Desarrollo a Escala Humana; Una opción para el futuro. Número especial de Development Dialogue. CEPALUR y Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago de Chile y Upsala, Suecia, 1986.

Mascartilla I Miró, Oscar. "*El trilema económico y político-social de la globalización*." Comercio Exterior. Vol. 55. Núm. 6. Junio de 2005. Pp.478-487.

McRobie, George. "*The community's role in appropriate technology*". Second Annual E. F. Schumacher Lectures. October, 1982. Williamstown, Mass.

Moore Lappé, Frances. "*Towards a politics of hope. Lessons from a hungry world*." Fifth Annual E. F. Schumacher Lectures. October 1985. Cambridge, Mass. USA.

Nirenberg, Olga, Brawerman, Josette y Ruiz Violeta. Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Editorial Paidós, 2005.

Norberg-Hodge, "Helena. Moving toward community: "*From global dependence to local interdependence*". Sixteenth Annual E. F. Schumacher Lectures. October, 1996. Williamstown, Mass.

Omahe, Kenichi. El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia, 2005.

Paz Salinas María Fernanda. La participación en el manejo de las Áreas Naturales Protegidas. Actores e intereses en conflicto en el Corredor Biológico Chichinautzin, Morelos. UNAM, CRIM, 2005

Piasecki, Bruce. E. F. Schumacher: "A retrospect and reflection after September 11, 2001." Loka Alert 8:6. November 1, 2001. <http://www.khbo.be/~lodew/Schumacher.html>.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 2001.

Portes, Alejandro. "*Social Capital: Its origins and applications in modern sociology*." En: Annual Review of Sociology, Volume 24, 1998. Palo Alto, California.

Portes, Alejandro. "*Capital Social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna*" De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Jorge Carpio e Irene Novacovsky, Compiladores. SIEMPRO-FLACSO-Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1999.

Prahalad, C. K. La oportunidad de negocios en la base de la pirámide. Un modelo de negocio rentable que sirve a las comunidades más pobres. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano. México, 2004. El reto del desarrollo local. México, D. F., Junio de 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, Septiembre de 2004.

Prosternan, Roy. "*The U. N.'s empty plan for poverty*". Far eastern Economic Review. April, 2005. Pp. 43-45.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Economía de la Biodiversidad. Memorias del Seminario Internacional de la Paz B. C., México, 1999.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001-2006. México, 2001.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. "*Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable.*" Diario Oficial de la Federación. 1º. de junio, 2005.

Süsmuth, Rita. "*La capacidad social para enfrentar el futuro*". En La Comunidad del Futuro. Primera parte. Tendencias que determinan la evolución de la comunidad. Fundación Drucker. Editorial Granica, 1999. Introducción. Pp. 49-55.

Sen, Amartya y Foster, James. "*Espacio, capacidad y desigualdad.*" Comercio Exterior. Vol. 53. Núm. 5. Mayo de 2003. Pp. 417-423.

Tannenbaum, Frank. "*México: La lucha por la paz y por el pan*". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Octubre-diciembre, 1951.

Townsend, Peter. "*La conceptualización de la pobreza.*" Comercio Exterior. Vol. 53. Núm. 5. Mayo de 2003. Pp. 445-451.

The Community Economic Development Centre, CEDC. Small is beautiful. Economics as if people mattered ... 25 years later... with commentaries. <http://www.sfu.ca/cscd/resources/print/books/schumacher.htm>

Todd, John. "*An ecological-economic order.*" Fifth Annual E. F. Schumacher Lectures. October 1985. Cambridge, Mass. USA.

Thurow. C. Lester. "*La comunidad económica y la inversión social*". En La Comunidad del Futuro. Primera parte. Tendencias que determinan la evolución de la comunidad. Fundación Drucker. Editorial Granica, 1999. Introducción. Pp. 39-47.

Toledo, Carlos y Bartra, Armando. Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas. Plaza y Valdés Editores-SEMARNAP. México, noviembre de 2000.

Toledo, Alejandro. "*La valuación económica de la biodiversidad en México*". Economía Ambiental: lecciones de América Latina. Instituto Nacional de Ecología. México, 1997

Van Kooten et al. "*Effect of carbon taxes and subsidies on optimal forest rotation age and supply of carbon services*". American Journal of Agricultural Statistics. 1995

Wagner G., Cynthia. "*Progress report on development goals*" The Futurist. July-August, 2005. Pp. 6-7.

Watson, Greg. "*The wisdom that builds community*." Seventeenth Annual E. F. Schumacher Lectures. October, 1997. Williamstown, Mass.

Witt, Susan and Swann, Bob. Land: The challenge and the opportunity. E. F. Schumacher Society.
<http://www.schumachersoci.org/landpiece.html>

Wheatley, Margaret y Kellner-Rogers, Myron. "*La paradoja y las perspectivas de la comunidad*". En La Comunidad del Futuro. Primera parte. Tendencias que determinan la evolución de la comunidad. Fundación Drucker. Editorial Granica, 1999. Introducción. Pp. 27-38.

World Bank Group. Overview of Poverty Reduction Strategies. Poverty.net. 2002.

Zaid, Gabriel. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Editorial Océano, México, D. F., 1995.

Zaid, Gabriel. El progreso improductivo. Ediciones del Colegio Nacional. México, D. F., 2004.