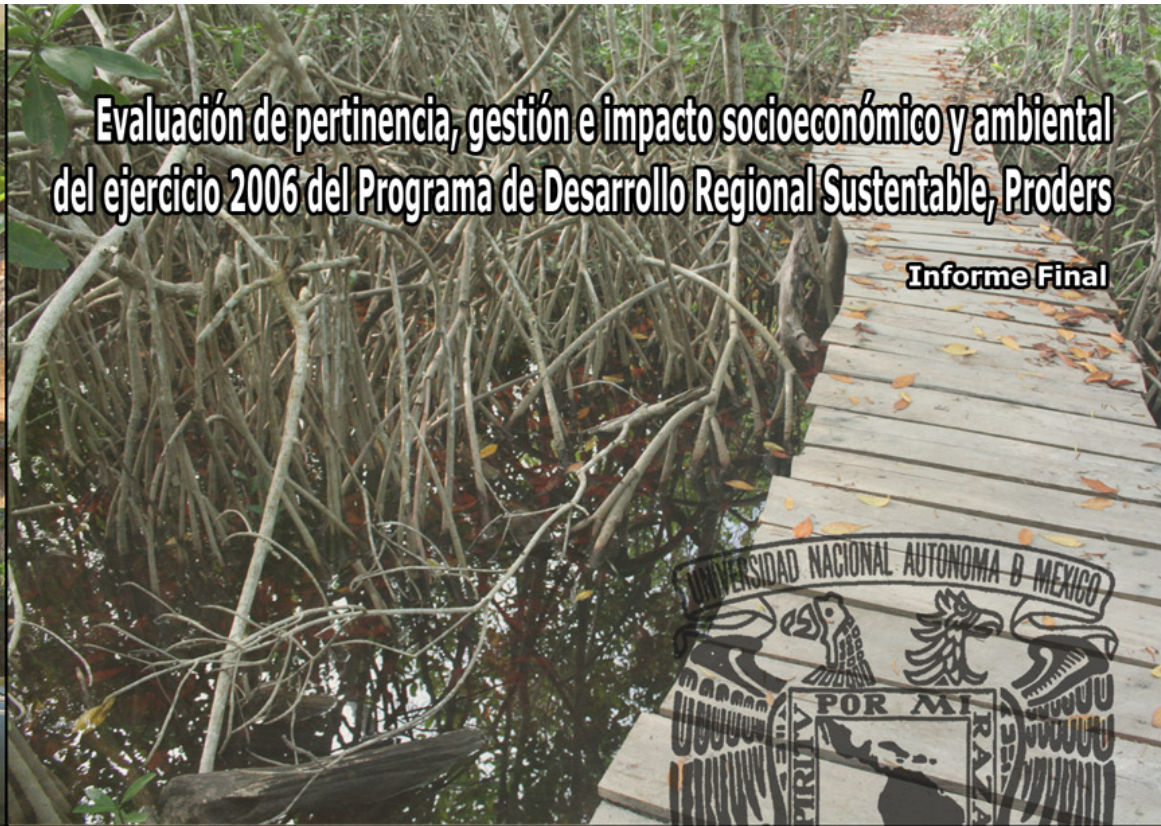


# Evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders

Informe Final



Febrero de 2007

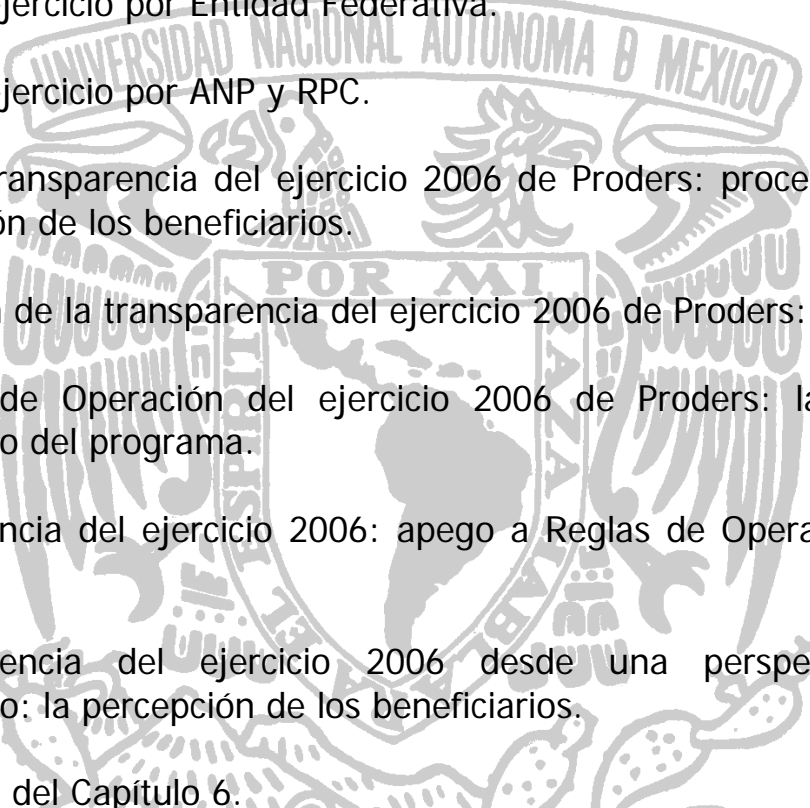
# Evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders

## Contenido

1. Introducción.
2. El Modelo de Capital Social aplicado al Programa de Desarrollo Regional Sustentable: Una aproximación.
  - 2.1 El origen de la búsqueda y los hallazgos.
  - 2.2 El nuevo paradigma: un intento de caracterización.
    - 2.2.1 Antecedentes y evolución del término y el concepto.
    - 2.2.2 Vertientes y definiciones del Capital Social.
    - 2.2.3 Cinco aproximaciones al concepto de Capital Social.
    - 2.2.4 ¿Es realmente capital el Capital Social?
    - 2.2.5 Precursores y determinantes.
    - 2.2.6 Valores que contribuyen a crear y fortalecer el Capital Social.
    - 2.2.7 Niveles a los que se puede detectar el Capital Social.
    - 2.2.8 Mecanismos de creación y fortalecimiento.
    - 2.2.9 Beneficios atribuidos al Capital Social.
    - 2.2.10 El lado oscuro del Capital Social: sus impactos negativos previsible.
  - 2.3 El Capital Social como origen y consecuencia de una estrategia de desarrollo.

- 2.3 La perspectiva empírica: avances y retrocesos en la medición del Capital Social.
- 2.4 El Programa de Desarrollo Regional Sustentable frente al nuevo paradigma.
- 3. La evolución normativa y operativa de Proders en 2001-2006 y su congruencia con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y con los objetivos del Proders.
  - 3.1 Elementos clave de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.
    - 3.1.1 La relación pobreza-medio ambiente.
    - 3.1.2 Líneas de trabajo de la *Estrategia*.
      - 3.1.2.1 Sinergia institucional.
      - 3.1.2.2 Actividades productivas alternas.
      - 3.1.2.3 Fortalecimiento de la participación y la organización.
    - 3.1.3 Instrumentos para la instrumentación de la *Estrategia*.
  - 3.2 La evolución normativa y administrativa del Proders y su congruencia con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y con los objetivos de Proders.
    - 3.2.1 Panorama general.
    - 3.2.2 Cambios en la infraestructura de administración del programa.
      - 3.2.2.1 Las Direcciones de las ANP, administradoras locales del Proders.
      - 3.2.2.2 La regionalización administrativa de la CONANP.
    - 3.2.3 Cambios en los mecanismos de supervisión.
    - 3.2.4 Cambios en la cobertura espacial.
    - 3.2.5 Cambios en la cobertura social.
    - 3.2.6 Cambios en la tipología de los apoyos.
      - 3.2.6.1 Estudios Técnicos.
      - 3.2.6.2 Proyectos Productivos Comunitarios.

- 3.2.6.3 Capacitación Comunitaria.
    - 3.2.6.4 Cambios en las proporciones relativas de los apoyos.
  - 3.2.7 El sesgo conservacionista.
  - 3.2.7 Evolución de los objetivos del Proders.
  - 3.2.9 La congruencia de la evolución normativa y operativa del Proders con los objetivos del programa.
- 3.3 Conclusiones.
- 4. Análisis retrospectivo de Proders: Una visión a la evolución observada durante 2001-2006.
  - 4.1 Características relevantes de la evolución cuantitativa en el periodo.
    - 4.1.1 Una apreciación general del desarrollo presupuestal del programa.
    - 4.1.2 Principales rasgos detectados en el ejercicio de los recursos.
    - 4.1.3 El destino de los recursos ejercidos.
    - 4.1.4 La población incorporada al programa.
  - 4.2 Análisis de la evolución espacial del programa en el periodo.
    - 4.2.1 Análisis descriptivo por entidad federativa.
    - 4.2.2 Análisis descriptivo por regiones.
  - 4.3 Conclusiones.
- 5. El Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders en 2006. Un análisis descriptivo.
  - 5.1 Rasgos relevantes del ejercicio presupuestal 2006.

- 
- 5.2 Análisis del ejercicio por tipo de acción.
  - 5.3 Beneficiarios incorporados al programa.
  - 5.4 Análisis del ejercicio por Entidad Federativa.
  - 5.5 Análisis del ejercicio por ANP y RPC.
  - 6. Evaluación de la transparencia del ejercicio 2006 de Proders: procedimiento operativo, visión interna y percepción de los beneficiarios.
    - 6.1 La evaluación de la transparencia del ejercicio 2006 de Proders: el enfoque metodológico.
    - 6.2 Las Reglas de Operación del ejercicio 2006 de Proders: la regulación del proceso administrativo del programa.
    - 6.3 La transparencia del ejercicio 2006: apego a Reglas de Operación y perspectiva de los operadores.
    - 6.4 La transparencia del ejercicio 2006 desde una perspectiva ajena al proceso administrativo: la percepción de los beneficiarios.
    - 6.5 Conclusiones del Capítulo 6.

7. Evaluación del impacto económico, social y ambiental de las acciones del ejercicio 2006 de Proders.

7.1 La valoración económica del medio ambiente.

7.1.1 Las cuentas ambientales.

7.1.2 La metodología del Análisis Costo – Beneficio.

7.1.3 Métodos de valoración económica del medio ambiente.

7.1.3.1 Costos por deforestación y erosión.

7.1.3.2 Beneficios de la conservación de una cuenca.

7.1.3.3 Valoración y compensación por servicios ambientales.

7.2 La valoración de los impactos de las acciones Proders.

7.2.1 La aplicación del Análisis Costo – Beneficio a las acciones Proders.

7.2.2 El cálculo de los beneficios ambientales en términos económicos.

7.2.2.1 Recuperación y restauración de suelos.

7.2.2.2 Erosión evitada.

7.2.2.3 Agua infiltrada.

7.2.2.4 Conservación de la biodiversidad.

7.2.2.5 Reforestación.

7.2.2.6 Retención de suelos.

7.2.3 Más allá del cálculo de rentabilidad económica.

7.3 Análisis de resultados obtenidos.

7.3.1 Bondades de la metodología aplicada.

7.3.2 Descripción de algunos casos concretos.

7.3.2.1 Obtener lo máximo de la humedad del suelo.

7.3.3 Análisis de los resultados obtenidos.



#### 7.4 Conclusiones.

8. Cambios percibidos por los grupos comunitarios apoyados, asociados a la presencia de Proders durante el ejercicio presupuestal 2006.

8.1 Principales características de los grupos comunitarios apoyados.

8.2 La vinculación con Proders y su impacto sobre los ingresos y otros aspectos de la dinámica social de los grupos beneficiados por el programa.

8.3 Las expectativas a futuro de los grupos comunitarios apoyados, a partir de los resultados logrados en 2006.

8.4 Algunas conclusiones.

9. Conclusiones generales del Informe Final.

Anexos.

1. Apéndice estadístico 2001 - 2006

- Proders: Asignación presupuestal por tipo de acción y región.

Cuadro 1. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2001

Cuadro 2. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2002

Cuadro 3. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2003

Cuadro 4. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2004  
Cuadro 5. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2005  
Cuadro 6. Asignación presupuestal por tipo de acción y regiones. 2006

- Proders: Asignación presupuestal por tipo específico de acción y región.

Cuadro 7. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2001  
Cuadro 8. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2002  
Cuadro 9. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2003  
Cuadro 10. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2004  
Cuadro 11. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2005  
Cuadro 12. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y regiones. 2006

- Proders: Asignación presupuestal tipo de acción y Entidad Federativa.

Cuadro 13. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2001  
Cuadro 14. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2002  
Cuadro 15. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2003  
Cuadro 16. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2004  
Cuadro 17. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2005  
Cuadro 18. Asignación presupuestal por tipo de acción y Entidad Federativa, 2006

- Proders: Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa.

Cuadro 19. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2001



Cuadro 20. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2002

Cuadro 21. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2003

Cuadro 22. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2004

Cuadro 23. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2005

Cuadro 24. Asignación presupuestal por tipo específico de acción y Entidad Federativa, 2006

- Proders: Beneficiarios directos por región.

Cuadro 25. Beneficiarios directos por tipo de acción y región 2002- 2003

Cuadro 26. Beneficiarios directos por tipo de acción y región 2004- 2005

Cuadro 27. Beneficiarios directos por tipo de acción y región 2006

- Proders: Beneficiarios directos por tipo de acción y Entidad Federativa.

Cuadro 28. Beneficiarios directos por tipo de acción y Entidad Federativa. 2002- 2003

Cuadro 29. Beneficiarios directos por tipo de acción y Entidad Federativa. 2004- 2005

Cuadro 30. Beneficiarios directos por tipo de acción y Entidad Federativa. 2006

## 2. Evolución de la cobertura geográfica de Proders.

- Mapa No. 1 Proders: Cobertura geográfica 2001-2006

- Mapa No. 2 Proders: Cobertura geográfica 2001
- Mapa No. 3 Proders: Cobertura geográfica 2002
- Mapa No. 4 Proders: Cobertura geográfica 2003
- Mapa No. 5 Proders: Cobertura geográfica 2004
- Mapa No. 6 Proders: Cobertura geográfica 2005-2006.

### 3. Bitácoras del Trabajo de Campo desarrollado.

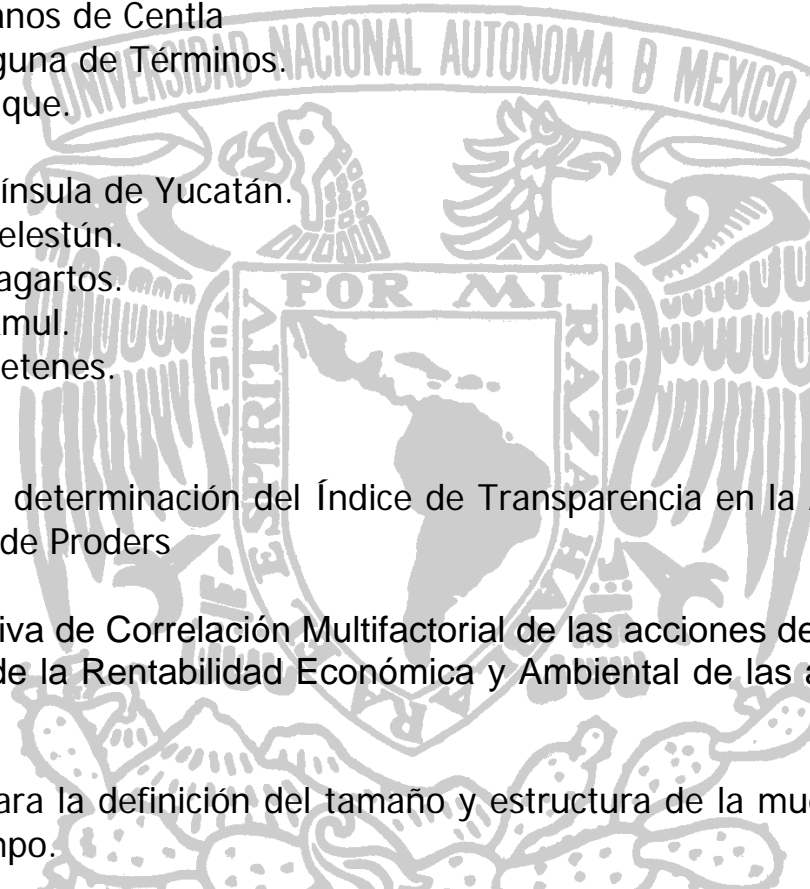
#### 3.1 Primera Etapa: Julio – Agosto, 2006

- Región Frontera Sur.
  - RB Pantanos de Centla.
  - APFF Laguna de Términos.
- Región Centro – Golfo.
  - RB Barranca de Metztitlán.
  - PN Iztaccíhuatl-Popocatépetl y PN Zoquiapan.
  - APFF - CB Chichinautzin
  - PN Lagunas de Zempoala
  - PN El Tepozteco
- Región Pacífico Sur.
  - RB Tehuacán-Cuicatlán.

### 3.2 Segunda Etapa: Noviembre – Diciembre, 2006.

- Región Noroeste.
  - RB El Vizcaíno.
  - APFF IGC-La Paz.
  - RB Sierra La Laguna.
  - APFF IGC – Culiacán.
- Región Noreste.
  - RB Mapimí.
  - APFF Cuatrociénegas.
  - PN Cumbres de Monterrey,
- Región Occidente.
  - RB Sierra de Manantlán
  - APFF Bosque La Primavera
  - RB Mariposa Monarca.
- Región Centro – Golfo.
  - RB Barranca de Metztitlán.
  - RB Los Tuxtlas.
  - PN El Chico.
  - APFF – CB Chichinautzin
- Región Pacífico Sur.
  - RB Tehuacán – Cuicatlán.



- 
- PN Huatulco.
  - PN Lagunas de Chacagua.
  
  - Región Frontera Sur.
    - RB Pantanos de Centla
    - APFF Laguna de Términos.
    - PN Palenque.
  
  - Región Península de Yucatán.
    - RB Ría Celestún.
    - RB Ría Lagartos.
    - RB Calakmul.
    - RB Los Petenes.
4. Metodología la determinación del Índice de Transparencia en la Asignación de Recursos del ejercicio 2006 de Proders
  5. Matriz Cualitativa de Correlación Multifactorial de las acciones del ejercicio 2006 de Proders y Evaluación de la Rentabilidad Económica y Ambiental de las acciones del ejercicio 2006 de Proders.
  6. Metodología para la definición del tamaño y estructura de la muestra estadística de base al trabajo de campo.
  7. Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral por el que se emiten las Reglas de Neutralidad para que sean atendidas durante el Proceso Electoral Federal de 2006.

8. Convocatorias del Programa de Desarrollo Regional Sustentable 2006.

9. Dictámenes Técnicos del proceso de selección de Proders, 2006.

10. Bibliografía.

11. Información derivada del trabajo de campo.

11.1 Primera Etapa: Julio – Agosto, 2006

- RB Pantanos de Centla.
- APFF Laguna de Términos.
- RB Barranca de Metztitlán.
- RB Tehuacan-Cuicatlán.
- PN Iztaccíhuatl-Popocatépetl y PN Zoquiapan.
- CB Chichinautzin-PN Lagunas de Zempoala y PN El Tepozteco.

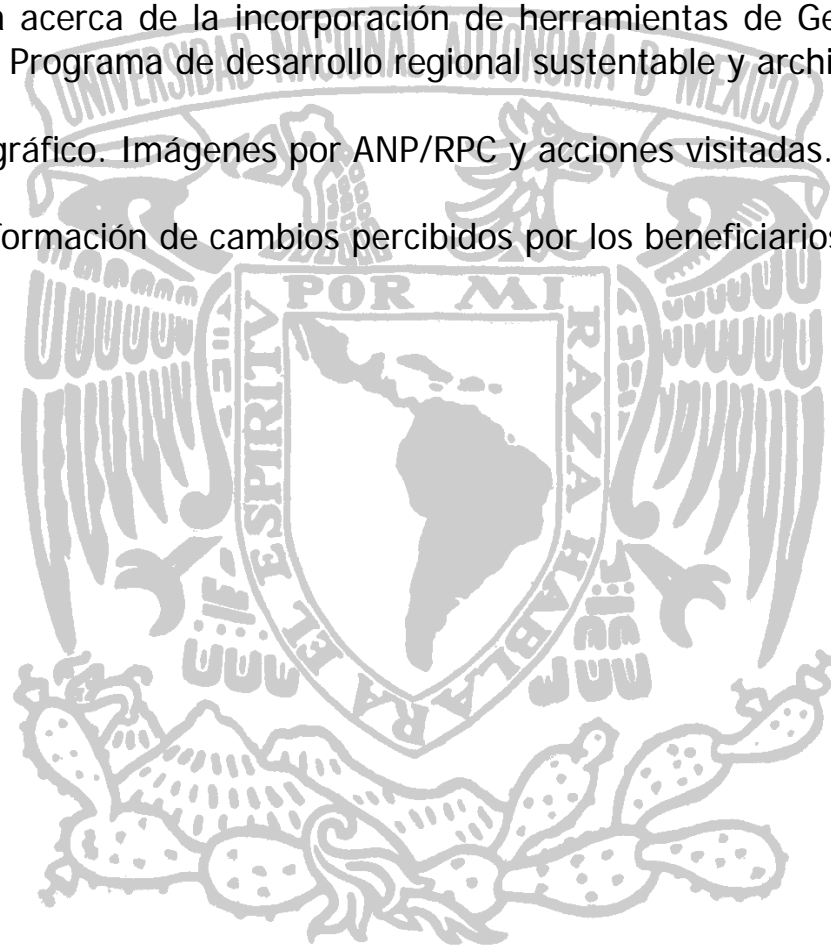
11.2 Segunda Etapa: Noviembre – Diciembre, 2006

- Región Noroeste.
  - RB El Vizcaíno.
  - APFF IGC-La Paz.
  - RB Sierra La Laguna.
  - APFF IGC – Culiacán.
  
- Región Noreste.

- RB Mapimí.
- APFF Cuatrociénegas.
- PN Cumbres de Monterrey,
  
- Región Occidente.
  - RB Sierra de Manantlán
  - APFF Bosque La Primavera
  - RB Mariposa Monarca.
  
- Región Centro – Golfo.
  - RB Barranca de Metztitlán.
  - RB Los Tuxtlas.
  - PN El Chico.
  - APFF – CB Chichinautzin
  
- Región Pacífico Sur.
  - RB Tehuacán – Cuicatlán.
  - PN Huatulco.
  - PN Lagunas de Chacagua.
  
- Región Frontera Sur.
  - RB Pantanos de Centla
  - APFF Laguna de Términos.
  - PN Palenque.
  
- Región Península de Yucatán.
  - RB Ría Celestún.



- RB Ría Lagartos.
  - RB Calakmul.
  - RB Los Petenes.
12. Nota técnica acerca de la incorporación de herramientas de Geomática al análisis de las acciones del Programa de desarrollo regional sustentable y archivo magnético.
  13. Archivo fotográfico. Imágenes por ANP/RPC y acciones visitadas.
  14. Matriz de Información de cambios percibidos por los beneficiarios de Proders.





## 1. Introducción.

El ejercicio presupuestal correspondiente a 2006 tiene una importancia especial en la vida del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders. Por un lado marca el final de la primera década de su vida institucional como parte de los programas gubernamentales para impulsar la conservación de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población, en espacios de la geografía nacional que reúnen la doble condición de alojar a comunidades que por diversas causas han permanecido al margen del progreso, en condiciones de pobreza y rezago económico y social, y que viven en un medio físico caracterizado por riqueza de capital natural.

Por otro, 2006 constituye también el año en que CONANP cierra el primer ciclo del proceso de planeación institucional, dado que su Programa de Trabajo<sup>1</sup> de mediano plazo tiene como base temporal el periodo 2001-2006 y el presente es su último año de vigencia. El inicio del siguiente ciclo seguramente tomará como base los avances logrados en el periodo que concluye y abre la oportunidad para evaluar el papel desempeñado por Proders como instrumento de la estrategia de conservación y desarrollo de las Áreas Naturales Protegidas, ANP, y las Regiones Prioritarias para la Conservación, RPC.

Finalmente, el cambio en la Administración Pública Federal abre también una coyuntura propicia para revisar las fortalezas y debilidades del programa y, a partir de los avances registrados, reforzar de su papel como parte de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo emitida y puesta en marcha por CONANP a partir de 2003. Sobre esta base, será posible abrir otro ciclo sexenal de planeación institucional con Proders como un programa gubernamental consolidado y maduro y con probada rentabilidad, económica, social y ambiental, como lo han demostrado las evaluaciones externas realizadas hasta el momento.

---

<sup>1</sup> Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP. Programa de Trabajo, 2001-2006.

El Programa de Desarrollo Regional Sustentable inicia en 2006 su segunda década de vida institucional con el presupuesto más alto registrado en los diez años anteriores, casi 100 millones de pesos en números redondos, lo cual ha constituido también una buena coyuntura para ampliar su alcance espacial y promover un número de acciones que alcancen a más comunidades en un número mayor de ANP y RPC del país y con esto, consolidar los avances logrados y reforzar su posición como programa de gobierno. No obstante, sin duda los recursos disponibles son aún insuficientes frente a las necesidades de las ANP y RPC del país.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 establece<sup>2</sup> la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, de instrumentar los mecanismos que garanticen que los subsidios que se entregan a través del Proders lleguen a los grupos sociales a los que están destinados y sean aplicados con efectividad, de tal forma que se logren los beneficios económicos, sociales y ambientales comprometidos.

Por su parte, las Reglas de Operación 2005<sup>3</sup> del Programa, que mantienen su vigencia para el ejercicio 2006, señalan que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dispondrá la realización de una Evaluación Externa del impacto del Proders, con objeto de apreciar la transparencia en el uso de los recursos, el grado de apego a las propias Reglas de Operación, los beneficios económicos, sociales y ambientales generados, la satisfacción de los beneficiarios y la incidencia sobre equidad, igualdad de género y no discriminación.

---

<sup>2</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006. Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre, 2005.

<sup>3</sup> 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.

En calidad de entidad evaluadora externa, a lo largo de los últimos cinco ejercicios presupuestales, la Facultad de Economía ha seguido de cerca el desempeño de Proders, componente central de la política de conservación del capital natural de las ANP y RPC del país, evaluando la transparencia y efectividad de la gestión, la calidad de los resultados obtenidos y los impactos generados por la aplicación de los recursos asignados al programa.

La evaluación externa ha permitido apreciar con objetividad e imparcialidad el desempeño de este programa gubernamental para atender la creciente exigencia de lograr mayores niveles de eficiencia, transparencia y mejores resultados con los recursos públicos asignados, sobre la base de los beneficios percibidos y recibidos por los beneficiarios de tales programas y destinatarios últimos de los fondos que la sociedad destina al propósito de conservación y fortalecimiento del capital natural de regiones estratégicas para el desarrollo sustentable del país.

Para la CONANP, obtener elementos de la evaluación de la gestión del Proders resulta indispensable para fortalecer su efectividad como dependencia pública. Sin duda Proders constituye una pieza clave de la estrategia de gestión ambiental de las ANP y RPC del país, si bien más por su filosofía, sustento metodológico-conceptual, metodología de trabajo, posibilidades de replicabilidad y mecánica operativa, que por su dimensión presupuestal. De aquí la trascendencia de que los recursos sean utilizados con efectividad y que se logren los resultados comprometidos en los frentes social, económico y ambiental.

Desde una nueva perspectiva del entendimiento de la filosofía y la práctica del desarrollo sustentable, Proders propone un modelo alternativo para avanzar en el combate a la pobreza en las ANP y RPC, que al mismo tiempo apoya la conservación e incrementa el capital natural de las regiones, mediante un enfoque distinto de la gestión de los recursos públicos, que amplíe la oferta de posibilidades productivas de tales regiones para generar alternativas de empleo e ingreso, a partir del aprovechamiento racional de los recursos naturales y la biodiversidad.

Sobre la base de las evaluaciones realizadas en los ejercicios presupuestales 2001-2005, la evaluación del ejercicio 2006 del Proders ha sido nuevamente encargada al equipo de investigadores de la Facultad de Economía de la UNAM, que, con el presente documento, cumple con la entrega del Informe Final de la investigación realizada entre julio de 2006 y febrero de 2007.

El Informe Final de la investigación realizada está integrado por 9 capítulos que resumen los resultados relevantes en términos de los propósitos requeridos por los Términos de Referencia de la Evaluación Externa del ejercicio presupuestal 2006 de Proders. A partir de la Introducción, capítulo inicial del documento, el Capítulo 2 profundiza los resultados obtenidos por la evaluación anterior respecto a la sustentación del nuevo paradigma de la teoría del desarrollo, la filosofía y las bases metodológicas del modelo conceptual del Capital Social.

Los enfoques conceptuales analizados coinciden en considerar al Capital Social producto de la interacción humana que se origina en las actividades económicas y sociales cotidianas, a través de la cual se generan normas formales e informales, organizaciones e instituciones que pueden producir condiciones de confianza, cooperación, reciprocidad y colaboración que constituyen, de acuerdo a la evidencia empírica, un recurso utilizable en los esfuerzos que desarrollan grupos sociales de diverso alcance y tamaño, por mejorar sus condiciones de vida.

La experiencia derivada de las evaluaciones del Proders, ha mostrado con amplitud que el Capital Social es un concepto implícito en la filosofía, la estructura conceptual y en los resultados alcanzados por el programa y que las acciones que lo integran, constituyen instrumentos adecuados para generarlo y fortalecerlo, en beneficio de las comunidades que habitan las ANP y RPC en que se desarrolla. Por esto mismo se consideró importante que el Informe Final ofrezca elementos para identificar las dimensiones del concepto y el modelo de Capital Social, los niveles conceptual y empírico en los cuales es posible ubicarlo, los determinantes para su generación, fortalecimiento y destrucción, los beneficios que se

pueden derivar de su entendimiento y aplicación como herramienta de impulso a estrategias de desarrollo, e incluso las desventajas e inconvenientes que se le han atribuido.

Se incorporan además en esta sección algunos elementos que permiten conocer la brecha que aún existe entre los aspectos teóricos y empíricos del paradigma emergente y evaluar las dificultades conceptuales y metodológicas de algunas de las investigaciones realizadas para la cuantificación de este activo intangible identificado como factor potencial de desarrollo, que resulta indispensable para probar la validez de los fundamentos teóricos del modelo y estar en condiciones de impulsar su utilización como herramienta de las estrategias nacionales de desarrollo sustentable.

Adicionalmente se identifican los rasgos conceptuales y empíricos del modelo de Capital Social con la filosofía, mecánica operativa, elementos normativos y proceso administrativo de Proders, de acuerdo a la experiencia teórica y de campo acumulada durante las evaluaciones realizadas, para determinar hasta qué punto el programa responde a la filosofía, conceptos y resultados del paradigma emergente, lo que podría dar la pauta para futuras investigaciones orientadas a su cuantificación y aplicación explícita como herramienta para impulsar el desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país.

En apego a los requerimientos de los Términos de Referencia, el Capítulo 3 del Informe Final presenta una caracterización de la evolución normativa, operativa y organizacional de Proders en el periodo 2001-2006 y su congruencia y pertinencia con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y con los propios objetivos del programa, pieza clave del proceso de instrumentación. Es importante considerar que durante su vida presupuestal Proders ha experimentado cambios drásticos de ubicación institucional, infraestructura organizacional, alcance espacial, procedimientos de trabajo, ubicación presupuestal y marco normativo.

Su origen como programa gubernamental ocurrió en la SEMARNAP, posteriormente SEMARNAT, y de ahí fue reubicado en la CONANP, como parte de las herramientas de gestión ambiental. A partir de 2002, el

programa ha sido planeado y gestionado por las instancias centrales de CONANP y operado por sus oficinas locales. Hasta antes, el programa era administrado por las oficinas centrales de SEMARNAT, antes SEMARNAP, y operado a través de sus Delegaciones Federales, si bien en los casos en que las acciones se realizaban en las ANP y RPC, intervenían en la operación las oficinales locales de CONANP.

Debe enfatizarse que la incorporación de Proders como instrumento de la estrategia de conservación de CONANP permitió el establecimiento de una relación sinérgica que ha fortalecido tanto a la institución como al programa; por un lado reforzó la orientación conservacionista, en el sentido amplio y positivo del término, y le incorporó una visión de desarrollo sustentable, orientada no solo a la protección del capital natural, sino al fortalecimiento de las condiciones generadoras de bienestar de la población que habita las ANP y RPC del país.

El Proders incorporó a CONANP herramientas de gestión para impulsar los objetivos de conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de las ANP y RPC del país, sin descuidar los objetivos de desarrollo económico y social de la población. Al mismo tiempo obligó a crear los órganos y procedimientos de operación para administrar el programa y a definir una estrategia congruente con su visión y su misión, para vincular los recursos disponibles a objetivos específicos y metas concretas.

El crecimiento presupuestal de Proders ha obligado a reacondicionar la infraestructura administrativa, normativa y operativa que lo sustenta, para adecuarla a las necesidades derivadas de un programa con más recursos, mayor dispersión geográfica y diversificación de acciones y con un número creciente de ANP y RPC atendidas. Por esto mismo, el análisis de la evolución de los cambios en la normatividad permitió determinar si los ajustes observados entre 2001 y 2006 son congruentes con los objetivos comprometidos por la estrategia de conservación para el desarrollo.

El análisis se basa en dos soportes principales. Por una parte, la evolución de la principal pieza normativa del programa, las Reglas de Operación, con objeto de detectar cambios trascendentes en los

elementos que determinan la asignación de recursos y la operación del programa: estructura de distribución entre proyectos comunitarios, estudios y capacitación para el fortalecimiento de capacidades comunitarias. Para esto, se realizó un análisis exhaustivo de las Reglas de Operación de los ejercicios presupuestales del periodo 2001-2006.

Por otro lado, se desarrolló un análisis de los principales cambios en la infraestructura administrativa de CONANP, en sus cuerpos central y locales, derivados por un lado de la incorporación de Proders como componente de sus herramientas para la instrumentación de la estrategia de conservación y, por otro, de las necesidades administrativas y de operación de un programa cuyos recursos se multiplicaron por más de seis veces en el periodo de referencia, lo cual permitió emprender un número mayor de acciones en un ámbito geográfico más disperso del territorio nacional.

La evolución de estos componentes de la operación de Proders se contrastaron con los elementos que caracterizan la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y con los objetivos del propio programa, con objeto de detectar si la evolución observada permitió mantener la congruencia con la estrategia aplicada en ANP y RPC e instrumentada por la CONANP, si se han fortalecido en su papel de instrumentos facilitadores para la obtención de los objetivos del desarrollo sustentable, o si por el contrario, el sentido y la orientación de las transformaciones detectadas las han convertido en un impedimento para el logro de los objetivos de conservación, o incluso en un obstáculo para el logro de las metas de desarrollo sustentable.

El Capítulo 4 del Informe contiene, en apego a los requerimientos de los Términos de Referencia, un análisis retrospectivo de la evolución cuantitativa y cualitativa del Proders en el periodo 2001-2006, para lo cual, a partir de la información detallada de los ejercicios presupuestales del periodo de referencia, se hace una caracterización de las transformaciones que ha experimentado el programa en sus principales conceptos y agregaciones: por montos presupuestales totales y asignación promedio por acción, tipos de acciones: Proyectos Productivos, Estudios Técnicos y Capacitación Comunitaria.



Se describe además, la transformación del programa en cuanto a su alcance espacial y distribución geográfica por ANP-RPC, región y entidad federativa, número de beneficiarios directos e indirectos y características de la población beneficiada, con énfasis en los elementos que permiten identificar condiciones de igualdad de género y trato no discriminatorio en el proceso de asignación de recursos. Para el análisis se recurrió a la integración de cuadros estadísticos agregados y gráficas que muestran de manera didáctica los principales rasgos de la evolución del programa a lo largo del periodo estudiado.

Para atender el requerimiento de Términos de Referencia de la investigación respecto a la aplicación de herramientas de Geomática o Sistemas de Información Geográfica, se desarrollan algunas aplicaciones sencillas de esta tecnología, realizadas a partir de la información estadística disponible, para ilustrar la evolución presupuestal del programa, principalmente referidos a la ubicación espacial de los municipios, regiones y entidades federativas que se han incorporado al Proders durante el periodo de análisis, identificando el número de acciones y su clasificación por tipo: Proyectos productivos comunitarios, Estudios técnicos y Capacitación comunitaria.

Como parte complementaria, el Capítulo 5 incluye una descripción del ejercicio presupuestal 2006 de Proders en el cual se analizan detalladamente y se explicitan los rasgos generales del ejercicio presupuestal, la distribución y de los recursos por tipo de acción, por entidad federativa, Área Natural Protegida o Región Prioritaria para la Conservación y tipo de beneficiario. El ejercicio analítico descriptivo que se realiza para 2006 de da cuenta minuciosa de los rasgos distintivos que mostró la operación del programa en el año objeto de evaluación y complementa la visión de la evolución experimentada en el quinquenio anterior, que fue de gran relevancia para el programa por los cambios presupuestales, normativos e institucionales que experimentó en ese periodo.

En atención a los requerimientos de los Términos de Referencia de la investigación, el Capítulo 6 de este Informe se relaciona con la evaluación del grado de transparencia del proceso administrativo, la objetividad en la asignación de los recursos a los beneficiarios y el uso adecuado de los mismos, en

términos de los objetivos de orden general y específicos comprometidos por el programa y por la institución que lo tiene bajo su responsabilidad.

Para este propósito se partió de un concepto y un enfoque amplios de la transparencia, que cubrió no solamente la visión del procedimiento interno y de los administradores y operadores del programa, sino que incorporó además la visión de los principales involucrados en las acciones integradas al programa, los grupos comunitarios objetivo a los cuales se dirigen los apoyos ofrecidos por el mismo. Sobre este entendimiento, para propósitos de la evaluación del ejercicio 2006 de Proders, se analizó y evaluó el nivel de transparencia desde varios enfoques:

- Apego a Reglas de Operación y transparencia en el proceso de asignación y aplicación de los recursos presupuestales asignados al programa, es decir, el cuidado que se puso en ejercer los recursos de acuerdo a la normatividad vigente.
- Percepción de la eficiencia del programa y la problemática específica del ejercicio 2006, desde el punto de vista de los administradores y operadores locales, para detectar los problemas de mayor relevancia para la efectividad y la transparencia del ejercicio.
- Percepción del programa, la institución que lo administra, los resultados logrados y del personal que lo opera, por parte de los beneficiarios, es decir la imagen que los destinatarios de los recursos tienen del programa, quienes lo operan y los beneficios directos.
- Conocimiento del proceso administrativo del programa y nivel de involucramiento en el mismo, por parte de los beneficiarios, punto de especial interés para CONANP, de acuerdo a los Términos de Referencia de la investigación.

La evaluación de la transparencia del proceso administrativo, de acuerdo a los dos primeros enfoques, se realizó a partir de la revisión documental de una muestra de acciones del ejercicio 2006 de Proders y de la información testimonial derivada de las interacciones con personal directivo y operativo del programa. Esta actividad se realizó en 23 ANP, de las cuales 10 fueron Reservas de la Biosfera, 6 Áreas

de Protección de Flora y Fauna y 7 Parques Nacionales, pertenecientes a 6 Direcciones Regionales y localizadas en 16 entidades federativas.

Los dos enfoques complementarios de la evaluación de la transparencia del ejercicio, la percepción de los beneficiarios acerca del programa, resultados obtenidos, institución que lo administra y personal que lo opera, y conocimiento del proceso administrativo e involucramiento de los beneficiarios, se nutrieron de información derivada de la interacción con grupos de beneficiarios de 152 acciones localizadas en 24 ANP y RPC de las 7 Direcciones Regionales de CONANP.

Lo que reflejan los indicadores estimados sobre esta base es ilustrativo del fenómeno que se busca caracterizar: el Índice de Transparencia y Honestidad en la asignación de recursos, sobre la base de la información disponible al momento de las visitas realizadas a las oficinas locales de CONANP, fue de casi 80%. Por otra parte, el Indicador de Percepción Favorable del programa refleja que el 100% de los beneficiarios entrevistados manifestaron muy buena opinión del programa. Además, el porcentaje de Comunidades Beneficiarias Consultadas en materia de Transparencia y Honestidad del Programa fue de 10%, pues de un total de 1,496 acciones desarrolladas en 2006, se interactuó con grupos de beneficiarios de 152 acciones incluidas en la muestra, según se dejó indicado.

El Capítulo 7 cumple un doble propósito: atender los requerimientos de los Términos de Referencia en cuanto a la estimación de los impactos socioeconómicos y ambientales de las acciones del ejercicio 2006 de Proders, por un lado, y hacer explícita la metodología utilizada para la cuantificación de tales impactos, por el otro, con lo cual se atiende una solicitud explícita de la CONANP.

Con el sustento de la metodología diseñada para los propósitos de esta investigación, esta sección presenta una valoración integral del impacto de las acciones Proders, en los tres ámbitos de interés para la Evaluación Externa: social, económico y ambiental, aplicando criterios y metodologías de estimación de orden cuantitativo y cualitativo. En estos términos, para imputar un factor de rentabilidad, se

emplean 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, arraigo a la comunidad, cohesión social y nivel de marginación.

Las estimaciones de la rentabilidad económica, social y ambiental del ejercicio 2006 de Proders se realizaron a partir de la información recabada mediante una cédula específicamente diseñada y aplicada para este propósito y aplicada en 152 acciones realizadas el año objeto de evaluación, localizadas en 24 ANP y RPC de las 7 Direcciones Regionales de CONANP. El tamaño y diseño estadístico de la muestra se determinaron de acuerdo a los requerimientos técnicos definidos en los Términos de Referencia de la investigación, de acuerdo al procedimiento técnico que se detalla en la sección de anexos del Informe Final.

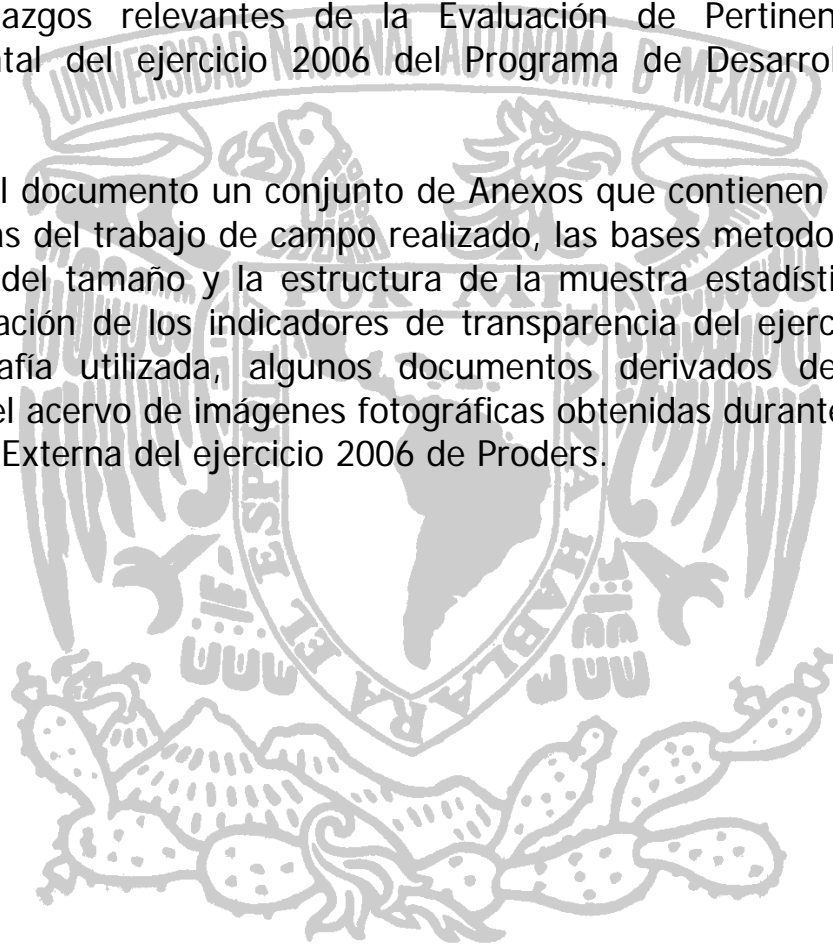
El capítulo 8 del Informe Final atiende otro de los requerimientos específicos de los Términos de Referencia de la Evaluación Externa del ejercicio presupuestal 2006 de Proders, la comparación referencial de los cambios cualitativos percibidos por los grupos comunitarios atendidos y que son asociados a la presencia del programa, como parte de las acciones colectivas para mejorar sus condiciones de vida.

La investigación busco detectar la percepción de una muestra de grupos comunitarios integrados al ejercicio 2006 de Proders, de los cambios experimentados en sus condiciones económicas, sociales y ambientales. Para estos propósitos, se diseñó una cédula de captura de información que permitió caracterizar los rasgos fundamentales para identificar a los grupos comunitarios, sus actividades económicas básicas, fuentes de ingreso, formas de organización para el trabajo colectivo y experiencias de trabajo como grupo comunitario, así como los antecedentes y características generales de su participación en las acciones de Proders en años previos. La cédula para la captura de información se aplicó en una muestra de 152 acciones localizadas en 24 ANP y RPC de las 7 Direcciones Regionales de

CONANP misma que fue diseñada para propósitos de la evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales del ejercicio presupuestal 2006 del Proders.

El Informe Final de la investigación concluye en el Capítulo 9 que presenta las conclusiones generales que compendian los hallazgos relevantes de la Evaluación de Pertinencia, Gestión e Impacto Socioeconómico y Ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders.

Finalmente se incorporan al documento un conjunto de Anexos que contienen los apéndices estadísticos y cartográficos, las bitácoras del trabajo de campo realizado, las bases metodológicas para la estimación de impactos, la definición del tamaño y la estructura de la muestra estadística de base al trabajo de campo y para la determinación de los indicadores de transparencia del ejercicio. Se incluyen también como anexos, la bibliografía utilizada, algunos documentos derivados del proceso administrativo considerados relevantes y el acervo de imágenes fotográficas obtenidas durante la realización del trabajo de campo de la Evaluación Externa del ejercicio 2006 de Proders.



## **2. 2. El Programa de Desarrollo Regional Sustentable frente al nuevo paradigma.**

### **2.1 El origen de la búsqueda y los hallazgos.**

Uno de los ámbitos en los que se ha probado con amplitud el fracaso de los modelos y estrategias de desarrollo económico puestos en práctica durante la segunda mitad del Siglo XX en varias regiones del mundo, en especial en América Latina, es en la esfera social. La visión imperante del desarrollo económico convencional ha dado a la política social un papel complementario y lateral, de acuerdo con el cual la acción gubernamental se ha orientado a contrarrestar los efectos no deseados que los modelos utilizados y las estrategias económicas aplicadas han tenido sobre la población.

En ningún caso se ha le dado un papel protagónico en de los esfuerzos por impulsar el desarrollo de los países. En la mejor de las situaciones se ha buscado compensar a los sectores de la población no incluidos en los beneficios del progreso material por los desequilibrios asociados a las pautas actuales de desarrollo y los impactos negativos subsecuentes, mediante recursos y programas que han funcionado exclusivamente como paliativos a los problemas de fondo vinculados a la pobreza y la exclusión económica y social crónicas, las cuales son entendidas como una consecuencia natural y un costo asociado al progreso alcanzado.

Quizá la mayor prueba de que esto ha sido así reside en el hecho de que los problemas sociales de los países en desarrollo, en especial los de la esfera latinoamericana, incluido el nuestro, lejos de solucionarse, han crecido con el tiempo y se han llegado a convertir en la mayor amenaza a la estabilidad económica, política y social de la región y en el mayor obstáculo para que los países de la región se incorporen de manera ventajosa a la economía mundial.

De hecho, con muy pocas excepciones, la pobreza en la región ha crecido en términos absolutos y la marginación es un fenómeno cada vez más evidente que polariza a las sociedades nacionales, constituye el germen de la inestabilidad política y social y obstaculiza el establecimiento de las condiciones que permiten poner en marcha procesos orientados a diseñar y emprender soluciones de fondo a los problemas estructurales cuya atención es ya de carácter inaplazable.

La búsqueda de nuevas teorías, modelos y herramientas que contribuyan a analizar, comprender y solucionar los problemas de las sociedades de los países en desarrollo, ha generado un intenso debate en todos los ámbitos y a todos los niveles en el cual están profundamente involucrados gobiernos nacionales, centros de investigación y universidades de todo el mundo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y las propias sociedades civiles de los países que demandan rutas hacia el desarrollo distintas de las practicadas en las últimas décadas, las cuales no han logrado solucionar los problemas estructurales, sino que incluso constituyen parte de su origen.

Una rasgo fundamental de la profunda crisis económica, social y cultural en que se encuentran nuestras sociedades es "la apelación cada vez más generalizada a superar los enfoques reduccionistas"<sup>4</sup> y a diseñar y poner en práctica, "soluciones más apegadas a las necesidades reales y a la cultura de las sociedades a las que se aplican, es decir, modelos y estrategias que respeten la complejidad de la realidad y superen la denominada *soberbia epistemológica* con que el pensamiento económico convencional enfocó múltiples problemas pretendiendo su entendimiento y resolución a partir de marcos de referencia basados en grupos de variables limitadas, de índole casi exclusivamente económica, que no dejaban espacio a variables de otras procedencias."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Kliksberg, Bernardo. *Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. [www.iadb.org.etica](http://www.iadb.org.etica) P. 3

<sup>5</sup> Ibid.



Una parte de las deficiencias de las soluciones económicas convencionales propuestas para emprender la solución a los problemas del desarrollo es la tergiversación entre medios y fines; los instrumentos disponibles para inducir y orientar el desarrollo económico y los beneficios que de él se derivan, han llegado a convertirse en los fines hacia los cuales convergen los esfuerzos y recursos de sociedades, gobiernos e instituciones supranacionales.

Todo debe apuntar hacia el fortalecimiento de indicadores cabalísticos: el PIB, la inflación, el endeudamiento, el equilibrio de las finanzas públicas, la estabilidad del tipo de cambio, el mejoramiento de la balanza de pagos, el circulante monetario, etc. El comportamiento observado en estas cifras nos indica, sin lugar a dudas si vamos en el camino correcto o no; si nos encaminamos o no hacia lo que de forma convencional se denomina progreso.

De acuerdo con lo que reflejan los indicadores se diseñan soluciones que los gobiernos proponen y ponen en marcha para mejorarlos: congelar salarios para contener la inflación, restringir gastos sociales para equilibrar presupuestos, reorientar la inversión hacia sectores de mayor productividad y preferentemente ligados al sector externo, encarecer el crédito para regular el consumo, por ejemplo. En el diseño y puesta en marcha de estas soluciones poco importan los impactos sobre lo que debería ser el fin último de las estrategias y programas de desarrollo de los gobiernos nacionales, el bienestar de la población.

Sin duda los indicadores son relevantes; constituyen metas técnicas que reflejan objetivos de alcance nacional. El problema es que se ha perdido de vista el hecho de que son reflejo de una realidad compleja y pasan por alto muchos de los impactos negativos generados por las estrategias y programas diseñados para dirigirlos a los parámetros buscados. Esto es, los medios se han transmutado en fines y con esto se ha perdido la orientación de la actividad gubernamental, haciendo que los problemas sociales de fondo se agudicen, se hagan más complejos y requieran soluciones que cada vez resulta más difícil instrumentar e impliquen costos sociales más elevados.

En un movimiento generalizado para recuperar la ruta del desarrollo sobre nuevas bases, las teorías y modelos de desarrollo económico han vuelto la mirada hacia causas y consecuencias que, al no ser de naturaleza material, no son fáciles de percibir; su carácter de intangibles los ocultó por décadas del interés de la teoría y la práctica del desarrollo, si bien en las últimas décadas han adquirido una gran relevancia y forma parte hoy en día de las discusiones en los medios académicos y en los foros de decisión gubernamental. Están también presentes en las agendas de las instituciones y de los foros multilaterales y en el interés de las organizaciones no gubernamentales y de la propia sociedad civil.

El paradigma emergente del Capital Social como factor del desarrollo económico se inscribe en esta nueva corriente. Vincula intereses de múltiples disciplinas, lo que le da un carácter transdisciplinario, lo cual responde al carácter complejo y multifacético de los problemas que atiende, para detectar nuevas soluciones a problemas preexistentes que no han podido hallar una solución adecuada por caminos convencionales y que las mismas disciplinas, consideradas por separado, no han podido entender ni resolver de una manera aceptable para los involucrados.

## **2.2 El nuevo paradigma: un intento de caracterización.**

El gran descubrimiento teórico parece hacernos una propuesta aparentemente evidente y simple: la solución a los problemas de las sociedades está en los factores inherentes a las sociedades mismas, pero se encuentra oculta en forma de una potencialidad; esta compuesta por elementos intangibles, por lo que no había sido descubierta, analizada, estructurada ni considerada como parte de los instrumentos de política al alcance de los gobiernos nacionales. Tampoco había sido puesta en práctica para emprender la solución de los graves problemas que aquejan a muchas sociedades contemporáneas, en especial, aunque no exclusivamente, las de Latinoamérica.

De acuerdo con los postulados del nuevo paradigma, la solución a muchos de estos problemas está en la naturaleza misma de la especie humana, en su espíritu gregario o comunitario. La incorporación al

marco teórico de la teoría del desarrollo de conceptos tales como confianza, cooperación, identidad comunitaria, unidad de propósito, energía social, reciprocidad, sinergia, amistad y afinidad, entre otros conceptos relacionados con la visión humanista del desarrollo económico, ha marcado la diferencia con los modelos y soluciones económicas adoptados y practicados convencionalmente.

En el orden de ideas expuesto, esta sección de la investigación intenta seguir la pista al origen y la evolución del término, el concepto y al desarrollo teórico y empírico que han impulsado el surgimiento de una nueva propuesta de estrategia económica y de un nuevo paradigma, aplicables a la percepción, entendimiento y solución de los complejos problemas que enfrentan las sociedades y las economías modernas, en especial en los países económica y socialmente rezagados.

Para esto se realizó una revisión de la literatura relevante acerca del tema y de los puntos de vista de distintos autores que han contribuido, en mayor o menor medida, a dar forma a lo que hoy en día constituye una alternativa de solución, de alcances aún poco explorados, pero que parecen anunciar un poderoso factor de impulso al desarrollo, sustentado en lo que se ha denominado genéricamente energía social, a los graves problemas sociales de la actualidad.

Los rasgos relevantes de los que partimos para la caracterización son fundamentalmente, la distinción entre el término y el concepto y su evolución, definición, dimensiones y clasificaciones, relaciones de causalidad, determinantes, beneficios e impactos negativos esperables, ventajas y desventajas, problemas vinculados a su cuantificación y posibilidades de aplicación práctica para propósitos de diseño e instrumentación de políticas y programas públicos orientados a la solución de los complejos problemas que aquejan y preocupan hoy a gobiernos y sociedades.

Se incorporan además algunos elementos que permiten conocer la brecha entre los avances teóricos y empíricos del paradigma emergente y evaluar las dificultades conceptuales y metodológicas para la cuantificación de este activo intangible identificado como factor potencial de desarrollo, que resulta

indispensable para probar la validez de los fundamentos teóricos del modelo y estar en condiciones de impulsar su utilización como herramienta de las estrategias nacionales de desarrollo sustentable.

Sobre esta base, se trata de identificar los rasgos observados en la conceptualización y la práctica de Proders, como herramienta para impulsar el desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país, con los que caracterizan al nuevo paradigma para evaluar hasta qué punto el programa objeto de evaluación se identifica con el modelo emergente sustentado en el Capital Social, como parte de la búsqueda de nuevas opciones para el desarrollo de regiones que reúnen la doble condición de constituir espacios con gran riqueza de capital natural y alojar a grupos de habitantes que han permanecido al margen del progreso material.

### **2.2.1 Antecedentes y evolución del término y del concepto.**

Desde luego, el tema no parece constituir una preocupación nueva en las Ciencias Sociales; ha estado presente en las inquietudes intelectuales de los grandes precursores e iniciadores de las Ciencias Sociales de los siglos XVIII y XIX. Aunque el término es hoy en día de uso generalizado, el concepto ha sido con frecuencia definido de manera superficial y fuera del contexto de un marco teórico de sustento. De acuerdo con muchos autores, el concepto está enraizado en el nacimiento de las Ciencias Sociales, principalmente la Sociología, la Antropología, la Economía y de otras disciplinas como la Ciencia Política y la Filosofía Moral.

El concepto ha sido vinculado en sus orígenes a pensadores como A. de Tocqueville, A. Smith, C. Marx, M. Weber, J. Locke, D. Hume, J. J. Rousseau, E. Durkheim y M. Mauss, entre otros, quienes lo mencionan de manera implícita como parte de las teorías y modelos conceptuales que, en su época dieron nacimiento o reforzaron los marcos teóricos de nuevas disciplinas. En cuanto a los orígenes históricos del nuevo paradigma parece haber un consenso que no existe en otros aspectos centrales del nuevo paradigma, según veremos más adelante.

De acuerdo uno de los más prominentes participantes en el debate actual del nuevo paradigma. M. Woolcock, "Las tradiciones Durkheimiana, Weberiana y Marxista en sociología clásica están todas notoriamente influenciadas por los temas y debates económicos de fines del Siglo XVIII y principios del XIX, y mucho de lo que a lo que ahora nos referimos como *Capital Social* se encuentra en el corazón de esos intereses. Debates semejantes alrededor de la controvertida entrada de la sociología en las universidades americanas...en la década de 1890, donde fuerzas sociales como factores independientes dieron forma al desarrollo urbano, sirvieron para establecer la diferenciación entre sociólogos y economistas"<sup>6</sup>

Con relación al uso del término Capital Social, el mérito inicial parece corresponder a L. J. Hanifan quién en su obra *The Community Center*, de 1920, lo identifica como un concepto útil para explicar la importancia de la participación de la comunidad en impulsar el desempeño escolar y hace referencia a que "capital social...se refiere a...aquellos activos intangibles: buena voluntad, camaradería, simpatía y interacción social entre los individuos y familias, (que) son importantes en la vida diaria de los individuos y sus familias que constituyen una unidad social...Si (un individuo) entra en contacto con su vecino, y ellos dos hacen lo mismo con otros vecinos, existirá un capital social acumulado, que puede satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y que puede ser un factor potencial para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de toda la comunidad."<sup>7</sup>

Otros pensadores que han sido pioneros en la utilización del término y que son frecuentemente citados en la bibliografía son Jane Jacobs en su obra *The Life and Death of Great American Cities*, de 1961, Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, en *Reproduction in Education, Society and Culture*, de 1977, y Glenn Luory en su libro *A Dynamic Theory of Racial Income Differences*, de 1977.

---

<sup>6</sup> Woolcock, M. Social " *Capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*". *Theory and Society*. Vol. 27 Pp. 151-208. Citado en Productivity Commission. Commonwealth of Australia. *Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications*. Comission Research Paper. AusInfo. Canberra, Australia, 2003.

<sup>7</sup> Citado por Rossing Feldman, Tine and Assaf, Susan. *Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography*. The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper No. 5. January, 1999.

La corriente actual de interés intelectual por el Capital Social se remonta a la década de los años ochenta y está vinculada a los desarrollos realizados por tres pensadores: Pierre Bourdieu, James Coleman y Robert Putnam. El primero de ellos, por cierto, tiene el mérito y la responsabilidad de haber traído el concepto y el término a las discusiones actuales de la teoría del desarrollo.

Con frecuencia se cita a la obra de Bourdieu, *Distinction*, publicado por primera vez en francés en 1979 como la originadora de la noción moderna del término Capital Social. En 1985, este autor con otra obra, *The Forms of Capital*, intenta el primer estudio sistemático del Capital Social. La visión de Bourdieu es con frecuencia denominada egocéntrica, en oposición al enfoque sociocéntrico, dado que enfatiza el papel del individuo en la generación y uso del Capital Social, el cual existe cuando "un persona tiene una red de beneficios útiles que le confieren la capacidad de obtener ventajas y beneficios."<sup>8</sup>

Estas diferencias entre lo individual y lo colectivo "reeditan un viejo debate entre la sociología y la antropología, entre las posturas *sobresociologizadas* y las *subsociologizadas*. La primera enfatiza...la internalización de las normas colectivas y el impacto de relaciones e instituciones sociales sobre procesos económicos, mientras que la segunda privilegia los cálculos y acciones interesados del individuo como el motor de todo intercambio, tanto económico como social."<sup>9</sup>

Las anteriores constituyen las referencias originales del concepto, lo cual refuerza la apreciación de que se ha recuperado un concepto generado en el pasado para apoyar el entendimiento y la solución de los problemas del desarrollo de las economías y de las sociedades contemporáneas.

---

<sup>8</sup> Flores, Margarita y Rello, Fernando. *Capital Social: Virtudes y Limitaciones*. Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL-Universidad de Michigan. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001. P. 4.

<sup>9</sup> Durston, John. *Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, Septiembre de 2001. P. 5

### 2.2.2 Vertientes y definiciones del Capital Social.

A partir de estos antecedentes, las corrientes de pensamiento y análisis han surgido y se han desarrollado en tres vertientes fácilmente distinguibles:

- La perspectiva más estrecha del concepto, de nivel micro, se asocia a R. Putman, quien identifica al Capital Social, al nivel más simple, con un conjunto de vínculos y asociaciones horizontales entre las personas: el Capital Social consiste en redes sociales o redes de compromiso cívico y normas de comportamiento asociadas, que tienen impactos definitivos sobre la productividad de una comunidad determinada. De acuerdo con este punto de vista, la característica clave del Capital Social es que facilita la coordinación y la cooperación para beneficio colectivo de los miembros de la organización.
- Un concepto un poco más amplio o meso, es el propuesto por J. Coleman, para quien el Capital Social es una amplia variedad de entidades sociales con dos elementos en común: consisten en algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones por parte de actores dentro de la estructura. Con esto se amplía el concepto para incluir asociaciones tanto verticales como horizontales y otras entidades, por ejemplo, organizaciones productivas. Esta visión del concepto integra diversos tipos de organización social, así como el conjunto de normas que gobiernan el comportamiento interpersonal en su interior.
- Una visión mucho más amplia del Capital Social, al nivel macro, incluye además el ambiente social y político que permite que las normas se desarrollen y den forma a la estructura social. Adicionalmente a las relaciones jerárquicas y horizontales de los primeros dos enfoques, en buena medida informales y con frecuencia locales, esta perspectiva incluye las relaciones institucionales y estructuras más formales: gobierno, régimen político, marco jurídico-legal,



sistema judicial, libertades civiles y políticas. Este enfoque se centra fundamentalmente en los desarrollos de D. North y M. Olson, figuras clave del neoinstitucionalismo.

Las definiciones de mayor relevancia que fueron detectadas se apegan, de una u otra forma a alguna de estas corrientes; sin embargo, es claro que el concepto no tiene aún un significado de aceptación generalizada, ya sea por razones de rigor metodológico, conceptual o ideológico.

Por esta razón no existe una definición única y las adoptadas por los distintos investigadores dependen de los objetivos buscados, la disciplina dominante y el nivel al que se desarrolla la investigación. No es sorprendente, por esto, que exista un notable desacuerdo y aún contradicción entre las definiciones más generalmente utilizadas de Capital Social.

**Tabla 1**  
**Definiciones relevantes de Capital Social**

<b>P. Bourdieu</b>	El agregado de recursos reales o potenciales que están vinculados a la posesión de una red permanente de relaciones más o menos institucionalizadas de acercamiento o reconocimiento.
<b>J. Coleman</b>	El CS Se define por su función. No es una entidad simple sino una variedad de entidades con dos elementos en común: consisten de alguna forma de estructuras sociales y facilitan ciertas acciones por parte de actores, personas u organizaciones, dentro de la estructura.
<b>R. Putnam</b>	Características de la organización social tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la acción coordinada.
<b>A. Portes</b>	La capacidad de los actores de asegurar beneficios a partir de membresías en redes y otras estructuras sociales.

<b>M. Woolcock</b>	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y el beneficio común.
<b>F. Fukuyama</b>	Una norma informal aceptada que promueve la cooperación entre dos o más individuos.
<b>Banco Mundial</b>	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que gobiernan la interacción de personas y facilitan el desarrollo de la democracia.
<b>OECD</b>	Redes y normas, valores y entendimientos que facilitan la cooperación dentro y entre grupos.
<b>OMS</b>	El grado de cohesión social que existe en las comunidades y se refiere a los procesos entre la gente que establece redes, normas y confianza social y facilita la coordinación y cooperación para beneficio colectivo.
<b>PNUD</b>	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.
<b>BID</b>	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
<b>D. North</b>	Define instituciones, no Capital Social, las cuales son conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores.
<b>Brehm y Rahn</b>	La red de relaciones de cooperación entre ciudadanos que facilitan la resolución de problemas colectivos.

### 2.2.3 Antecedentes y evolución del término y del concepto.

Del análisis de las distintas definiciones que existen para el concepto, puede derivarse que existen por lo menos cinco aproximaciones al concepto:

- La corriente vinculada a la *perspectiva económica* se enfoca al análisis de los incentivos racionales que tiene el individuo para interactuar con sus semejantes en busca del beneficio económico de orden individual y colectivo.
- Desde el análisis de los determinantes sociales de la motivación humana, la *perspectiva sociológica*, se llama la atención sobre incentivos, motivaciones y principios de la cohesión social: confianza, reciprocidad y redes de compromiso cívico, que refuerzan la cohesión de los grupos.
- La *visión antropológica* desarrolla la noción de que el ser humano tiene instintos naturales de asociación, proveyendo las bases biológicas para el orden social y la colaboración para lograr objetivos comunes. El ser humano es eminentemente gregario.
- Desde el enfoque centrado en de la *Ciencia Política*, se enfatiza el papel de las instituciones y de las normas políticas y sociales en la conformación del comportamiento humano y en su comportamiento como parte de la sociedad.
- Desde el enfoque de la *Filosofía Moral*, se analiza la importancia de la búsqueda del bien común a través de la acción conjunta de individuos que se identifican con visiones, valores y principios compartidos.

A pesar de las diferencias de enfoque, disciplina y propósito, en las distintas definiciones del concepto Capital Social más generalmente utilizadas existen algunos elementos comunes que unifican enfoques, propósitos y perspectivas, por ejemplo:

- La mayoría de los autores están de acuerdo en que las redes, la reciprocidad y las normas sociales son elementos clave del Capital Social.
- Se considera a la confianza como un componente clave del Capital Social y que incluso es utilizado indistintamente por algunos autores.
- Se considera al Capital Social como un recurso utilizable para lograr objetivos colectivos, que en sentido formal no pertenece a nadie en especial sino que constituye un patrimonio colectivo.
- El Capital Social puede surgir a todos los niveles de la sociedad, es decir, no solamente puede existir y existe entre los grupos marginados sino también entre los grupos medios y privilegiados.

#### **2.2 4 ¿Es realmente capital el Capital Social?**

Un aspecto central en el debate actual en torno al Capital Social es la controversia sobre el uso del término capital, para referirnos al concepto central del nuevo paradigma. La connotación de capital tiene implicaciones interesantes, en términos de la infraestructura teórica de sustento al nuevo paradigma.

Una corriente de pensadores argumenta que el Capital Social no es capital en sentido estricto y pleno y han propuesto incluso sustituir el término por otros más adecuados para reflejar su verdadera naturaleza, por ejemplo, recursos sociales o comunales o solidaridad social. Este término denota relaciones de confianza, cooperación y reciprocidad al igual que lo hace el Capital Social, por lo que

puede ser sustituido y evitar los problemas conceptuales asociados a denominarlo con el término capital. Lo anterior se fundamenta en que el Capital Social tiene rasgos que lo hacen distinto a los otros tipos de capital: crece con el uso, constituye a la vez un insumo y un producto del proceso y para activarlo se requieren por lo menos dos personas.

Desde la otra perspectiva, existen profundos razonamientos para detectar semejanzas “entre el Capital Social y el capital económico, particularmente el físico: la postergación del consumo...la desinversión, la capacidad de transformación, la convertibilidad, el deterioro, la capacidad de crear otras formas de capital, etc.”<sup>10</sup>, por lo que no se considera inadecuado aplicarle el término de capital, al igual que se hace con el Capital Humano, igualmente de carácter intangible.

De acuerdo con un reconocido autor en este tema, por lo general se incluye al capital natural, físico o producido y al capital humano entre las riquezas de las naciones en las que se sustentan el crecimiento y el desarrollo económicos. Sin embargo, “Ahora se reconoce que estos tres tipos de capital determinan solo parcialmente el proceso de desarrollo económico, debido a que no se toma en cuenta la forma en que los actores económicos se organizan para generar el crecimiento y el desarrollo. El eslabón faltante es el Capital Social.”<sup>11</sup>

Resulta claro, sin embargo que, al igual que cualquier otro tipo de capital, físico, natural, humano, cultural o financiero, el Capital Social puede crearse, es acumulable, reproducible, se puede invertir, puede hacerse crecer, pero también puede dilapidarse y destruirse. También se deprecia y es necesario mantenerlo y utilizarlo con efectividad para convertirlo en un recurso productivo. Al igual que la disponibilidad de cualquier otro tipo de capital, la sola disponibilidad de Capital Social no garantiza nada.

---

<sup>10</sup> Durston, John. Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Op. Cit. P. 3

<sup>11</sup> Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Thierry. Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative. The World Bank. Social Capital Initiative. Working paper No. 24. April, 2001. P. 7.

Es necesario, por otra parte emplearlo de manera eficiente y productiva, en conjunto con otros recursos, para convertirlo en un recurso plenamente productivo, del cual puedan esperarse beneficios.

Sin embargo, el social se distingue por varias características específicas de los otros tipos de capital. Por ejemplo, no tiene una forma tangible y solo se materializa en condiciones de interacción humana. Al utilizarlo, por otra parte, aumenta más que gastarse y no pertenece a nadie en especial, sino que es parte inmanente de los grupos humanos, biológicamente predispuestos a vincularse con sus semejantes.

Si bien existen corrientes contrarias al reconocimiento del Capital Social como capital en sentido estricto, existe una aceptación al hecho de que "los individuos y las colectividades manejan recursos intangibles que son capitales en el sentido general de activos, cuya movilización permite lograr mejores resultados de los que habría sido posible en su ausencia."<sup>12</sup> Como cualquier otro tipo de activo, el financiero, por ejemplo, en cualquier situación es mejor tenerlo que carecer de él, aunque su disponibilidad no garantiza *per se* su reproducción y crecimiento ni la generación de beneficios colectivos.

Cualesquiera que sean los argumentos a favor o en contra de considerarlo una forma más de capital, "Lo importante...para los individuos y los grupos que lo poseen es la potencialidad que les confiere y de la que carece el individuo aislado...lo esencial del Capital Social es que es una capacidad. Representa la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales. La existencia de esas redes le brinda ventajas adicionales a los individuos que tienen acceso a ellas, en comparación con las que obtendrían si actuaran individualmente y sin el apoyo de esas relaciones sociales."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Flores, Margarita y Rello, Fernando. Capital Social: Virtudes y Limitaciones. Op. Cit. P. 3.

Sin embargo, por encima de polémicas y discusiones académicas y “al margen de las especulaciones y las búsquedas de precisión metodológicas, desde ya válidas y necesarias (el Capital Social) está operando en la realidad a diario y tiene un gran peso en el proceso de desarrollo”<sup>14</sup>

### **2.2.5 Precusores y determinantes del Capital Social.**

Un punto adicional en la discusión conceptual se relaciona con los denominados precusores, es decir aquéllos elementos que, de existir, pueden hacer que surja el Capital Social, pero cuya existencia no significa en automático que el grupo o comunidad dispongan de él. Nuevamente se vuelve aquí al concepto de recursos o potencialidad que requiere de ciertas condiciones para operacionalizarse y tener la capacidad de generar beneficios para quienes lo poseen.

La literatura acerca del tema identifica algunos precusores clave del Capital Social, elementos socioculturales prácticamente universales que existen en todos los grupos sociales y que constituyen detonadores potenciales ante situaciones y acciones específicas con el propósito deliberado de generarlo. Estos elementos son los siguientes:

- Memoria social.
- Identidad.
- Religión.
- Vecindad.
- Amistad.
- Parentesco.
- Reciprocidad.
- Pertenencia.
- Unidad de propósito.

---

<sup>14</sup> Kliksberg, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Op. Cit. P. 10.

- Satisfactores socioemocionales: afecto, honra, prestigio, autoestima, altruismo.

Cada uno de los elementos precursores tiene sus propias especificidades y la interrelación entre ellos es compleja y dinámica. Algunos de ellos pueden activarse con facilidad y convertirse en Capital Social; otros requieren mayor esfuerzo y tiempo para ser activados e integrados. Algunos son más fácilmente utilizables a nivel individual y otras a nivel colectivo. Sin embargo todas son importantes para el proceso de creación de Capital Social porque se complementan, retroalimentan y auto-refuerzan.

Como parte de los esfuerzos de construcción de la infraestructura conceptual del nuevo paradigma, la literatura sobre el tema destaca también los denominados factores determinantes del Capital Social, los cuales tienen diferencias sustantivas entre naciones y aún entre regiones y comunidades de una misma nación. Los factores determinantes más comúnmente citados son los siguientes<sup>15</sup>:

- Historia y cultura.
- Estructura social y sistema de jerarquías.
- Inequidades económicas y clases sociales.
- Pautas y estructura del mercado laboral.
- Tamaño, naturaleza y orientación del Estado.
- Estructura y características de la Sociedad civil.
- Valores Individuales y sociales.
- Escala y orientación de las organizaciones sociales.
- Heterogeneidad étnica y social.
- Movilidad social.
- Medios masivos de comunicación.

---

<sup>15</sup> Aldridge, Stephen, Halpern, David and Fitzpatrick Sarah. Social Capital. A Discussion Paper. Performance and Innovation Unit. April, London, U. K., 2002. Pp. 39-45.



- Vínculos familiares.
- Papel de la educación en la movilidad social.

Estos factores determinan la facilidad o dificultad con que los procesos de creación y fortalecimiento de Capital Social pueden ser detonados, su alcance, duración, permanencia y beneficios potenciales. Si bien el Capital Social es una potencialidad al alcance de cualquier grupo humano, las características de estos factores determinantes condicionan la facilidad o dificultad con que la potencialidad puede transformarse en resultados que beneficien a los integrantes de la colectividad.

### **2.2.6 Valores que contribuyen a crear y fortalecer el Capital Social.**

Por otra parte, algunos de los valores que contribuyen de manera definitiva a la creación y fortalecimiento del Capital Social, y que simultáneamente pueden considerarse su origen y consecuencia, de acuerdo con las principales corrientes de pensamiento y autores son:

- *Confianza*. Es esencialmente una actitud de las personas que tiene como sustento las expectativas de comportamiento de otra u otras personas de la comunidad que participan en la interacción. Se expresa en conductas reiteradas y reforzadas por la interacción cotidiana. La confianza, se dice, no se construye sobre el futuro sino sobre el pasado; es resultado de la experiencia, a partir de la cual se nutre y fortalece o, por el contrario desaparece.
- *Reciprocidad*. Constituye el principio rector de las relaciones formales e informales a nivel comunitario. Tanto en las sociedades premercantiles como en las modernas existe una lógica de intercambio ajena a la del mercado que involucra la interacción basada en obsequios o favores sin contraprestación definida ni plazo de cumplimiento. La diferencia con los intercambios comerciales es que no genera exigencias de contraprestación inmediata ni sujeta a una medida de valor monetario.

- *Cooperación.* Emerge como resultado de la frecuente interacción de estrategias y acciones individuales que constituyen acciones complementarias orientadas al logro de objetivos compartidos por una comunidad o grupo de personas. Se distingue de la colaboración en que es el intercambio de prestaciones entre aliados que tienen objetivos distintos aunque compatibles entre sí, que los orillan a la interacción.
- *Solidaridad.* Surge de la convivencia cotidiana de quienes integran las comunidades y se refuerza por el ejercicio rutinario de prácticas que implican el trabajo colectivo orientado a resultados de beneficio generalizado entre los miembros de la comunidad. La práctica cotidiana de la solidaridad refuerza los lazos de cohesión social entre los miembros de una comunidad y genera círculos virtuosos de colaboración cuyos resultados la fortalecen de manera recurrente.

#### 2.2.7 Niveles en los que se puede detectar el Capital Social.

Existen, desde otra perspectiva, cinco principales niveles o ámbitos a los cuales se puede generar y poner en acción el Capital Social, para la generación de beneficios comunes:<sup>16</sup>

- *Individual.* Consiste básicamente en lo que se denomina *contratos diádicos*, o entre dos personas, y redes egocentradas, es decir, pertenecientes a un individuo de la comunidad. Se manifiestan en relaciones individuales sustentadas en la confianza y reciprocidad que se extienden por medio de de redes informales. Su esencia es el crédito a favor de una persona que puede reclamarse en momentos de necesidad a quienes se ha apoyado en el pasado. Es importante destacar que el recurso y la potencialidad no residen en una persona sino en las relaciones entre personas.

---

<sup>16</sup> Durston, John. *Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe.* Op. Cit. Pp. 11-14.

- *Grupal.* Es una extensión de las redes egocentradas, en grupos en donde los integrantes se conocen e interactúan, por lo que constituyen una comunidad con capacidad de funcionar como equipo alrededor de proyectos comunes. Está integrado por personas que se tienen confianza entre sí y entre quienes existen múltiples relaciones de reciprocidad y compromiso. Constituyen un campo adecuado para emprendimientos colectivos que pueden generar beneficios generalizables. Este tipo de Capital Social tiene aspectos de horizontalidad y verticalidad y constituye la forma más simple de Capital Social colectivo.
- *Comunitario.* Existe en comunidades en las cuales los intercambios están inmersos o incrustados en el sistema social y normativo que los sustenta. La definición clásica de comunidad cubre aspectos de acciones coordinadas con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural y sentido de identidad. A nivel comunitario, las instituciones funcionan cuando poseen Capital Social y cuando este no es exclusivo de una persona o de un grupo. Puede producir satisfactores colectivos y también efectos que refuerzan su viabilidad como sistema complejo.
- *Puente.* Son vínculos que posibilitan el acceso a personas e instituciones distantes. El Capital Social puente, *bridging*, funciona en base a lazos débiles y da acceso a recursos ajenos a la comunidad que en ella son escasos. Una de las formas más importantes es la que se da entre grupos marginados, el Estado y organizaciones no gubernamentales. Puede servir para proporcionar recursos financieros, tecnología y conocimientos que permiten empoderar a las comunidades y desarrollar sinergias mediante eslabonamientos o *linkage*.
- *Societal.* Se centra en el análisis de las debilidades y fortalezas de las culturas nacionales con sistemas normativos integradores. En naciones muy segmentadas por razones

económicas y culturales y diferenciadas étnicamente difícilmente se pueden detectar elementos de identificación. Desde esta perspectiva el análisis de la relación entre Capital Social y pobreza se orienta más a la exclusión social y de relación con un Estado disfuncional, que a la falta o deficiencias del sistema nacional de valores.

Una clasificación en la misma orientación, establece tres niveles básicos a los cuales puede detectarse el Capital Social: nivel micro, referido fundamentalmente al ámbito individual, nivel meso, vinculado a los grupos o comunidades y en nivel macro, relacionado con el ámbito de las sociedades nacionales. Esta clasificación guarda, desde luego, estrecha vinculación con los niveles individual, grupal, comunitario, puente y societal, descritos arriba en cuanto a su definición, alcance y cobertura.

### **2.2.8 Mecanismos de creación y fortalecimiento del Capital Social.**

Los intentos de identificar y conceptualizar los componentes clave del nuevo paradigma, establecen una diferenciación importante entre tres formas a través de las cuales es posible construir y fortalecer el Capital Social, cada una de las cuales tiene implicaciones para propósitos del diseño de estrategias de creación y fortalecimiento:<sup>17</sup>

- Establecimiento de lazos afectivos, *bonding*. Se refiere a las relaciones al interior de grupos relativamente homogéneos, por ejemplo, étnicos, religiosos o económicos, y se orienta a reforzar los lazos sociales al interior de dicho grupo. Su campo de acción es horizontal, entre iguales dentro de una comunidad y se limita a impulsar el bienestar de sus miembros. El tipo de vínculos que los une es el denominado lazos fuertes o densos.

---

<sup>17</sup> Productivity Commission. Commonwealth of Australia. Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications. Comission Research Paper. AusInfo. Canberra, Australia, 2003. P. 18.

- Establecimiento de puentes, *bridging*. Se relaciona con las relaciones entre grupos heterogéneos y busca reforzar vínculos entre tales grupos. Como ejemplo se cita los programas gubernamentales de apoyo a la pobreza, los movimientos pro-derechos civiles y las organizaciones religiosas. Hace referencia a acercamientos horizontales entre grupos y comunidades. Busca abrir oportunidades a quienes pertenecen a grupos excluidos. Los vínculos que los unen son denominados lazos débiles, menos densos, pero de mayor alcance.
- Establecimiento de vínculos, *linking*. Hace referencia a las relaciones entre individuos y grupos de diferentes estratos sociales en grupos jerárquicos en los que el poder, el status y la riqueza son accesibles a distintos grupos. De la misma forma que en el caso anterior, se orienta a abrir oportunidades a quienes pertenecen a grupos excluidos y a disminuir la desigualdad social. Las asociaciones y las ONG de orientación filantrópica y altruista constituyen un ejemplo de este caso.

En especial para propósitos de aplicación práctica en procesos de creación o fortalecimiento del Capital Social, la distinción entre los tres conceptos, *bonding*, *bridging* y *linking* y entre lazos débiles o fuertes tiene relevancia, porque de ellos dependen la forma y el fondo de tales procesos, la definición de las estrategias y acciones requeridas y los resultados que es posible esperar de ellos.

La literatura en este tema establece algunas diferencias adicionales entre diversas expresiones del Capital Social. Así, por ejemplo, se mencionan manifestaciones de naturaleza estructural y cognitiva. El Capital Social estructural facilita las acciones de beneficio colectivo mediante el establecimiento de roles y redes sociales complementadas con reglas y procedimientos. Hace más fácil compartir información, actuar de forma colectiva y tomar decisiones compartidas a través de "roles establecidos, redes sociales y otras estructuras sociales reguladas por reglas y procedimientos...el capital cognitivo se refiere a

normas compartidas valores, confianza, actitudes y creencias. Por tanto es un concepto más intangible y subjetivo.”<sup>18</sup>

El Capital Social cognitivo incluye normas, valores, actitudes y creencias compartidas que predisponen a la gente hacia la acción generadora de beneficios colectivos. Ambos tipos están, desde luego estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

### **2.2.9 Beneficios atribuidos al Capital Social.**

El Capital Social genera, desde luego, beneficios colectivos que inducen impactos favorables sobre la situación de las comunidades o grupos. Las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación, que caracterizan al Capital Social generan diversos tipos de beneficios, de acuerdo a los autores relevantes en el tema:<sup>19</sup>

- Reduce los costos de transacción, al reducir u obviar la necesidad de firmar contratos, exigir fianzas y el costo que implican los procedimientos judiciales, lo cual facilita la acción de los mecanismos del mercado.
- Genera bienes públicos, tanto en el manejo que hacen los individuos de sus redes y contactos, las estrategias de los grupos y las acciones calificadas de las instituciones comunitarias pueden generar beneficios para el conjunto de la sociedad.

---

<sup>18</sup> Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Thierry. Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative. Op. cit. P. 5.

<sup>19</sup> Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Capital Social y Pobreza. Documento para informar del enfoque y organización temática de la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile 24-26 de septiembre de 2001. [http://www.redel.cl/documentos/capital\\_social\\_1.html](http://www.redel.cl/documentos/capital_social_1.html)

- Facilita la constitución de organizaciones productivas y de gestión de base efectivas; en general de empresas asociativas de diversa índole.
- Facilita el surgimiento de actores sociales nuevos y de sociedades civiles saludables, a nivel de sistemas nacionales. Este proceso de empoderamiento es un factor clave para la superación de la pobreza material.
- Proporciona un clima propicio para la inversión de capital financiero, el espíritu emprendedor, la toma de riesgos, la competitividad, la innovación y la asignación eficiente de los recursos sociales disponibles.
- Facilita el flujo de información y la difusión de normas de colaboración, lo cual contribuye a reducir aún más los costos de transacción, impulsa el trabajo en equipo, promueve la eficiencia, la productividad y la calidad de los resultados.

#### **2.2.10 El lado oscuro del Capital Social: impactos negativos previsibles.**

De acuerdo con las distintas corrientes de pensamiento, el Capital Social puede tener también aspectos negativos que se manifiestan en distintas situaciones y que aunque tienen resultados favorables para los miembros del grupo, los impactos para el resto de las comunidades y para la sociedad pueden ser negativos y contribuyen en sentido estricto a crear y reforzar condiciones de exclusión y marginación, elementos que sin duda contribuyen a la destrucción de intangibles, lo cual debilita la cohesión social y la identificación de intereses y objetivos de alcance común.

La literatura sobre el tema cita ejemplos relacionados con las mafias del crimen organizado, que constituyen grupos muy cohesionados por intereses compartidos, que se organizan en torno objetivos

muy claros y que actúan en apego a códigos de conducta bien establecidos, pero que sin duda tienen impactos negativos sobre la sociedad y los principios de comportamiento que identifican a grupos sociales distintos a tales mafias.

De menor impacto negativo para la sociedad, pero igualmente nocivos para la generación y fortalecimiento del Capital Social son algunas prácticas comunitarias excluyentes hacia determinados grupos sociales, por ejemplo, mujeres, indígenas y grupos religiosos, que de ninguna manera contribuyen a su generación y fortalecimiento. En este sentido es frecuente encontrar referencias a los efectos nocivos de algunas prácticas de usos y costumbres de grupos indígenas que crean condiciones de hostilidad, segregación y marginación de las mujeres de la comunidad, evitando que se incorporen a actividades productivas y sociales.

La literatura revisada respecto al tema destaca que aunque en general se enfatiza el papel potencial del Capital Social para generar beneficios, es necesario prevenir algunas causas potenciales, que no solamente no generan beneficios para la sociedad y las comunidades, sino que por el contrario pueden dar origen a factores que actúan en detrimento del fortalecimiento de los intangibles que pueden contribuir a crear o fortalecerlo. Estas causas potenciales son:<sup>20</sup>

- *Impulso a comportamientos sociales que pueden empeorar, más que mejorar el desempeño económico de los grupos sociales.* Este es el caso de redes y organizaciones con intereses muy estrechos y definidos, por ejemplo, cárteles y asociaciones de productores o distribuidores, cuya vinculación puede afectar negativamente el funcionamiento eficiente de ramas industriales o mercados, lo que puede llevar a encarecimiento de bienes y servicios, en detrimento del bienestar colectivo.

---

<sup>20</sup> Aldridge, Stephen, Halpern, David and Fitzpatrick Sarah. Op. cit. Pp. 31-33.



- *Acciones que pueden representar barreras a la inclusión y movilización social.* Las diferencias entre clases sociales, por ejemplo, entre grupos económicamente fuertes, de ingresos medios y pobres, pueden constituir el germen de prácticas de exclusión y de diferenciación y de generación de condiciones de reforzamiento de las desigualdades sociales, lo cual no es difícil detectar, por ejemplo, entre los diversos integrantes de un medio laboral o de una sociedad consumista. Usos y costumbres que propician la exclusión social y la marginación, de profundas raíces culturales, pueden ser tan nocivas como difíciles de erradicar, por ejemplo la discriminación racial.
- *Prácticas que refuerzan la división de grupos sociales dentro de la sociedad.* Existen grupos sociales muy cohesionados internamente, pero sumamente excluyentes con relación a otras comunidades, lo cual impide la liberación del potencial creativo de la energía social. Esto es común entre diversos grupos raciales y religiosos en los cuales la fortaleza de los lazos internos se convierte en factor de exclusión de grupos de otras características físicas o creencias religiosas.
- *Factores que impulsan delincuencia, bajo aprovechamiento educacional y comportamientos dañinos a la salud.* Los grupos de delincuencia organizada, tráfico de drogas o terrorismo tienen un elevado nivel de cohesión interna derivado de convencimientos ideológicos o intereses económicos que generan un gran daño al resto de los grupos de la sociedad. Lo mismo puede decirse de prácticas y costumbres que inducen bajo aprovechamiento escolar y prácticas lesivas a la salud, por ejemplo drogadicción.

De lo anterior es fácil derivar que la amplitud del concepto obliga a considerar que el Capital Social no necesariamente es benéfico por definición, sino que el tipo de impacto depende de los objetivos individuales y colectivos del grupo social, de su nivel de conciencia y convencimiento de la necesidad de

impulsar el bien común para todos los miembros de la sociedad y del grado de apertura de las redes sociales que integran una sociedad orientada hacia la generación y fortalecimiento del Capital Social, considerado como un poderoso factor de desarrollo económico incluyente.

Resulta claro que si bien desde la perspectiva metodológica el Capital Social puede ser considerado un concepto neutro, su generación y utilización pueden estar influenciados por intereses individuales o de grupo, amplios o restringidos que tienen la capacidad de lograr que les beneficie, con lo cual casi por necesidad pondrán en riesgo los intereses de grupos más amplios que buscan el bienestar colectivo. Esto puede detectarse al nivel más simple, en el caso de líderes o caciques locales o, al más complicado de grupos empresariales vinculados a redes que se orientan a su exclusivo beneficio.

No obstante, como lo señala un connotado investigador "Puede asimismo, como lo señalan varios estudios, haber formas de Capital Social negativo como las organizaciones criminales, pero ellas no invalidan las inmensas potencialidades del Capital Social positivo."<sup>21</sup>

### **2.3 El Capital Social como origen y consecuencia de una estrategia de desarrollo.**

Buena parte de los intereses de las distintas corrientes de pensamiento en materia de Capital Social se han orientado a investigar hasta qué grado el Capital Social puede ser creado y utilizado para fortalecer los procesos de desarrollo emprendidos por países, regiones y comunidades. El punto de partida ha sido el convencimiento de que si el Capital Social es realmente una forma de capital como cualquier otra, digamos, el capital físico y financiero, es posible pensar en crearlo y hacerlo crecer, en beneficio de intereses particulares, en este caso, el mejoramiento de las condiciones de vida de países, regiones o comunidades en proceso de desarrollo.

---

<sup>21</sup> Kliksberg, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Op. cit. P. 11.

Al respecto, existe una corriente de pensamiento vinculada a uno de los precursores más notables. D. Putnam, para la cual los factores culturales e históricos son determinantes para los procesos de generación de Capital Social. Al respecto, se afirma que “en la construcción de instituciones, el tiempo se mide en décadas” y que la creación de normas de cooperación y de participación cívica, “probablemente sea aún más lenta”<sup>22</sup>

El mensaje implícito de esta perspectiva, que se ha denominado visión pesimista de la creación de Capital Social, es que no es posible, por lo menos en periodos de cortos de tiempo, pensar en la posibilidad de crearlo y reproducirlo, para propósitos de utilizarlo como instrumento de desarrollo de grupos sociales, regiones y países que aún no alcanzan sus beneficios.

Sin embargo, la corriente central de pensamiento en esta materia congrega a numerosos autores convencidos de que sí es posible crear Capital Social en procesos reducidos de tiempo y que además es utilizable como instrumento de política para impulsar el desarrollo económico y social de grupos y comunidades específicos. Las cada vez más abundantes investigaciones con orientación empírica ilustran, cada vez con mayor fuerza este convencimiento.

El desarrollo conceptual del nuevo paradigma ha enfatizado la naturaleza del término, su definición, las aproximaciones teóricas al concepto, sus precursores y determinantes, todo lo cual se orienta a definirlo como un modelo conceptual con herramienta propia, potencialmente utilizable para generar las condiciones que permitirán detonar y dinamizar procesos de desarrollo de alcance local, regional e incluso nacional. Si el Capital Social es un recurso para la acción o una potencialidad de los seres

---

<sup>22</sup> Putnam, R. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey, 1993. Citado por Durston, John. “*Construyendo capital social comunitario*”. *Revista de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL*. Diciembre, 1999. Pp. 105.

humanos en colectividad, ¿qué es lo que puede hacer posible que ese recurso o potencialidad se transforme en beneficios tangibles para quienes lo poseen?

La bibliografía identifica factores endógenos y exógenos, cuya interrelación puede contribuir a transformar la potencialidad en resultados concretos de beneficio común. Los primeros son autogenerados por las comunidades y sociedades y constituyen parte de los intangibles que se han creado y fortalecido a veces, incluso, durante generaciones. Los segundos, los exógenos, son externos a las comunidades o sociedades y son impulsados por gobiernos nacionales y locales, organizaciones privadas, no gubernamentales o de la sociedad civil, que buscan incorporarse, a los esfuerzos de mejoramiento de las condiciones de bienestar de comunidades marginadas.

Los programas públicos y las acciones de las ONG, desde esta perspectiva, son los factores exógenos por excelencia, a través de los cuales es posible detonar las condiciones que permiten crear y acrecentar el acervo de intangibles que constituyen el Capital Social. Sin embargo, debe notarse que el mismo poder generador de Capital Social puede utilizarse, y en general así ha sucedido, para destruir lo intangibles existentes en las comunidades marginadas.

Al respecto, son muchas las evidencias de programas de alcance nacional que han contribuido a destruir Capital Social comunitario ya sea por errores de diseño, mal entendimiento o conceptualización del fenómeno que se busca combatir, porque no fueron diseñados para crear o fortalecer el Capital Social o incluso porque se originaron con propósitos deliberados de obstaculizarlo o incluso de destruirlo

Esto pudiera originarse en defensa de intereses de grupos económicos de alcance local o nacional, vinculados a esferas de gobierno, o en prácticas burocráticas de funcionarios para quienes siempre será más fácil tratar con personas aisladas que con grupos organizados, los cuales que implican mayor

dificultad en su manipulación y control.<sup>23</sup> Un programa público destinado a generar y aumentar el Capital Social de una sociedad o de una comunidad necesita estar diseñado expresamente para ese propósito, a partir de un entendimiento cabal del valor implícito en los intangibles que todas las comunidades poseen, en especial, aunque no exclusivamente, las comunidades rurales.

La comprensión de los mecanismos de interacción a nivel local y de la cultura que les da contexto es una condición indispensable para cualquier esfuerzo de generación y fortalecimiento de Capital Social que quiera ser emprendido como parte de una estrategia o programa gubernamental orientado a la creación o fortalecimiento del Capital Social.

Aún más, requiere ser impulsado por un tipo de funcionario público distinto al que tradicionalmente ha administrado los programas gubernamentales. Al respecto, "se puede decir que el contexto institucional y la política gubernamental desempeñan un papel fundamental en el surgimiento y consolidación de organizaciones rurales."<sup>24</sup> Basándose en un trabajo de P. Evans,<sup>25</sup> los autores Flores y Rello detectan "de qué formas se pueden establecer sinergias entre el Estado y los grupos sociales organizados que desembocan en programas de desarrollo que funcionan con más eficiencia y equidad"<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> García, Martha. Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza. Una Alternativa para México. Razón y Palabra. Primera Revista Electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación. Febrero-marzo de 2004. [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx) La autora cita el caso de algunos programas que atribuyen "la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de aquí que las acciones para disminuir la pobreza se enfocaron a contrarrestar las fallas individuales, por lo que se (basaron) en la entrega individual de dinero en efectivo...ignorando las redes sociales y las relaciones de confianza que se dan al interior de las comunidades; los resultados...fueron no solo que el porcentaje de familias en condiciones de pobreza no disminuyera sino que al interior de las comunidades se rompieran redes sociales al encontrarse familias en las mismas condiciones de pobreza excluidas de las beneficiadas por el programa." Op. cit. P. 11-12. La autora añade: "...no es suficiente que se apoye el ingreso familiar vía subsidios a la educación y a la alimentación...si no trabajamos en corresponsabilidad con las comunidades, permitiendo que aflore esa colección de valores sociales que permite a los grupos marginados el desarrollo de estrategias...que pueden mitigar los efectos de la miseria mediante acciones colectivas...no podremos romper el círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza." Ibid.

<sup>24</sup> Flores, Margarita y Rello, Fernando. Capital Social: Virtudes y Limitaciones. Op. Cit. P 8.

<sup>25</sup> P. Evans. *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy.* World Development Vol. 24 No. 6, 1996. Citado en Flores, Margarita y Rello, Fernando. Op. cit. P. 8.

<sup>26</sup> Ibid. P 8.

De acuerdo con estos autores, P. Evans divide las formas de interacción Estado-sociedad en *complementariedad* e *imbricación*; en la primera el Estado genera las condiciones para que las organizaciones sociales surjan y progresen. La segunda, la *imbricación*, propicia que la interacción entre las comunidades y los funcionarios públicos rebase lo puramente formal y se convierta en una asociación sustentada en la solidaridad y apoyo, a través de un programa gubernamental.

Para otro autor, las implicaciones de política económica del nuevo paradigma deben partir del reconocimiento de que “parte del problema del Capital Social en la reproducción y exclusión de la pobreza está en que las agencias y los agentes del desarrollo mantienen relaciones tecnocráticas y paternalistas con la población pobre. En un sistema estatal en que el cumplimiento de órdenes jerárquicas es el principal motivo de ser evaluado positivamente, una visión de los pobres como carentes de fortalezas es funcional a esa rendición de cuentas hacia arriba. Parte de esa percepción es una tenaz ceguera frente al Capital Social y al capital humano presentes en las comunidades pobres.”<sup>27</sup>

Más aún, “la complementariedad formal entre Estado y Sociedad suele dar frutos en sinergia con las redes de confianza y reciprocidad entre funcionarios reformistas y sectores excluidos o actores débiles de la sociedad.”<sup>28</sup>

Con relación al tipo de funcionario que se requiere para impulsar la construcción de Capital Social, se destacan cuatro cambios clave en la actitud de los funcionarios públicos hacia los grupos comunitarios:

- *Cambio en la naturaleza y mecanismos de rendición de cuentas.* El funcionario responsable de la generación y fortalecimiento del Capital Social debe rendir cuentas a la población a la

---

<sup>27</sup> Durston, John. *Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe.* Comisión Económica para América Latina, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Op. Cit. P. 29.

<sup>28</sup> Ibid.

que atiende, no a la autoridad burocrática de la cual depende jerárquicamente; por su parte, las comunidades deben tener la capacidad de llamar a cuentas a los funcionarios.

- *Cambio en la motivación de los funcionarios.* El servicio público debe ser redescubierto y fomentado a través de la formación y consolidación de una vocación de servicio que incorpore además de los aspectos formales de sus funciones, componentes emocionales y afectivos y en general de contenido humanista.
- *Cambio en la identificación del funcionario público.* Implica el desprendimiento voluntario de la identidad de clase social como profesional y miembro de la burocracia, y la identificación con las comunidades que atiende, casi como un miembro más de la misma. Los vínculos de de amistad como la pertenencia a un grupo comunitario son intangibles que forman y refuerzan el Capital Social.

Citando al mismo P. Evans, J. Durston señala que en “los múltiples ejemplos de lazos positivos los funcionarios públicos han desarrollado compromisos asociativos, no personales...Es decir, su lealtad es primariamente con la comunidad local, con la cual se sienten identificados, no con personas individuales.”<sup>29</sup>

Un programa que tenga el propósito deliberado de crear y/o fortalecer el Capital Social de una comunidad debe disponer de varios elementos de origen:<sup>30</sup>

- Un claro entendimiento de la racionalidad y la necesidad de la intervención de una acción gubernamental para generar y/o fortalecer el Capital Social. Al respecto es necesario tomar

---

<sup>29</sup> Ibid. P. 30.

<sup>30</sup> Aldridge, Stephen, Halpern, David and Fitzpatrick Sarah. *Social Capital. A Discussion Paper*. Performance and Innovation Unit. April, London, U. K., 2002. Pp. 51-52. Estos enunciados elaboran los planteamientos de los autores e incorporan algunas condicionantes de la realidad nacional.

en cuenta argumentos vinculados a la eficiencia económica y a la equidad que se espera del fortalecimiento de los activos intangibles de las comunidades.

- Medios y metodologías de cuantificar el Capital Social, de manera que los diseñadores y operadores de políticas y programas tengan forma de comprobar si necesitan intervenir en procesos de creación o fortalecimiento del intangible, o qué tan bien lo han hecho.<sup>31</sup>
- Un entendimiento preciso con relación a de qué manera o bajo qué circunstancias la acción gubernamental puede contribuir a generar o fortalecer el Capital Social. Es importante considerar que la solución de los problemas involucrados en la creación de Capital Social dará concreción y operacionalidad a conceptos que pudieran parecer abstractos y faltos de sustento real.
- Apreciación cabal de las circunstancias bajo las cuales la intervención gubernamental puede resultar positiva y cómo se puede optimizar. Es necesario partir de la consideración de la importancia de los factores culturales e históricos de las comunidades de tal forma que estos elementos se fortalezcan con las acciones, no se debiliten.
- Comprensión profunda de las estrategias e instrumentos que podrían rendir los mejores resultados, incluyendo la posibilidad de que los objetivos vinculados al Capital Social puedan

---

<sup>31</sup> El tema de las investigaciones orientadas al diseño y aplicación de metodologías para la cuantificación del Capital Social es muy vasto y se incluye en las siguientes secciones del análisis. Para profundizar en el tema se recomienda recurrir a Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Australian Institute of Family Studies. Research Paper No. 24. February, 2001. La autora realiza una revisión de las diferentes metodologías para la medición del Capital Social, identifica los principales componentes del modelo y los indicadores a través de los cuales pueden hacerse estimaciones confiables. Ver también Rossing Feldman, Tine and Assaf, Susan. Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography. The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper No. 5. January, 1999.



ser negociados por otros objetivos de política. La selección debe hacerse de manera cuidadosa, procurando fortalecer el capital social al tiempo que se impulsa el bienestar económico y social.

Un esfuerzo deliberado en pro del Capital Social requiere por otra parte, de la evolución de las formas y mecanismos de interacción entre el Estado, a través de los representantes gubernamentales, y las comunidades, de forma tal que se obtengan los resultados esperados.

De acuerdo a un investigador relevante, la evolución de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil debe transitar, para impulsar la instrumentación efectiva de un modelo de Capital Social, a lo largo de 5 situaciones básicas:<sup>32</sup>

- *Clientelismo autoritario, represivo y cleptocrático*, caracterizado por el dominio intereses de grupos privilegiados de dentro y fuera del aparato gubernamental, que combaten cualquier forma de Capital Social por resultar lesivo para sus propósitos.
- *Clientelismo pasivo, paternalista, tecnocrático, burocrático o partidista*, a través del cual se refuerzan los lazos de dependencia de las comunidades hacia el poder político o burocrático y hace a los integrantes de una comunidad sujetos pasivos y les sustrae el derecho de decidir su destino como comunidad.
- *Semiclientelismo, incubador y capacitador*, el cual fomenta la organización autónoma de los grupos comunitarios y apoya el desarrollo de capacidades necesarias para la autogestión de recursos y para iniciar emprendimientos que pueden generar beneficios colectivos.

---

<sup>32</sup> Durston, John. Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Op. cit. P 37.

- *Agencia empoderadora y apoyadora*, que mantiene el esfuerzo de desarrollar las bases organizacionales para la autogestión de los esfuerzos comunitarios sobre bases de autonomía y decisiones generadas internamente los grupos comunitarios.
- *Sinergia: coproducción Estado-Sociedad Civil*, en la cual las organizaciones comunitarias diseñan e instrumentan sus propias estrategias y desarrollan capacidad de celebrar contratos con el Estado o con otras organizaciones de la propia sociedad civil; gestionan y controlan recursos financieros y desarrollan capacidad de mecanismos para exigir cuentas a los funcionarios públicos.

Tales son los rasgos conceptuales que caracterizan a este nuevo paradigma y sus alcances como instrumento para apoyar el diseño e instrumentación de políticas y programas públicos con la orientación deliberada de promover la creación y/o fortalecimiento de Capital Social, a partir del convencimiento de la potencialidad que tiene, de acuerdo a las evidencias empíricas detectadas, como factor de desarrollo social y económico, que puede ser orientado hacia el combate de las causas originarias de la pobreza, la marginación y la exclusión social.

#### **2.4 La perspectiva empírica: avances y retrocesos en la medición del Capital Social.**

Por diversas razones de peso, el desarrollo de los aspectos empíricos del nuevo paradigma es importante. Por un lado, su infraestructura teórico-conceptual debe ser validada con evidencias duras para ganar aceptación y ser adoptado entre la comunidad académica y de investigación.

De hecho una buena parte de las objeciones a su adopción generalizada como nuevo paradigma de las Ciencias Sociales se asocian a la falta de sustento empírico consistente, lo cual lo convierte, en opinión de muchos involucrados, en un conjunto de elementos sueltos que se consideran una panacea para

muchos males que aquejan a las sociedades modernas, tratan explicar demasiado a partir de demasiado poco y "que han sido adoptados de manera indiscriminada, acrítica y de manera imprecisa."<sup>33</sup>

Por el otro, su aceptación como instrumento para la acción en el ámbito del desarrollo económico, por parte de los gobiernos nacionales y las agencias multinacionales involucradas en el combate a la pobreza y la marginación, requiere ser fundamentada desde la perspectiva empírica, con el propósito de rebasar la etapa de planteamiento conceptual que difícilmente puede ser operacionalizado y llevado a la práctica como parte de las estrategias para impulsar el desarrollo económico.

Sin este paso, el paradigma emergente difícilmente podrá ser considerado y adoptado como modelo alternativo para promover el desarrollo económico de países, en especial los que se encuentran en vías de desarrollo, para los cuales los modelos tradicionales han dejado de tener significado.

Por estos motivos han sido muchas las iniciativas por definir estructuras metodológicas sólidas y bien fundamentadas desde el punto de vista teórico que permitan cuantificar confiablemente los diversos elementos que constituyen el Capital Social, lo cual permitirá evaluar los resultados de la puesta en marcha de medidas de política orientadas a la eliminación de la pobreza y la marginación y comprobar su validez como herramienta de desarrollo económico, algo que hasta ahora no parece estar totalmente claro y que en muchos casos se sostiene solamente con argumentos intuitivos, preferencias ideológicas o sesgos teóricos y en el mejor de los casos con evidencias empíricas débiles, fragmentadas y con poco sustento conceptual.

---

<sup>33</sup> Linch J. Due, P. Muntaner, C. Davey Smith. *Social Capital. Is it a good investment strategy for public health?* Journal Epidemiology Community Health. 54, 2001. Pp. 404 – 408. Citado en UK Social Statistics and Reporting Division. Social Capital. A review of the literature. U. K. October, 2001. P 6

No obstante, a pesar de la gran necesidad de contar con metodologías sólidas y confiables de cuantificación, del gran interés por el tema y de que se han involucrado en él y emprendido proyectos específicos en este campo instituciones multinacionales, académicas y de investigación e instancias de diversos gobiernos nacionales, “la demanda actual por cuantificaciones empíricas excede la oferta.”<sup>34</sup> Y sin embargo, a pesar de que no aún no se logra un consenso en la materia, resulta claro para todos que “los debates conceptuales no pueden ser resueltos en el vacío empírico.”<sup>35</sup> lo que ha provocado que los intentos por inducir claridad en este tema continúen.

No hay duda, por otra parte, como afirma una voz autorizada en este campo, de que “...un mejor entendimiento de la naturaleza empírica del Capital Social promoverá refinamientos conceptuales posteriores.”<sup>36</sup> Sin embargo, el tema es lo suficientemente complejo como para que no haya sido aún totalmente resuelto, a pesar del gran esfuerzo realizado en esta materia en diversas partes del mundo por innumerables involucrados, y de los innegables avances realizados.

De hecho, el desarrollo teórico-conceptual del nuevo paradigma se inició de manera simultánea al ámbito empírico. Los investigadores que colocaron las piedras fundacionales del nuevo modelo, utilizaron algún tipo de aproximación gruesa al concepto de Capital Social para sustentar sus marcos conceptuales, como el citado R. Putnam, por citar solo un ejemplo, en sus casos de estudio sobre el tema acerca de Italia y Estados Unidos, que constituyen puntos de referencia obligados para quienes se introducen en el tema, si bien solamente utilizó aproximaciones gruesas de los indicadores de Capital Social como sustento del análisis. No obstante resulta claro que aún existe una gran brecha entre los avances teórico – conceptuales del nuevo paradigma y las investigaciones realizadas en el campo empírico.

---

<sup>34</sup> Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Australian Institute of Family Studies. Research Paper No. 24. February, 2001. P. 1

<sup>35</sup> Grootaert, Christian, Narayan, Deepa, Nyhan Jones Veronica and Woolcock, Michael. Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire. The World Bank. World Bank Working Paper No. 18. November, 2003.

<sup>36</sup> Stone, Wendy. Measuring social capital. Op. cit., P. 1

Hay varios factores que ayudan a explicar la brecha existente; por una parte, la propia falta de consenso en el campo teórico – conceptual acerca de los diversos enfoques, entendimientos y definiciones del concepto clave del modelo y el hecho de que el tema tiene aún muchas aristas poco exploradas, hacen que sea considerado un “...concepto empírico elusivo...”<sup>37</sup>

Ciertamente, estos factores hacen del Capital Social un concepto complejo y difícil de cuantificar si bien el interés teórico por el nuevo modelo ha despertado muchas inquietudes con respecto a su cuantificación y análisis empírico. Constituye, por otra parte, un campo emergente dentro de la investigación, que se encuentra en pleno desarrollo y sujeto aún a profundos debates y reflexiones.

Por la otra, la propia naturaleza multidisciplinaria del nuevo paradigma, pleno de conceptos intangibles y cognitivos, agrega ingredientes de complejidad al análisis empírico y enfrenta a los investigadores a problemas difíciles de resolver, todo lo cual refleja la dificultades de medición inherentes a una arena de debates joven y en efervescencia.

Al respecto, un estudio de la OEDC señala que “...las dificultades que involucra la medición del Capital Social necesitan ser reconocidas. Fuentes, funciones y resultados pueden ser confundidos ante el deseo de medir. Mucho de lo que es relevante para el Capital Social es tácito y relacional, lo cual desafía la medición fácil o la codificación. Las actitudes individuales o el comportamiento proporcionan formas de aproximación al Capital Social, pero tales medidas no deben ser confundidas con el concepto subyacente...”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Stone, Wendy and Hughes, Jody. Social Capital. Empirical meaning and measurement validity. Australian Institute of Family Studies. Research Paper No. 27, Melbourne, Australia, June 2002. P. 1

<sup>38</sup> OECD. The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital. París, 2001. Citado en Productivity Commission. Commonwealth of Australia. Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications. Commission Research Paper. AusInfo. Canberra, Australia, 2003. P. 45

La bibliografía revisada muestra innumerables investigaciones en las cuales se ha emprendido el desafío de diseñar metodologías de cuantificación, enfoques empíricos, indicadores, procedimientos estadísticos y econométricos para el tratamiento de información y su interrelación con diversos aspectos de la actividad económica y social, análisis de sectores y temas de interés específico, estudios de caso por país y sector, comparaciones internacionales, etc., los cuales constituyen avances significativos, si bien parciales y orientados a objetivos concretos, que han contribuido al debate y con esto al avance de este campo del conocimiento.<sup>39</sup>

Un reconocido autor ha señalado con relación a esta carrera por la cuantificación del Capital Social que “La diversidad metodológica constituye al mismo tiempo una fortaleza y un reto para la investigación acerca del Capital Social. El análisis no puede desarrollarse estrictamente dentro del paradigma económico, utilizando métodos cuantitativos. Tampoco puede conducirse exclusivamente mediante estudios de caso antropológicos o sociológicos”<sup>40</sup>

Al respecto, como se ha mencionado, no toda la investigación “se ha realizado a partir de una definición y en una teoría claras; (aunque) gran parte de la investigación proporciona un punto de partida útil para el desarrollo de cuantificaciones conceptualmente fundamentadas.”<sup>41</sup> No obstante, la literatura sobre el

---

<sup>39</sup> Se recomienda ver, por ejemplo: Rossing Feldman, Tine and Assaf, Susan. Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography. The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper No. 5. January, 1999. Krishna, Anirudh. Understanding, measuring and utilizing Social Capital: Clarifying concepts and representing a field of application from India. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights. International Food Policy Research Institute. Washington D. C. USA. January, 2003. Productivity Commission. Commonwealth of Australia. Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications. Commission Research Paper. AusInfo. Canberra, Australia, 2003

<sup>40</sup> Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Thierry. Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative. The World Bank. Social Capital Initiative. Working paper No. 24. April, 2001. Op. cit. P. 21

<sup>41</sup> Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Op. cit. P. 2

tema destaca muchas de las limitaciones que presentan la gran mayoría de los estudios empíricos en la materia desarrollados a la fecha. Al respecto, las más frecuentemente citadas son las siguientes:

- La calidad de los datos utilizados como cuantificaciones e indicadores del Capital Social con frecuencia no es la más adecuada y en muchos casos responde a objetivos distintos a los esfuerzos empíricos.
- La frecuente confusión conceptual y empírica que se presenta entre concepto y resultados, lo cual parte de la falta de claridad teórica entre el fenómeno, sus causas de origen y sus consecuencias.
- La incertidumbre con respecto a si en verdad genera los resultados que se le atribuyen, dado que siempre existe la duda si los resultados detectados se originan en el Capital Social o se deben a otros factores.
- Los factores subjetivos y sesgos que hacen que se identifique el Capital Social con todo lo benéfico, lo cual conlleva el riesgo de sobredimensionar el modelo y considerarlo la solución a todos los problemas sociales.
- El énfasis en lo cuantitativo y descuido por lo cualitativo, que se asocia a la facilidad de cuantificar los elementos tangibles y desdeñar los intangibles, cuya medición implica una complejidad inherente.
- La eventual utilización de indicadores simples para reflejar un fenómeno complejo y multifacético, lo cual tiene el riesgo de sobre-simplificar el fenómeno y reducirlo a lo estrictamente cuantificable.

- La práctica de agregar respuestas individuales para desarrollar generalizaciones de alcance social, que implica suponer que el Capital Social resulta de la agregación de activos considerados individualmente.

Con el propósito de superar muchas de las deficiencias señaladas, se han propuesto un conjunto de características o “propiedades deseables” que debieran tener los indicadores y metodologías para la cuantificación del Capital Social y que han sido tomadas en cuenta por quienes emprenden proyectos de investigación teórica o aplicada en este terreno:<sup>42</sup>

- Ser desarrollados a partir del sustento de una infraestructura conceptual y operacional.
- Ser definidos claramente y fáciles de entender.
- Ser susceptibles de agregación.
- Contar con la subjetividad necesaria para evitar sesgos de diversa naturaleza.
- Plantear requerimientos razonables de información para que puedan ser cubiertos.
- Ser limitados en número.
- Reflejar siempre un insumo, un proceso o un resultado, vinculados al modelo.

Con respecto a los avances en la infraestructura teórico-conceptual del Capital Social, lo que resulta claro es que a estas alturas nada es aún definitivo; los conceptos básicos están en discusión y las definiciones abundan y responden a múltiples enfoques y respectivas; por tanto no puede afirmarse que existe aún consenso en cuanto al significado del término, su naturaleza, los factores que lo generan acrecientan o erosionan, su impacto a nivel de los grupos humanos, y las implicaciones que puede tener su incorporación a las estrategias y políticas públicas.

---

<sup>42</sup> Grootaert, Christian. Social Capital: ¿The missing link? The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper Nr. 3. January, 1999. P. 10



Sí puede decirse, sin embargo es mucho lo que se ha avanzado en las últimas dos décadas al respecto y que las propias discusiones han contribuido a aclarar y a afirmar los conceptos que buscan configurar lo que se ha denominado un paradigma emergente que ha representado un cambio radical en la teoría y la práctica de las Ciencias Sociales y en las formas de entender las estrategias y las políticas públicas para impulsar el desarrollo económico y social.

Lo mismo puede afirmarse, si bien con mayor razón para el terreno empírico del modelo emergente, en donde, según se ha comentado, "existe una larga brecha entre el entendimiento teórico del Capital Social y las formas en que este ha sido cuantificado en gran parte del trabajo empírico desarrollado a la fecha...este techo es que ha llevado a un confusión empírica acerca del significado, resultados y relevancia del Capital Social."<sup>43</sup>

No puede negarse, sin embargo que existen corrientes de avanzada que continúan el desarrollo de este campo del conocimiento que se han orientado a diseñar soluciones para las deficiencias detectadas en los métodos de cuantificación de los diversos elementos que constituyen el Capital Social.

A tales avances ha contribuido de manera notable el acercamiento gradual a un consenso inicial acerca de los lineamientos clave que deben tomar en cuenta las investigaciones orientadas a desarrollar y consolidar una infraestructura empírica sólida y consistente para la cuantificación del Capital Social, a partir de los notables logros en el desarrollo teórico-conceptual detectado en los últimos años, lo cual contribuye sin duda a dinamizar y profundizar la espiral del conocimiento acerca del tema, dado que una infraestructura conceptual sólida y clara puede contribuir al desarrollo empírico y metodológico, lo que a su vez, sin duda reforzará y consolidará la armazón teórica conceptual del nuevo paradigma.

---

<sup>43</sup> Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Op. cit. P. 1

Los lineamientos que con mayor frecuencia se citan en la bibliografía especializada acerca del tema son los siguientes:<sup>44</sup>

- La fundamentación empírica del Capital Social debe reflejar con claridad el entendimiento teórico del modelo y del propio concepto para asegurar la validez conceptual y la consistencia empírica.
- El Capital Social debe entenderse como un concepto multidimensional y complejo que comprende aspectos estructurales, explícitos y tangibles, y aspectos cognitivos, tácitos e intangibles.<sup>45</sup>
- Una adecuada diferenciación conceptual y empírica entre el Capital Social y sus resultados facilita emprender el diseño de investigaciones que eviten ambigüedades.
- Lo anterior implica rebasar la frecuente confusión que se da entre el Capital Social, sus causas y consecuencias,
- La cuantificación del Capital Social a partir de la medición de sus resultados implica el riesgo de caer en la falacia tautológica de afirmar que existe Capital Social siempre que el indicador está presente.
- La cuantificación debe enfatizar los elementos clave del Capital Social, entendiendo cómo se relacionan entre ellos y como se vinculan con sus fuentes y resultados clave.
- Para lograr claridad conceptual y empírica, cada una de las dimensiones clave que constituyen el Capital Social debe ser cuantificada e incorporada al análisis.

---

<sup>44</sup> Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Op. cit. Pp. 34-35

<sup>45</sup> "El Capital Social no es observable directamente...la gente lo trae en su cabeza. Lo que podemos observar y cuantificar son algunas manifestaciones de sus consecuencias conductuales que dan origen al Capital Social y que incluyen elementos estructurales y cognitivos." Krishna, Anirudh. Understanding, measuring and utilizing Social Capital: Clarifying concepts and representing a field of application from India. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights. International Food Policy Research Institute. Washington D. C. USA. January, 2003. P.

Con relación a las distintas dimensiones del Capital social, los estudios empíricos y las metodologías de cuantificación, la literatura recomienda lo siguiente:

- Es necesario estudiar empíricamente y cuantificar las redes sociales, al igual que las características de estas que influyen en el Capital Social, en la medida en que afectan su naturaleza y capacidad.
- La investigación de las normas de confianza y reciprocidad debe poner atención a las distintas normas que es probable que existan en los diferentes tipos de redes.
- En la medida en que existen diferentes tipos de confianza y reciprocidad, estas debieran diferenciarse y estudiarse empíricamente.
- Sin embargo, no debe perderse de vista que no hay que perder de vista detectar la forma en que se interrelacionan todas las dimensiones del Capital Social.

En general, los intentos más avanzados de cuantificación el Capital Social, ponen énfasis en los dos aspectos centrales del concepto, los estructurales y los cognitivos, con las dificultades metodológicas que estos implican, y a la distinción entre las formas de interrelación y los resultados obtenidos. Uno de los ejercicios empíricamente más acabados de diseño de una metodología de cuantificación, propone un esquema que parte de la siguiente clasificación de las principales dimensiones del Capital Social:<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Grootaert, Christian, Narayan, Deepa, Nyhan Jones Veronica and Woolcock, Michael. Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire. The World Bank. World Bank Working Paper No. 18. November, 2003. La Parte II del estudio contiene la propuesta de herramienta metodológica para la captura d la información, el Cuestionario Integrado para la Cuantificación del Capital Social (SC – IQ, por sus siglas en inglés), específicamente diseñado para su aplicación en países en desarrollo orientado a la generación de información cuantitativa acerca de las diversas dimensiones del Capital Social como parte de una encuesta de hogares más amplia.

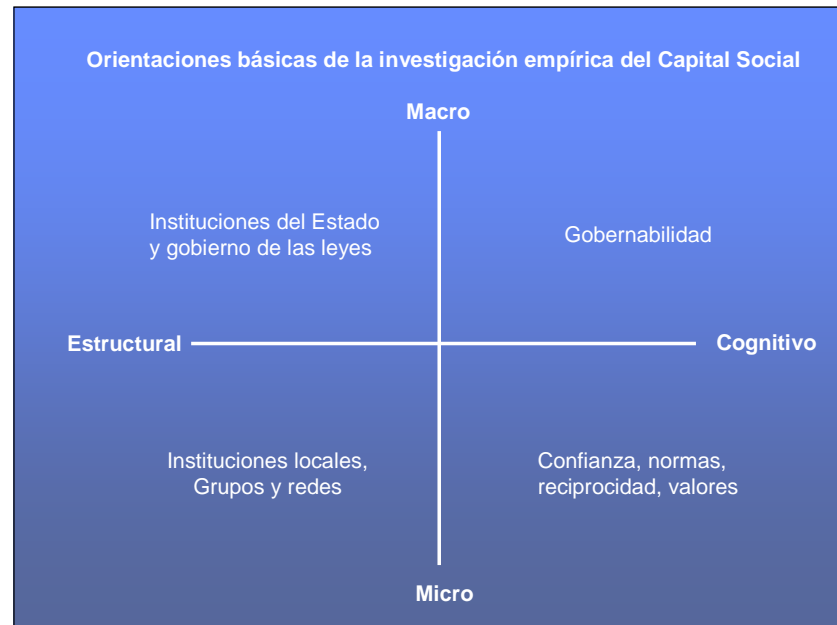
**Tabla 2**  
**Dimensiones y componentes del Capital Social**

Dimensión del Capital Social	Tipo de componente que refleja
1. Grupos y redes.	Componente estructural
2. Confianza y solidaridad.	Componente cognitivo
3. Acción colectiva y cooperación.	Canales o medios
4. Información y comunicación.	Canales o medios
5. Cohesión social e inclusión.	Resultado
6. Empoderamiento y acción política.	Resultado

A manera de resumen, puede decirse que las principales corrientes de desarrollo empírico del Capital Social se han movido alrededor de dos ejes básicos, la perspectiva, que puede ser micro, meso o macro, y las manifestaciones o formas del mismo, estructural o cognitivo y que aunque sería necesario avanzar en los cuatro cuadrantes de la gráfica siguiente, esto no ha sido así y que existen aún muchos huecos por cubrir, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en este terreno.

No se debe dejar de mencionar que la lección que surge de la revisión de la bibliografía consultada es que sí es técnicamente posible cuantificar el Capital Social y sus impactos, si bien no existe aún un consenso respecto al procedimiento metodológico más adecuada para hacerlo se encuentran en marcha un gran número de investigaciones que buscan aclarar aspectos que aún están oscuros en este campo.

Gráfica 1



Fuente: Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Thierry. Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative. The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper No. 24. April, 2001. P. 20

## 2.5 El Programa de Desarrollo Regional Sustentable frente al nuevo paradigma.

El tema final de este capítulo consiste en determinar hasta qué punto el nuevo paradigma, el modelo sustentado en el Capital Social es compatible con la filosofía, los principios operativos y los resultados generados durante diez años de operación, de los cuáles los cinco últimos han sido evaluados por el equipo de investigación de la Facultad de la Economía de la UNAM, hecho que ha permitido dar seguimiento a la evolución del programa y detectar los rasgos cualitativos destacados.

No obstante, debe mencionarse que en este campo no ha sido realizado ningún esfuerzo de cuantificación ni de detección explícita de los resultados obtenidos en términos de aplicación de un modelo específico para el fortalecimiento del desarrollo sustentable. Por esto, los requerimientos de esta sección del capítulo se cubren mediante apreciaciones subjetivas y valoraciones cualitativas derivadas de la observación de las dinámicas de los grupos comunitarios entre sí y las interacciones con el personal local de CONANP.

En primer término, se parte del hecho de que Proders, como herramienta de gestión ambiental ha logrado equilibrar los objetivos de corte conservacionista de CONANP, con los sociales y económicos que mantiene desde su origen como programa público orientado a rescatar de la marginación a grupos sociales que se alojan en medios físicos abundantes en recursos naturales y biodiversidad, lo cual se explica precisamente porque no han llegado a ellos los sistemas de producción sustentados en la explotación irracional de los recursos naturales y la biodiversidad.

Debe considerarse además que desde su origen, el programa ha tenido una clara orientación hacia el fortalecimiento de formas de organización comunitaria para la realización de diversas acciones: proyectos productivos, aprendizaje colectivo y estudios de sustento a actividades productivas todo lo cual debe generar beneficios de alcance colectivo, lo cual constituye uno de los requisitos para la participación en el programa.

Esto significa que la organización de grupos comunitarios es uno de los objetivos explícitos del programa, por lo cual uno de los productos obtenidos por la aplicación del programa es la construcción de redes comunitarias que congregan esfuerzos y recursos en la búsqueda de objetivos comunes vinculados al triple propósito de conservar el capital natural, fortalecer la cohesión social y formar o reforzar la infraestructura productiva comunitaria, todo esto en búsqueda del beneficio común.

Si tomamos como referente para la comparación entre Proders y el modelo emergente, la tabla que muestra las dimensiones del Capital Social y el tipo de componente que refleja, es posible detectar que en cualquiera de las acciones que promueve el programa se observan los componentes estructurales, los grupos y redes que se integran como requisito para participar en el programa y los cognitivos, manifestados en intangibles como confianza y solidaridad que han sido generados por el contacto permanente y la cercanía del personal técnico y operativo de las oficinas locales de CONAP. (Tabla 2)

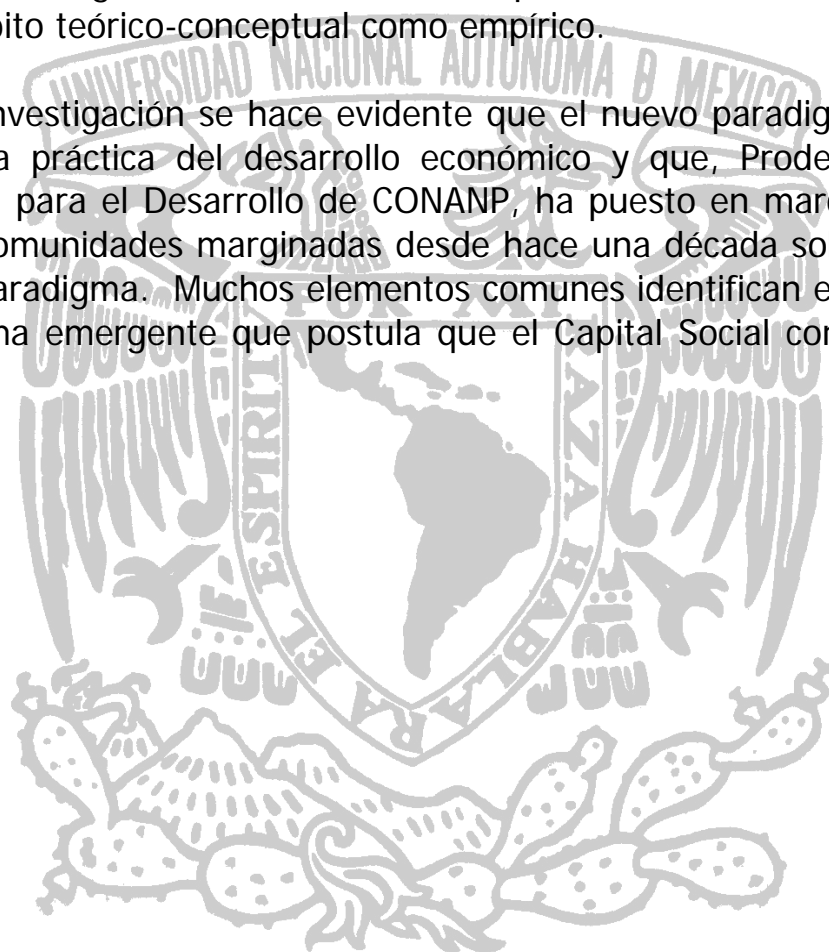
También es posible, como parte de los elementos que intervienen en el desarrollo de las acciones que forman parte de Proders, detectar acción colectiva, cooperación, información y comunicación, todo lo cual permite lograr los resultados comprometidos como grupo comunitario. Los primeros dos elementos constituyen los detonadores que ponen en juego el trabajo de los participantes y los recursos financieros que permiten lograr los resultados esperados. Los dos últimos, facilitan el conocimiento de las reglas básicas para su aplicación.

También están presentes los intangibles que se generan como parte de la interacción del grupo entre sí y con los técnicos que les dan el soporte especializado para las acciones que desarrollan, la cohesión social, inclusión, empoderamiento y acción política, entendida como la capacidad de gestión ante dependencias públicas y privadas.

Dentro de las perspectivas que refleja la Gráfica 1 de esta sección, que refleja las orientaciones básicas de la investigación teórico-conceptual y empírica del modelo emergente, es posible ubicar a Proders en los dos cuadrantes inferiores, que identifican la perspectiva micro, por la escala local a la que opera el programa, y las dos formas básicas que adoptan los intangibles generados, la estructural, manifestada en la creación y fortalecimiento de redes comunitarias, y la cognitiva, expresada en el fortalecimiento de la confianza, la solidaridad y la reciprocidad que se ha observado en las interacciones como las comunidades participantes en el programa.

Desde otra perspectiva, el Capital Social a través de sus distintos componentes y manifestaciones está imbricado en el sustento filosófico, normatividad y procedimientos operativos de Proders. Es por decirlo así, insumo y producto del proceso administrativo que sustenta el programa. El tema de la vinculación de Proders con el nuevo paradigma sustentado en el Capital Social amerita sin duda investigaciones posteriores tanto en el ámbito teórico-conceptual como empírico.

Para los propósitos de la investigación se hace evidente que el nuevo paradigma representa un cambio profundo en la teoría y la práctica del desarrollo económico y que, Proders, elemento clave de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo de CONANP, ha puesto en marcha una forma distinta de impulsar el desarrollo de comunidades marginadas desde hace una década sobre la base de muchos de los postulados del nuevo paradigma. Muchos elementos comunes identifican el programa objeto de esta evaluación con el paradigma emergente que postula que el Capital Social constituye una de las claves olvidadas del desarrollo.





### **3. La evolución normativa y operativa del Proders en 2001-2006 y su congruencia con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y con los objetivos del Proders.**

Los Términos de Referencia de la evaluación del ejercicio 2006 del Proders establecen, como uno de los puntos centrales de interés el análisis y la valoración de las modificaciones operativas y normativas del programa para su aplicación en las ANP y RPC del país, en términos de su pertinencia para lograr los objetivos de alcance general de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* y los específicos del Proders, uno de los instrumentos centrales para su instrumentación.

Con este propósito, la tarea se emprende desde dos ángulos. Por un lado, la evolución del programa desde el punto de vista de su administración presupuestal y de la infraestructura administrativa de apoyo a su operación, y por otro, la evolución en estructura y contenido de las Reglas de Operación en el periodo de referencia. Se incorporan además las recomendaciones del Órgano Interno de Control de SEMARNAT, que buscan fortalecer los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del programa.

Finalmente, para propósitos del análisis se incorporaron los resultados de las entrevistas con personal directivo y operativo de las oficinas locales de CONANP que fueron integradas a la muestra del trabajo de campo de sustento a la investigación. La información testimonial acerca de los temas de interés para esta sección del Informe Final constituyó un complemento importante para su contenido.

#### **3.1. Elementos clave de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.**

La *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* constituye el eje sobre el cual se ha diseñado y sustentado formalmente el quehacer de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, desde 2003, fecha de emisión oficial del documento rector. La Comisión nació en el año 2000 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP,

con el papel de instancia responsable de asegurar la conservación de las Áreas Naturales Protegidas de México.

De inicio sus objetivos y metas fueron prioritariamente de carácter ambiental, a partir de un enfoque conservacionista. El objetivo buscado originalmente por la Comisión fue establecer y mantener la mayor superficie posible del país bajo protección, a través de la declaración de decretos presidenciales que convierten un determinado territorio del país en Área Natural Protegida.

De acuerdo con las primeras experiencias, una vez aprobados los decretos, los habitantes de las ANP eran prácticamente enajenados de todo poder sobre sus territorios y recursos. De hecho la población se veía obligada a respetar prohibiciones y regulaciones respecto de las actividades que se le permitía desarrollar y el uso de los recursos que se podía hacer, regulaciones creadas por la autoridad gubernamental competente, a nivel central, sin tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de los habitantes ni de sus comunidades y que en muchos casos se aplicaban a tierras y recursos pertenecientes a las propias las comunidades.

Esta visión eminentemente preservadora de los ecosistemas entró en crisis durante el siglo XX a nivel mundial. La Cumbre de Tierra celebrada en 1992 marcó un hito en los aspectos relacionados con la protección del medio ambiente en el ámbito internacional. Uno de los resultados de más sobresalientes de esta Cumbre se vincula con el tema que nos ocupa en este capítulo del Informe.

Se trata de la protocolización del *Convenio de Diversidad Biológica, CDB*, acuerdo que puso el énfasis en la conservación *in situ*, es decir, la conservación de los ecosistemas, de las especies y del material genético en sus ámbitos naturales. En concordancia con este objetivo, el *CDB* hace un llamamiento al

establecimiento de Áreas Naturales Protegidas como una de las alternativas para la protección del hábitat, los ecosistemas y la biodiversidad.<sup>47</sup>

Adicionalmente el *CDB* hace eco de las nuevas tendencias que en materia de conservación se venían gestando a nivel mundial y subraya la importancia de transitar hacia usos sustentables de la diversidad biológica, es decir, de trascender la visión preservacionista de no tocar los recursos para buscar formas de aprovechamiento que permitan utilizarlos y obtener beneficios de ello, a la vez que se asegura su capacidad de reproducción a lo largo del tiempo.

Por otra parte, la *Agenda 21*, otro elemento normativo clave a nivel mundial, enfatizó el papel que tienen las comunidades locales en materia de conservación, dados sus conocimientos tradicionales del medio físico con el que conviven, que por lo general son compatibles con los objetivos de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas.

Todo ello favoreció un cambio de rumbo en la estrategia de conservación que se había desarrollado en México hasta entonces. Se sustituyó con esto la estrategia de preservar y proteger los ecosistemas impidiendo toda actividad humana en los territorios que se buscaba mantener, por la de aprovechar racionalmente la naturaleza y conservar, que pretende compatibilizar el desarrollo social con el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. La creación del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, a mediados de los noventa está relacionada con este cambio de perspectiva a nivel mundial.

---

<sup>47</sup> "Cada Parte deberá, tanto como le sea posible y según proceda:

1. Establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde se deban tomar medidas especiales para la conservación de la diversidad biológica;
2. Desarrollar, donde sea necesario, lineamientos para la selección establecimiento y manejo de áreas protegidas o áreas donde se deban tomar medidas especiales para la conservación de la diversidad biológica;
3. Regular o manejar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica dentro o fuera de las áreas protegidas con miras a asegurar su conservación y usos sustentable." Convenio de Diversidad Biológica. Artículo 8.

Proders representa la puesta en práctica de esta nueva lógica de conservar con la gente y no preservar a expensas de ella. El programa tiene un doble objetivo: por un lado, promover el desarrollo y la mejora en las condiciones de vida de la población marginada del país que habita en regiones ricas en capital natural y, por otro lado, restaurar y proteger los ecosistemas de mayor diversidad biológica a nivel nacional.

La inmensa riqueza natural de estos espacios es vista como un factor potencial de desarrollo para la población autóctona, a través del diseño y la puesta en práctica de formas de aprovechamiento de los recursos naturales que sea sustentable, es decir, que no ponga en entredicho la capacidad de regeneración de los mismos a lo largo del tiempo. Esto tiene un triple beneficio: económico, porque permite aumentar los niveles de producción y de ingresos; social, debido a que con esto contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; y ambiental, ya que motiva y promueve a las poblaciones locales a contribuir a la conservación de los ecosistemas.

La incorporación de Proders a la CONANP en 2001 viene a concretar la visión de *conservar con la gente* a los principios básicos de acción de esta institución, como parte integral de la estrategia de protección de las ANP y RPC. Los objetivos económicos y sociales se incorporaron a los propósitos de conservación que dieron origen a la institución, lo que culmina en el la emisión de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*, que complementa y consolida los objetivos y resultados de su Programa de Trabajo de Mediano Plazo 2001-2006.

### **3.1.1. La relación pobreza-medio ambiente.**

La *Estrategia* tiene como punto de partida una serie de premisas que hacen referencia a cómo se conciben las causas y las posibles vías de solución de la problemática de la sustentabilidad de las ANP y RPC. El principal supuesto de que parte dicha estrategia es la relación que existe entre pobreza y medio ambiente, la cual puede ser analizada desde varios ángulos.

En primer lugar, pone en evidencia la coincidencia que existe entre los territorios donde habita la población más pobre y marginada del país y que mantienen un mayor grado de conservación y de biodiversidad. La CONANP señala que es precisamente el hecho de que estos lugares, habitados por población marginada, hayan estado fuera de la dinámica productivista y depredadora del modelo dominante de desarrollo, lo que ha permitido la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

Sin embargo, la relación pobreza-medio ambiente tiene un doble filo. Aunque las formas productivas tradicionales son más favorables a la conservación del entorno natural que el modelo comercial, en el último medio siglo se ha observado que algunas de las actividades tradicionales han incidido en el deterioro de grandes extensiones de bosques y selvas. La aplicación de prácticas agrícolas tradicionales, en muchos casos de carácter extensivo, en un contexto de crecimiento acelerado de la población, ha sido una de las causas principales de este fenómeno.

Por ello se considera que para lograr los objetivos de conservación de las regiones estratégicas desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, es necesario frenar y revertir el proceso de empobrecimiento de la población que habita y se desenvuelve en esos territorios. En este punto es en donde los objetivos de conservación entran en contacto con las metas de desarrollo.

Para que desarrollo y conservación interactúen y se retroalimenten, es necesario que el modelo de desarrollo que se plantee sea el adecuado. Como menciona la CONANP, los intentos que ha hecho la política pública en las últimas décadas por sacar de la pobreza a los productores rurales tratándolos de convertir en agricultores comerciales, no sólo no ha logrado avances significativos en cuanto al bienestar de la población, sino que ha provocado una mayor degradación del medio ambiente<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003-2006.

Por ello, el estilo de desarrollo que promueve la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* se basa en el diseño y la puesta en práctica de formas de aprovechamiento de los ecosistemas que, al mismo tiempo que cumplen con propósitos económicos y sociales, sean sustentables, es decir, que garanticen la capacidad de reproducción de los recursos naturales en el tiempo.

Se trata, en este esquema, de revalorar a la naturaleza en un doble sentido: por un lado, en cuanto a la importancia que tiene como sustento de la actividad económica y, sobre todo, de la vida, lo cual nos obliga a desarrollar actividades productivas que permitan la conservación, por lo menos, de ciertas áreas estratégicas. Por otro lado, el medio ambiente natural se revaloriza en el sentido de que es visto como un acervo de recursos que la población local puede utilizar de forma sustentable, para mejorar sus condiciones de vida.

Como su misma definición lo anticipa, La *Estrategia* pone la conservación al servicio del desarrollo, es decir, coloca los recursos naturales que están bajo protección al servicio del bienestar humano. Pero al mismo tiempo, pone el desarrollo al servicio de la conservación. Se trata de convertir el círculo vicioso pobreza-degradación ambiental en el círculo virtuoso desarrollo-conservación. En base a esta descripción de lo que son las causas de la destrucción ecológica que sufren las Áreas Naturales Protegidas y las Regiones Prioritarias para la Conservación en la actualidad, así como de las vías de solución a la problemática, es que se establece la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*, la cual se desarrolla alrededor de tres líneas de trabajo que se describen en la siguiente sección.

### **3.1.2. Líneas de trabajo de la *Estrategia*.**

#### **3.1.2.1. Sinergia institucional.**

Por sinergia institucional se entiende el proceso que tiene como objetivo “inducir la integración de diversos actores en la conservación de las Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la

Conservación, integrando esfuerzos, recursos y capacidades a fin de colaborar en la conservación de las RPC y en el mejoramiento de la calidad de vida de las localidades asentadas en ellas.”<sup>49</sup>

Las metas de conservación sólo pueden lograrse mediante la coordinación y complementación de las múltiples acciones que llevan a cabo las distintas instancias gubernamentales y los grupos sociales en función de un propósito común: la promoción de un estilo de desarrollo sustentable. Esto mejora la efectividad de las acciones encaminadas a este fin y además evita que se lleven a cabo actuaciones cuyo impacto vaya justamente en el sentido contrario.

La *Estrategia* promueve la coordinación de acciones en dos ámbitos, el gubernamental y el de los actores sociales. Respecto del primero, la coordinación se busca en tres niveles: a nivel sectorial, entre las diferentes unidades administrativas de la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados y descentralizados; a nivel interinstitucional, en el cual se induce la coordinación de éstas con las distintas instancias de la administración pública, específicamente con la SAGARPA, la SEDESOL, la SCT, la SECTUR, la SRA, la SEP, la SE y la SSA; y a nivel de los tres niveles de gobierno, en donde se trata de coordinar las acciones de las instancias de carácter federal con las de alcance estatal y municipal.

El impulso a la coordinación de acciones también se busca entre el aparato gubernamental y los actores sociales. En este sentido, se impulsa la vinculación y colaboración con centros de investigación e instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales, sector privado y otras formas de organización de la sociedad civil involucradas con la problemática de las ANP y RPC del país.

---

<sup>49</sup> Proceso número 5 del Programa de Trabajo de Mediano Plazo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP. 2001-2006.

### 3.1.2.2. Actividades productivas alternas.

La segunda línea de trabajo que marca la CONANP en la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* es la promoción de actividades productivas alternativas para el desarrollo comunitario. Se propone que a través del Proders y del Programa de Empleo Temporal, PET, se realicen inversiones dirigidas a apoyar proyectos productivos con el objetivo de fortalecer el ingreso y el bienestar de las comunidades y la conservación del medio ambiente.

Los apoyos se orientan en dos sentidos. En primer lugar, establecer proyectos productivos alternativos, como es el caso de los proyectos de ecoturismo, de manejo de la vida silvestre, de acuacultura rural, etc., a los tradicionales que tienen una gran capacidad de generar impactos depredadores,. En segundo lugar, están dirigidos a modificar las prácticas de manejo de proyectos de uso tradicional, de forma tal que éstas sean adecuadas a los objetivos de conservación y de mejora en la captación de ingresos de los participantes en estas actividades.

El objetivo es reconvertir las actividades productivas tradicionales consideradas depredadoras de los recursos naturales y el medio ambiente y apoyar a los habitantes de las ANP y RPC para que diseñen y pongan en marcha proyectos productivos que se enmarquen en los denominados negocios de la conservación. Se parte de la consideración de que en la actualidad los recursos naturales no tienen un precio de mercado, por lo que no son valorados adecuadamente y por lo tanto son objeto de uso excesivo y depredación.

Por el contrario, la valoración económica de recursos y servicios ambientales y el reconocimiento de su vinculación directa con la actividad productiva permiten generar estrategias de manejo, que garantizan el aprovechamiento sustentable o el impulso del desarrollo económico local, así como de recursos autónomos y suficientes para su conservación.



Actividades como ecoturismo, captura de carbono, eco-certificación, bio-prospección o aprovechamiento sustentable de la vida silvestre tienen esta orientación. Se prevé que para que los negocios de la conservación tengan éxito es necesario que éstos se integren en cadenas de negocios que generen valor y que fortalezcan las capacidades organizativas y de gestión.

La *Estrategia* propone apoyar a los productores para que se involucren en estas actividades productivas orientadas a la conservación, de manera que puedan generar y obtener ingresos derivados de las actividades de mantenimiento del capital natural que puedan desarrollar, los cuales son por lo general más elevados que los que proporcionan las actividades económicas tradicionales. Por otra parte, la *Estrategia* establece que hay cierto tipo de bienes naturales para los que no existe un mercado, puesto que se trata de bienes públicos, como es el caso de la mayoría de los servicios ambientales que proveen los ecosistemas, por ejemplo, regulación del clima, captación de agua de lluvia, limpieza del aire, belleza escénica, esparcimiento, etc.

En este caso se considera que el gobierno, mediante incentivos fiscales, debe retribuir a quienes realicen actividades que contribuyan a la conservación de estos servicios ambientales. En este sentido, se considera que Proders y PET son los dos instrumentos con los que la CONANP cuenta para dicho fin. Así, los recursos que reciben los pobladores de las ANP y RPC a través de estos dos programas son considerados una forma específica de retribución por los servicios ambientales que brindan a la sociedad.

### **3.1.2.3. Fortalecimiento de la participación y de la organización.**

Uno de los pilares fundamentales de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* es el fortalecimiento de la participación y de la organización. La incorporación de los habitantes de las ANP y RPC a la estrategia de conservación tiene sus bases, además de los aspectos mencionados anteriormente, en el reconocimiento de la importancia que tiene el hecho de que la población participe en la planeación, la instrumentación y la evaluación de las acciones de conservación.

Pero para que la participación se genere de forma adecuada y sea provechosa para los propósitos de sustentabilidad de los procesos de desarrollo, es necesario que los individuos aprendan a organizarse y a reconocer el valor que tiene la actuación como grupos organizados para la obtención de objetivos comunes. Es por estos motivos que se pone énfasis en el fortalecimiento de la participación y de la organización.

No sólo se considera relevante la participación y la organización de los habitantes o usuarios de los recursos naturales de las ANP y RPC, sino también de las distintas instancias gubernamentales, de instituciones de educación superior e institutos de investigación y ONG, entre otros. Para fomentar la participación y la organización de todos estos actores, la *Estrategia* prevé la creación o, en su caso, el fortalecimiento, de distintos espacios para la concertación como son los Consejos Asesores de las ANP, los Comités Promotores y las Redes Comunitarias para la Conservación (Redcoc).

Los Consejos Asesores constituyen instancias de participación que aglutinan, por un lado, a representantes de instancias gubernamentales federales, estatales y municipales y por el otro, a representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques de las ANP y RPC. Su objetivo es asesorar y apoyar a los cuerpos técnicos y a la autoridad del sector ambiental de tales áreas en la definición de medidas que coadyuven a mejorar su administración.

Para garantizar el buen funcionamiento de los Consejos Asesores, la *Estrategia* recupera también la figura de los Sub-Consejos, la cual emana del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP. Estos se organizan por sector, por actividad económica o por región geográfica. Adicionalmente a los tres tipos de Sub-Consejos ya existentes en el momento en que se definen las líneas de la Estrategia, el documento propone nuevas tipologías: los Sub-Consejos Institucionales, los Científico-Académicos, los de

Organizaciones Civiles de Conservación y Desarrollo, los de Ecoturismo y los temáticos, por ejemplo, sobre Cultura Ambiental, Vigilancia, Agua y Equidad de Género, entre otros.

Los Comités Promotores son espacios de participación y organización social de los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre recursos naturales, ya sea de una micro-región, o de una actividad económica determinada, por ejemplo, pesca, forestal, ganadería, minería, entre otras. Estas instancias tienen como objetivo planear, ejecutar y dar seguimiento a las actividades de conservación y uso sustentable de los recursos que se desarrollen en una determinada micro-región o en una actividad económica en particular, respectivamente.

Por último, las Redes Comunitarias para la Conservación, Redcoc, están integradas por representantes de grupos familiares, de trabajo, comunidades, u otras organizaciones con personalidad jurídica de una localidad, micro-cuenca o RPC, identificados por una actividades o proyectos económicos, sociales o culturales comunes, como son las redes comunitarias de prevención y control de incendios forestales, las de educación ambiental, las de promotores comunitarios, de reciclaje de basura, de autosuficiencia de traspatio y de mujeres indígenas, entre otras.

### **3.1.3. Instrumentos para la instrumentación de la *Estrategia*.**

Para la instrumentación de la *Estrategia de conservación para el Desarrollo* se dispone de tres instrumentos. El primero es el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders. Este es el instrumento que se considera más acabado de la política para el impulso del desarrollo sustentable, ya que se encarga de fomentar un modelo de planeación regional descentralizada, participativa y democrática, que conduzca hacia procesos de desarrollo sustentable, en los que la utilización de los recursos naturales locales contribuya a disminuir la pobreza, a impulsar el crecimiento productivo y al aumento de los ingresos de los habitantes en las Regiones Prioritarias, desde un enfoque de planeación de mediano plazo.

El segundo instrumento es el Programa de Empleo Temporal, PET. Este programa se utiliza para pagar los jornales a los habitantes de las RPC que se requieren para llevar a cabo las acciones de conservación, con lo cual se logra, además de financiar acciones de conservación, contribuir a la mejora de los ingresos de la población más necesitada, si bien esto se logra solamente durante el proceso de desarrollo de las acciones. Es un instrumento que, si se utiliza como complemento de otros de carácter más integral y de mayor alcance como el Proders, puede contribuir a la generación de sinergias e impactos sociales y ambientales altamente positivos en los espacios en los cuales se aplica.

Por último, se cuenta con el proyecto denominado Espacios Públicos de Concertación para Procesos de Desarrollo Sustentable Local, el cual surge de la firma de un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que se propone como objetivo fundamental fortalecer la participación de los distintos grupos de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política ambiental.

### **3.2. La evolución normativa y operativa del Proders en 2001-2006 y su congruencia con la Estrategia de Conservación para el Desarrollo.**

#### **3.2.1. Panorama general.**

Desde que el Proders fue transferido a la CONANP a partir de 2001 y hasta la actualidad, el programa ha sufrido múltiples y diferenciadas modificaciones en los elementos normativos y operativos que recogen las Reglas de Operación que rigen su administración. Estos cambios han tenido que ver con la necesidad de compatibilizar los objetivos de conservación y de combate a la pobreza del propio programa con las metas y objetivos estratégicos de la CONANP.

Por otra parte, los cambios responden a un proceso en el que se trata de adecuar la normatividad a la realidad y a las necesidades de la mayoría de las ANP y RPC del país. En ese sentido se torna necesario hacer ciertas modificaciones para ajustar gradualmente las Reglas de Operación, que habían sido diseñadas exclusivamente para áreas terrestres, a una nueva situación en la que las ANP marinas, lacustre e insulares representan una importante proporción del total de regiones federales reservadas por la importancia de los recursos naturales y la biodiversidad que poseen.

Por último, las modificaciones a las que son sometidas las Reglas de Operación en los años analizados están relacionadas con el intento de ir mejorando permanentemente la administración e instrumentación del programa para que logre cumplir de mejor manera con las metas y objetivos comprometidos ante la sociedad, dado su carácter de programa público.

En los siguientes apartados se detallan los cambios que se consideran más relevantes de la evolución normativa y operativa del Proders en el periodo 2001-2006 en lo que se refiere a las Reglas de Operación.

### **3.2.2. Cambios en la infraestructura de administración del programa.**

En el periodo 2001-2006 se han producido cambios de gran importancia en cuanto a la administración del programa, los cuales se reflejan en la evolución de las Normas de Operación de Proders en el periodo mencionado.

Estos cambios responden fundamentalmente a dos fenómenos: en primer lugar, al proceso de transferencia del programa desde la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales hacia la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual se inicia en 2001; en segundo término, los cambios se relacionan con el proceso de regionalización que se desarrolla al interior de la propia Comisión, a partir del año 2003.

### 3.2.2.1. Las Direcciones de ANP, administradoras locales del Proders.

Pese a que el traspaso de Proders desde la SEMARNAP a la CONANP se realizó formalmente en 2001, la transferencia de funciones de una institución a otra ha sido un proceso largo y complejo que se ha desarrollado a lo largo de varios años. Las Reglas de Operación, instrumento orientador y normativo por excelencia del programa, se han ido modificando y adaptando a esta nueva realidad administrativa del programa.

Durante 2001<sup>50</sup> y 2002<sup>51</sup> las ANP no tenían todavía un papel preponderante en cuanto a la administración y gestión del Proders, pero a partir de esos años su importancia fue aumentando gradualmente. En este proceso, la Comisión y las Direcciones de Área fueron adquiriendo mayores funciones, responsabilidades y obligaciones en el terreno legal. En 2001 las Reglas de Operación no daban cuenta todavía del importante cambio administrativo que significaba el traspaso del Proders a la CONANP, puesto que el cambio se dio a mediados de ese año, cuando la normatividad ya estaba establecida y el presupuesto asignado y en ejercicio por parte de las Delegaciones Federales. Es por este motivo que las Reglas de Operación aún designaban como órganos encargados de la administración y gestión del programa a las Delegaciones Federales de la SEMARNAT.

Ya en 2002 las Reglas de Operación asignaban funciones a la CONANP y a las Direcciones de las ANP y RPC. Aun así, todavía en ese año las Delegaciones Federales de la SEMARNAT ejercieron control sobre el proceso de administración e instrumentación del Proders, situación que sufrió cambios profundos en 2003<sup>52</sup>. En ese año se entregó formalmente la responsabilidad de administración y operación de los

<sup>50</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 9 de marzo de 2001.

<sup>51</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. Marzo de 2002.

<sup>52</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 28 de marzo de 2003.

recursos del Proders a la CONANP, a través de las Direcciones de las ANP, evento relacionado con los cambios registrados en ese año en el Reglamento Interno de la SEMARNAT.

A partir de ese momento el concepto de Regiones Proders dejó de ser el elemento determinante para la distribución espacial de los recursos y fueron las ANP las que adquirieron el papel central de dicho proceso de asignación de los recursos federales asignados al programa. Durante este proceso, las Delegaciones Federales de la SEMARNAT fueron perdiendo protagonismo en el programa, a costa de las direcciones de las Áreas Naturales Protegidas y las Regiones Prioritarias para la Conservación, como parte del proceso de ajuste administrativo del Proders a las nuevas condiciones operativas que empezaron a regir el ejercicio presupuestal y la operación del programa.

En las Reglas de Operación de 2004<sup>53</sup> se enfatizó el papel de las Direcciones de ANP como responsables de la administración del Proders y, "en su caso", es decir, como excepción en los casos en que no existiera Dirección de ANP disponible en la región en donde se iban a llevar a cabo las acciones Proders, sólo en este caso, serían las Delegaciones Federales de la SEMARNAT las encargadas de operar el programa. En la actualidad sólo en casos muy aislados estas representaciones locales de la entidad coordinadora de sector son las responsables de administrar e instrumentar el Proders.

El traspaso de las funciones de administración y operación del Proders desde las instancias de la SEMARNAT a la CONANP es totalmente congruente con los planteamientos de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*. Dado que la Comisión es el órgano encargado de la protección de las

---

<sup>53</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se modifican, adicionan y eliminan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable publicado el 28 de marzo de 2003. Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 2004.

ANP y demás áreas que en conjunto constituyen las RPC, es el que más directamente conoce la realidad y los problemas que éstas enfrentan.

Resulta, por lo tanto, la instancia más capacitada y habilitada para administrar el Proders a través de sus órganos centrales y locales, de manera que la problemática de estos espacios de la geografía nacional se resuelva con mayor conocimiento y efectividad y se diseñen las soluciones más adecuadas que permitan transitar hacia un estilo de desarrollo sustentable. Se ha comprobado que, efectivamente, esto es así en la práctica. Tanto las oficinas centrales como las regionales y las Direcciones de Área están completamente involucradas con la realidad y la problemática que presentan las ANP.

En particular, el personal de las Direcciones de Área está, en la mayoría de los casos, perfectamente capacitado y muy sensibilizado en todos los aspectos que se requieren para instrumentar de manera adecuada la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*. Entre estos aspectos destacan el conocimiento de las características y problemáticas medio ambientales de su zona y vías de solución, la preocupación y atención por las condiciones de vida de la población y sus necesidades más urgentes la disponibilidad y voluntad para crear y poner en práctica espacios de participación y concertación con los habitantes de las ANP y la iniciativa para establecer puentes y negociar con otros organismos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para lograr coordinar y hacer converger distintos apoyos en un mismo proyecto.

En la práctica, en muchas ocasiones es el mismo personal de la ANP el que busca, contacta y consigue recursos de otras instituciones para fortalecer las posibilidades de acción del Proders en una determinada actividad comunitaria, con aportaciones de otras dependencias e instituciones. Esto se refleja en la buena relación y el contacto cercano que, en la mayoría de los casos, tienen los grupos de beneficiarios con el personal técnico y operativo de la reserva, el cual está constantemente pendiente de los proyectos, dando asesoramiento y atendiendo dificultades, lo que hace que los beneficiarios se



sientan acompañados y apoyados. Este constituye un factor clave para que el éxito de las acciones que impulsa el programa.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que en algunos casos los técnicos del Proders, ya sean de planta o contratados temporalmente, aunque sean muy competentes en su campo de especialidad, pueden no disponer de las habilidades y cualidades personales para la interacción con las comunidades, lo cual pudiera obstaculizar el proceso virtuoso mencionado. Esto es muy importante tenerlo en cuenta en el momento de seleccionar al personal del Proders a nivel local, para que efectivamente se logren alcanzar los objetivos de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.

Por otra parte, se evidencia que las acciones que financia el Proders son, en general, realmente útiles, adecuadas y necesarias, tanto para la población como para la conservación de los recursos naturales de las ANP. El tipo de acciones que se financian difiere de unas áreas a otras y encaja con las características, potencialidades y requerimientos de cada una de ellas. Esto avala el buen trabajo del personal de las áreas que es capaz de orientar, conjuntamente con la población, el financiamiento del Proders hacia la resolución de la problemática específica de cada ANP/RPC.

### **3.2.2.2. La regionalización administrativa de la CONANP.**

Respecto al proceso de descentralización que inicia la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas a partir de 2003, cabe mencionar que no es sino hasta el 2005<sup>54</sup> que esta transformación organizacional se refleja en las Reglas de Operación del programa. En ese año se introduce el concepto de Dirección

---

<sup>54</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 1º de junio de 2005.

Regional a los órganos administrativos que establece la normatividad vigente y se señala a la Dirección de ANP o, en su caso, a la Dirección Regional o la Delegación Federal, como instancias encargadas de administrar y operar el programa.

Sin embargo, el proceso de incorporación de este nuevo órgano al ámbito legal, más allá inclusive de las Reglas de Operación del Proders, es complejo y requiere de cambios y ajustes que han necesitado tiempo y esfuerzos para consolidarse y que, de acuerdo a lo observado los requerirán aún en mayor proporción.

Lo que sí es cierto es que a nivel práctico la regionalización administrativa de la Comisión ha implicado cambios trascendentes en materia de organización, administración y operación del Proders. Es importante señalar que este proceso ha tenido lugar principalmente a consecuencia de dos fenómenos que han afectado considerablemente la vida administrativa del programa. El primero de ellos es el fuerte incremento presupuestal que experimentó el Proders a partir de 2004, cuando pasó de un monto aproximado de 15 millones de pesos en años previos, a casi 50 millones de pesos, con lo que su alcance presupuestal se multiplicó por tres. Aún más, el monto alcanzado en 2004 se duplicó en el siguiente ejercicio presupuestal, 2005, con respecto al año previo.

Esta circunstancia representó un nuevo reto para la CONANP, ya que su infraestructura administrativa quedó totalmente rebasada para la operación de un programa de tales dimensiones y para cubrir el mayor número de acciones, beneficiarios y de ANP y RPC que este cambio presupuestal significó, además de la más amplia diversificación de las acciones apoyadas. La regionalización administrativa permitió hacer frente a esta situación con mayor holgura, ya que con ella se logró una mejora en la eficiencia administrativa y en la gestión del programa.

El segundo fenómeno que está detrás del proceso de regionalización es una estrategia de respuesta por parte de la CONANP ante la solicitud de reducción de plantilla que las instancias normativas de la acción

gubernamental le han requerido con regularidad, como parte de la tendencia de adelgazamiento del aparato gubernamental que se ha mantenido vigente en los últimos años. Frente a esta demanda constante de adelgazamiento de la estructura operativa, la Comisión propuso como alternativa, una estrategia de regionalización que consistió en adelgazar la estructura central para fortalecer las estructuras locales y regionales de sustento a su operación con las plazas resultantes de ese proceso.

Con ello, los puestos de estructura existentes al nivel central se trasladaron hacia los ámbitos locales. Esta estrategia permitió racionalizar los costos administrativos y lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles al concentrar funciones de administración y gestión que estaban dispersas en las distintas ANP en una sola oficina por región.

De acuerdo con esto fueron delimitadas siete regiones: Noroeste, que comprende Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; Noreste, con Chihuahua, Durango, Zacatecas, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León; Occidente, conformada por Michoacán, Jalisco, *Nayarit* y Colima, entre otros; Pacífico Sur, con Oaxaca y Guerrero; Centro-Golfo, que engloba a Querétaro, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Veracruz y San Luís Potosí; Frontera Sur, integrada por Chiapas, Tabasco y parte de Campeche; y, por último, Península de Yucatán, que abarca Yucatán, parte de Campeche y Quintana Roo.

El proceso de regionalización se dio de forma paulatina, principalmente porque la escasez de recursos no permitió que se hiciera de forma más rápida. En el momento actual, las regiones Frontera Sur, Península de Yucatán y Noroeste son las que están más consolidadas desde el punto de vista administrativo y organizacional. La descentralización administrativa consistió en la delimitación de estas siete regiones, en cada una de las cuales se creó una Dirección Regional. Esta instancia fue la designada para coordinar y poner en una misma dirección los objetivos de conservación para el desarrollo de las distintas ANP que conforman la región. Para ello fueron reubicados personal, recursos y funciones de nivel central y de las Direcciones de ANP hacia las nuevas entidades de alcance regional.

Las ventajas asociadas a esta estrategia de regionalización fueron varias. En primer lugar, como ya se dijo, generó una mejora en la eficiencia en términos de recursos financieros, humanos e infraestructura. En segundo lugar, facilitó la administración y gestión del programa, teniendo en cuenta el crecimiento en la cobertura que ha implicado el aumento de la asignación presupuestal al Proders.

El propósito buscado ha sido que al interior de las Direcciones Regionales se constituyan unidades espejo de la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, órgano de planeación, programación y presupuestación a nivel central, y que puedan realizar algunas de las funciones que por varios años se realizaron en las oficinas centrales de CONANP. Ahora bien, por normatividad no todas las funciones pueden ser descentralizadas. Lo que se busca principalmente con las unidades espejo en las Regiones es hacer más eficiente la coordinación y sistematización de la información.

Este cambio permitió a los órganos centrales atender a un mayor número de ANP y RPC, ya que al hacerlo a través de Direcciones Regionales, el número de interlocutores se mantuvo en niveles administrativamente manejables, ya que el tramo de control se redujo a los titulares de las siete Direcciones Regionales. De otro modo sería difícil imaginar cómo la oficina central podría tratar de forma individual con alrededor de un centenar de ANP y RPC que existen en la actualidad; esto sin tener en cuenta que la tendencia apunta hacia el crecimiento del número de áreas protegidas.

La regionalización representó también un reto en varios sentidos. En primer lugar, porque va a ser difícil poner en marcha una estrategia de este tipo con las limitaciones de presupuesto que la Comisión tiene para estos efectos. En segundo lugar, tiene que lograrse el establecimiento de un mecanismo que permita aprovechar las ventajas de la descentralización, sin que ello implique la pérdida del direccionamiento básico derivado de las directrices generales y centrales. Cabe mencionar que la descentralización administrativa de la Comisión no implica que el Proders haya sufrido o que también vaya a entrar un proceso de descentralización.

El Proders es un programa de carácter federal, por lo que su normatividad lo obliga a permanecer vinculado a y regido por lineamientos generados a nivel central. De acuerdo al nuevo esquema operativo del programa, lo único que cambia es que parte de los trabajos de administración, gestión y operación del programa se realizarán en adelante en el ámbito regional y no en el central.

Como todo proceso de cambio organizacional, la regionalización ha generado opiniones encontradas por parte de los involucrados, específicamente las direcciones de ANP. Hay quienes la consideran muy positiva porque, desde su punto de vista agiliza los procesos administrativos, reduce la necesidad de traslados, ya que no hay que viajar hasta la Ciudad de México para realizar las gestiones, favorece el intercambio de experiencias a nivel regional y mejora la comunicación entre las distintas áreas naturales.

Por el contrario, de acuerdo con otras opiniones, las Direcciones Regionales absorben parte del presupuesto y no contribuyen a mejorar el funcionamiento de la CONANP y del propio Proders, puesto que incrementa el aparato burocrático, complica los trámites administrativos e implica una mayor carga de trabajo para las ANP. En lo que sí están de acuerdo la mayoría de las Direcciones de ANP/RPC es que la regionalización es un proceso de ajuste complicado que requiere tiempo, esfuerzo y recursos para consolidarse.

Sin duda, la estrategia de regionalización de la CONANP ofrece un gran potencial para mejorar la eficiencia en la operación del Proders y avanzar con mayor velocidad hacia los objetivos de conservación para el desarrollo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que también presenta limitantes y dificultades que es necesario identificar para estar en condiciones de analizarlas, valorarlas e impulsar su mejoramiento. Se requiere detectar y proponer vías de solución para los múltiples problemas que seguramente ha generado esta nueva forma de operar el programa.

### 3.2.3. Cambios en los mecanismos de supervisión.

En este punto cabe resaltar las modificaciones que se han hecho durante este periodo a las Reglas de Operación del Proders, a partir, entre otros factores, de las recomendaciones del Órgano de Control Interno en la SEMARNAT. Uno de los cambios más importantes es el establecimiento de un programa de revisión y supervisión de las Direcciones Regionales y las Direcciones de ANP por parte de la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, para comprobar de manera recurrente que estén actuando conforme a las Reglas de Operación del programa.

En las visitas a las Direcciones Regionales o de ANP se llevan a cabo, por un lado, revisiones documentales y, por el otro, entrevistas con los beneficiarios del programa. Esto último se valora muy positivamente desde la Dirección General, ya que establecer contacto directo con los beneficiarios proporciona una gran información y retroalimentación para continuar la adaptación y mejoramiento de la normatividad del Proders a partir de la percepción de la población beneficiaria del programa, sus operadores a nivel local y de los beneficios que genera.

Una segunda modificación que ha tenido un impacto positivo en la operación del programa es la aplicación de sanciones a las Direcciones Regionales o de ANP que no cumplan con su obligación de remitir oportunamente a las oficinas centrales los informes que las Reglas de Operación establecen de manera obligatoria. En 2002 y 2003 era frecuente que las Direcciones de área no cumplieran con esta obligación, lo cual se ha modificado favorablemente a raíz del establecimiento de sanciones específicas por incumplimiento.

Otros cambios importantes a las Reglas de Operación que se han derivado de las recomendaciones del Órgano de Control Interno en la Secretaría han sido el establecimiento de fechas límite en el plazo de publicación de las convocatorias a nivel nacional, la redefinición de los indicadores de evaluación y el hecho de que, de acuerdo con lo que ocurre en la práctica, no se requiera a las Direcciones Regionales o

de ANP que envíen los expedientes técnicos a nivel central, dado que no se cuenta con la capacidad de revisar tal cantidad de documentación, sino que envíen solamente una relación de solicitudes aprobadas y de los avances financieros correspondientes. Todas estas modificaciones han permitido mejorar la operación y gestión del Proders y, con ello, han favorecido el avance en la consecución de las metas de conservación para el desarrollo de las ANP y RPC del país.

#### **3.2.4. Cambios en la cobertura espacial.**

De 2001 al momento actual ha habido tres grandes cambios respecto de la cobertura espacial del Proders. El primero tiene que ver con el fuerte crecimiento del número de Entidades Federativas, Municipios, ANP y RPC atendidas por el programa. De 469 municipios en 81 Regiones Prioritarias que constituían la cobertura espacial del Proders en 2002, se pasó a cubrir 695 municipios en 162 ANP y RPC para 2005. Las cifras observadas durante el ejercicio de 2006 ratifican esta tendencia.

Este hecho implicó, en especial en 2002 - 2003, años en que el presupuesto del programa no tuvo variaciones sustanciales, la atomización en la distribución de los recursos. El monto cercano a 16 millones de pesos de que el Proders dispuso en promedio en ese periodo se tuvo que distribuir entre un mayor número de municipios y regiones, lo que redujo sensiblemente los recursos que en promedio se destinaron a cada una de las acciones de apoyo en las comunidades atendidas.

El aumento de presupuesto observado en los ejercicios 2004 y 2005 contrarrestó parcialmente esta tendencia, pero no logró hacerlo del todo, dado que la expansión de la cobertura espacial acumulada superó los incrementos de recursos acumulados hasta 2005. Este proceso tuvo un doble impacto; por un lado, amplió el espacio físico de las acciones del Proders, lo que permitió tener una superficie mayor del territorio nacional bajo una estrategia de conservación para el desarrollo. Por el otro, obligó a la reducción de la inversión por municipio, por ANP y por Región Prioritaria, lo que quizá actuó en contra

del objetivo central de Proders: detonar procesos sólidos de tránsito hacia estilos de desarrollo sustentables.

Si bien es cierto que las acciones del programa están diseñadas para ser realizadas en pequeña escala, puesto que éste es el tamaño más adecuado para la capacidad de ejecución y asimilación por parte de los pequeños grupos humanos que habitan las comunidades rurales, una reducción excesiva del promedio de recursos por acción, por beneficiario, por municipio, por ANP o por Región puede convertirse en un obstáculo para el cumplimiento cabal de los objetivos clave del programa: impulso a los procesos de conservación y combate a la pobreza. Además, esto puede actuar como un factor que no permita la consolidación del trabajo realizado en aquellos territorios que ya han recibido un considerable flujo de recursos y acciones.

En la práctica se observa, de hecho, que en la mayoría de los casos los recursos invertidos en una acción determinada no son los suficientes como para dejar un proyecto acabado. Se suele requerir de varios años consecutivos de apoyo para que los proyectos estén lo suficientemente consolidados como para estar en capacidad de generar ingresos. Este es el caso típico de los proyectos de ecoturismo, establecimiento de UMAS y talleres de transformación de recursos naturales, entre otros.

Los beneficiarios tienen que esperar por lo menos tres años, durante los cuales deben dedicar tiempo a los proyectos, para que estén en condiciones de generar ingresos. Esto hace que, en ocasiones, algunos participantes en los proyectos se desesperen y abandonen los grupos de trabajo. Hay que tener en cuenta que la población a la que atiende el Proders se encuentra en situaciones económicas difíciles, lo cual hace que sus necesidades de ingresos sean inmediatas. Dedicar tiempo a una actividad que no aporta beneficios inmediatos, aunque en algunos casos se pueda recibir el pago de jornales, pero que en todo caso no son suficientes, es algo que difícilmente puede motivar la participación en las acciones propuestas por el programa



La atomización de recursos también tiene efectos a niveles superiores. A escala comunal o de ANP el número de acciones financiadas año con año es insuficiente para producir un impacto local y/o regional, tanto a nivel económico, como social y ambiental, en las proporciones que se requieren para que realmente se esté impulsando un proceso de tránsito hacia el desarrollo sustentable de estas regiones del país.

Por tanto, en la medida en que se incorporen mayores superficies y población al ámbito de la CONANP y del Proders y esto no se corresponda con un incremento más que proporcional de los recursos disponibles, esta circunstancia obstaculizará el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo y del mismo Proders.

El segundo cambio importante con relación a la cobertura espacial del Proders que se da a partir de 2001 es de carácter más cualitativo que cuantitativo. Desde sus inicios, el programa se instrumentó en las denominadas Regiones Proders, espacios en los cuales convergían condiciones de alta biodiversidad y elevados niveles de marginación social. Con la incorporación del programa a la CONANP se reorientó la asignación de recursos a los ámbitos geográficos de las ANP, sus zonas núcleo, de amortiguamiento y de influencia, los cuales empezaron a privilegiarse.

Con ello, el alcance espacial del programa se concentró en áreas de importancia estratégica del país, desde el punto de vista de la biodiversidad y de la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, para no dejar fuera otras áreas que, aún no contando con decreto federal de protección, pudieran ser de gran importancia ambiental y se requiriera su protección, se incorporó el concepto de Regiones Prioritarias para la Conservación. Así, a partir de 2001 el ámbito de acción del Proders dejó de ser el de las Regiones Proders y pasó a ser el de las Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación.

Un tercer cambio sustancial respecto a la cobertura espacial del Proders se relaciona con la incorporación de las áreas marinas, lacustres e insulares al ámbito de actuación del programa. Este hecho es importante desde el punto de vista de la conservación, puesto que estas áreas gozan de menor protección tanto a escala nacional como global. Desde el punto de vista social, sin embargo, implica la inclusión de territorios con niveles de marginación menores, como puede ser el caso de regiones como la zona centro de Quintana Roo, en donde se asienta el área turística de Cancún.

En este punto es importante hacer una reflexión acerca de la pertinencia de restringir a ciertas zonas el objetivo de impulsar procesos de desarrollo sustentable. En realidad, esto no es algo novedoso del 2001 en adelante, puesto que desde que el programa se creó se establecieron las mencionadas Regiones Proders como los espacios en donde éste se debía aplicar para promover un nuevo estilo de desarrollo. Sin embargo, es relevante tener en cuenta de qué manera afecta a la posibilidad de cumplir con los objetivos de la *Estrategia* de la CONANP.

La naturaleza es un sistema viviente que, como tal, incorpora la característica fundamental de la interdependencia, es decir, que todas sus partes se encuentran ligadas por poderosas interacciones. Esto significa que lo que ocurra en una zona natural va a afectar a otra. La degradación en una punta del planeta va a tener consecuencias en el extremo opuesto. Teniendo en cuenta esta realidad parece no tener sentido pretender proteger ciertas áreas mientras en otras lo que ocurre es todo lo contrario.

Esto es algo que se tiene muy claro en la CONANP. Por eso las ANP establecen tres niveles: la zona núcleo, la zona de amortiguamiento y la zona de influencia. Se es consciente de que las actividades de las comunidades que habitan en la zona de amortiguamiento afectarán a la zona núcleo, que es la que en mayor medida se quiere proteger. Es por esto que se actúa en estas tres franjas geográficas para garantizar la conservación de los recursos del Área Natural Protegida.

Sin embargo, las interrelaciones entre el sistema natural no se dan únicamente entre los territorios que son cercanos o limitan geográficamente. Este hecho ha quedado totalmente demostrado con los efectos que el calentamiento global está teniendo en todo el planeta y, en especial, en aquellos países o regiones que menos han contribuido a su generación.

Difícilmente se van a poder proteger los espacios que se pretende cuando en el resto del territorio nacional se continúa deforestando o se sigue sobre-explotando los mantos acuíferos, lo que va a reducir inevitablemente la disponibilidad de agua en las áreas protegidas y va a agudizar las sequías, fenómeno que afectará a la vegetación y los recursos de las ANP y RPC. Esta circunstancia pone en evidencia que el objetivo de conservación de las ANP y RPC, elemento base de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*, está amenazado debido a la segmentación que se hace de la naturaleza en el país. Para que esta fuera una meta realmente alcanzable, se debería implementar la *Estrategia* e impulsar la sustentabilidad del desarrollo en todas las zonas naturales y en todo el país, e incorporarla como parte de las prioridades y objetivos estratégicos de alcance nacional.

### **3.2.5. Cambios en la cobertura social.**

Desde que en 2001 el Proders pasó a formar parte de los instrumentos de conservación de la CONANP, se han producido una serie de cambios en la estructura normativa y operativa del programa que responden a la necesidad de compatibilizar los objetivos y el funcionamiento de éste con las metas estratégicas de la Comisión.

El Proders nace como un instrumento de política enfocado a la atención de la población marginada del país, que coincide con la que habita las regiones de mayor diversidad biológica. Las Reglas de Operación reflejan este espíritu: los beneficiarios se definen como ejidos, comunidades y productores rurales en pobreza extrema, ubicados en localidades de alta y muy alta marginación en los municipios de las Regiones Prioritarias; asimismo, los beneficiarios deben ser propietarios o poseedores de terrenos

rurales en localidades iguales o menores a 2,500 habitantes.<sup>55</sup> A partir de que el programa es transferido a la CONANP este criterio es objeto de modificaciones sustanciales.

La Comisión tiene como misión fundamental la conservación de las ANP, las cuales se definen como porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional, representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados, por lo que se considera han de ser preservadas y restauradas<sup>56</sup>. Esta definición es de carácter meramente ambiental y conservacionista, no incluye ningún rasgo de tipo social, a diferencia de lo que ocurría con las Regiones Proders, ámbito de actuación del programa antes de 2001.

Estas últimas se definían como zonas en donde coinciden altos grados de marginación social con elevados niveles de biodiversidad. Pero además en las ANP están ubicadas poblaciones tanto de alta marginación como de baja marginación y localidades menores a 2,500 habitantes pero también mayores a ese tamaño. Por este motivo, el criterio de beneficiarios tal y como estaba redactado en el ejercicio 2001 no resultó operativo a efectos de cumplir con el objetivo de la CONANP de conservar las ANP y RPC. Esta circunstancia ha obligado a modificar las Reglas de Operación de Proders en este aspecto específico.

A partir de 2002 comienza un proceso de redefinición del concepto de beneficiarios. En 2002 el tamaño de las localidades donde deben de estar ubicados los espacios en los que se van a realizar las acciones del Proders aumenta de 2,500 a 15,000 habitantes. Para el 2003 se elimina el criterio de que los beneficiarios deben vivir en condiciones de pobreza extrema y han de habitar localidades de alto y muy

---

<sup>55</sup> 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*, 9 de marzo, 2001.

<sup>56</sup> LEGEEPA, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Texto vigente (última reforma aplicada 13/06/2003). *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988. México. [www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx)

alto grado de marginación; se incorpora además un nuevo grupo de beneficiarios: los usuarios, permisionarios, concesionarios, personas físicas o morales que realizan actividades de aprovechamiento de los recursos naturales en las ANP y RPC.

En 2004 se puntualiza que estos usuarios, permisionarios o concesionarios, personas físicas o morales, para ser beneficiarias, deben realizar actividades que promuevan la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos de las RPC; también se incluye una nueva categoría: aquellos individuos que tienen terrenos bajo régimen de propiedad privada, y se elimina el tamaño máximo que han de tener las localidades en las que se realizarán las acciones que forman parte del Proders.

En las Reglas de Operación de 2005, vigentes en 2006, el concepto de beneficiarios es definido en los siguientes términos: "Ejidotes, comunidades o propietarios ubicados en los municipios de las Regiones Prioritarias ubicadas en la fracción VIII del numeral correspondiente, así como las sociedades y/o personas morales que éstos constituyan entre sí, de conformidad con las leyes mexicanas, así como los usuarios, permisionarios y concesionarios que realizan actividades que promuevan la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las Regiones Prioritarias"<sup>57</sup>.

Todos estos cambios tuvieron como objetivo central eliminar las restricciones que impiden que cualquier habitante de las ANP pueda ser apoyado por el Proders para promover la conservación de dichas zonas. Ahora bien, esto se logra a costa de retroceder, por lo menos a nivel normativo, en el sesgo eminentemente social, de apoyo a la población de mayores niveles de marginación, que originalmente caracterizaba al Proders. La evidencia muestra que en la práctica ha habido efectivamente una reorientación de recursos de población altamente marginada hacia sectores con niveles socioeconómicos que no pueden ser considerados bajos.

---

<sup>57</sup> 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.

Un hecho que pone de manifiesto este fenómeno es que una parte importante de los apoyos del Proders se destinan en la actualidad a población que habita en municipios de medio y hasta bajo nivel de marginación, como son los casos de las APFF Islas del Golfo de California, Cuatro Ciénegas, la RB Vizcaíno, el PN Cumbres de Monterrey y muchas otras que han sido visitadas como parte del trabajo de campo.

Si bien para el personal de la CONANP, el factor de marginación social es un componente importante de los programas de trabajo y del proceso de asignación de recursos, los objetivos prioritarios se concentran en gran medida alrededor de la conservación de las ANP y RPC. Esto hace que se tienda a apoyar en gran medida a grupos organizados, que en numerosas ocasiones están inclusive constituidos legalmente en forma de Cooperativas, Ejidos, Sociedades de Producción Rural, etc., porque el impacto ambiental de estos apoyos puede ser mayor. Sin embargo, los miembros de estas organizaciones no suelen ser los más desfavorecidos de su comunidad.

No es raro detectar que en un importante número de casos la población beneficiada se dedique a prestar servicios turísticos en zonas como Cancún o Huatulco o Los Cabos, a vender distintas especies de productos del mar que pueden alcanzar precios elevados en lugares costeros de importante demanda turística, o que se dediquen a la pesca o comercialización de especies de altos precios en los mercados de los centros urbanos del país. Es por esta razón que algunos grupos sociales no podrían considerarse que se desenvuelvan en condiciones de marginación, si se considera que el elemento determinante es solamente el nivel de ingresos.

Es importante, sin embargo, hacer algunas puntualizaciones respecto de lo anteriormente mencionado. En primer lugar, pese a que una parte de los recursos del Proders se han reorientado hacia grupos comunitarios de menor nivel de marginación, pero de peso importante en la estrategia de conservación,

es importante señalar que el programa sigue teniendo como beneficiarios a un extenso grupo de individuos cuyas características sí son de alto grado de pobreza y marginación social.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la población menos marginada hacia la que se están reorientando los recursos sigue siendo, en la mayoría de los casos, gente que, si bien no vive en condiciones de marginación extrema, tampoco se puede decir que haya superado la barrera de la pobreza, entendida esta como un fenómeno social caracterizado por otras condiciones restrictivas, además de la falta de ingresos suficientes.

En cualquier caso, los recursos del Proders se destinan a acciones que tienen como objetivo la conservación de las ANP y RPC. Se beneficie a grupos más o menos marginados, los apoyos, ya sea en forma de proyectos comunitarios, capacitaciones o estudios técnicos, se utilizan en todos los casos para, directa o indirectamente, aumentar el grado de sustentabilidad de una actividad económica que ya se realiza en la comunidad o para impulsar nuevos proyectos productivos que aprovechen racionalmente el medio ambiente.

En cualquier caso, los cambios observados en la cobertura social del programa no lo desvían del principal objetivo de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* que es detonar y consolidar procesos en los que la generación de ingresos y el aumento del nivel de vida de la población esté de acuerdo con las metas de conservación de las ANP y RPC.

Sin embargo, sí disminuyen el énfasis de otro objetivo que también se encuentra implícito en la *Estrategia*: promover la mejora de las condiciones de vida de la población altamente marginada que habita los lugares más conservados del país, poniendo a su disposición la riqueza natural de estos espacios para aprovecharla de manera sustentable. Es decir, la meta de conservación no se ve cuestionada por este cambio, porque se sigue impulsando el cuidado de los recursos naturales, el medio

ambiente y la biodiversidad, si bien pueden disminuir relativamente el peso de los objetivos de alcance social.

Dado que todas las actividades económicas que se desarrollan en las ANP y RPC generan diversos impactos sobre el capital natural de estas zonas, la disminución relativa del énfasis sobre los fenómenos sociales que se desarrollan en las ANP y RPC del país, pudiera poner en riesgo la capacidad del programa para garantizar los objetivos de conservación, dada la estrecha correlación que existe entre los fenómenos económicos, sociales y ambientales. Resulta indispensable por tanto, impulsar un sano equilibrio entre los objetivos centrales de la filosofía del programa.

### **3.2.6. Cambios en la tipología de los apoyos.**

#### **3.2.6.1. Estudios Técnicos.**

En el periodo 2001-2006 el paquete de apoyos que corresponde al concepto de Estudios Técnicos sufrió, en primer lugar, una serie de modificaciones que tienen que ver con el proceso de mejoramiento en la formulación de las Reglas de Operación del programa, con el propósito de reagrupar y definir de mejor forma los conceptos de apoyo. Este sentido en 2002 se reasignó el rubro de Estudios de Prefactibilidad y Factibilidad, que en 2001 formaba parte de los Proyectos de Desarrollo, al grupo de Estudios Técnicos. Asimismo, en 2004 se modificó el título del apartado II de Estudios Técnicos, pasando de Estudios para el Monitoreo y Manejo de los Recursos Naturales a Estudios para el Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales.

Este tipo de modificaciones han sido positivas en tanto que dan mayor claridad y orden al documento normativo, lo cual facilita la aplicación del programa y, por ende, la consecución de los objetivos de conservación para el desarrollo. En segundo lugar, en 2003 se impulsó un cambio que, aunque pudiera parecer trivial, tiene un sentido y un alcance con implicaciones profundas. A partir del año mencionado,



el concepto de Apoyo a Programas de Desarrollo Comunitario, PDC, se transformó en Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microrregional.

Esta modificación es más importante de lo que pudiera parecer a simple vista, porque está ligada a otros cambios en las Reglas de Operación que responden, por un lado, al proceso de pérdida de presencia y de peso de los Programas de Desarrollo Comunitario dentro del esquema de apoyos del Proders y, por otro lado, al desplazamiento que éstos sufren con respecto de los Programas de Manejo de las ANP, hecho que se presentó a partir de la incorporación del Proders a la CONANP. Este doble fenómeno tiene una importancia cabal en cuanto a sus efectos sobre la consecución de los objetivos de conservación para el desarrollo.

Los Programas de Desarrollo Comunitario constituyen una herramienta clave desde las etapas iniciales del Proders. De hecho, es uno de los instrumentos más importantes en términos de la capacidad que tiene para promover un estilo de desarrollo sustentable, basado en una visión de largo plazo a nivel local generada por las propias comunidades, construido sobre el principio de la concertación y la participación sociales, premisas que dan fundamento y consistencia al Proders, como instrumento de gestión ambiental y a la propia Estrategia de Conservación para el Desarrollo de la CONANP.

Los Programas de Desarrollo Comunitario, PDC, permiten incorporar al funcionamiento del Proders dos aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con los procesos de planeación estratégica a nivel comunitario. Los PDC, producto de la participación local, marcan la línea estratégica a seguir a nivel comunitario a mediano y largo plazos, en cuanto a la identificación y resolución de sus problemas económicos, ambientales y sociales. Mediante estos procesos interactivos, las comunidades se convierten en protagonistas de sus procesos de desarrollo y, al determinar la ruta del desarrollo de sus comunidades, dejan de ser receptores pasivos de recursos.

Sobre esta imagen objetivo a escala comunitaria para el largo plazo, se integran las acciones a realizar en el corto y mediano plazos, de forma que éstas tengan dirección, sentido y congruencia con las metas que se busca consolidar en el tiempo. Esta herramienta permite entonces poner en práctica una de las premisas clave que tanto Proders como la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* de la CONANP enfatizan como parte del proceso y que es la planeación comunitaria.

Por otra parte, los PDC son fruto de un proceso de participación y concertación social, en donde los beneficiados por las acciones Proders y por las acciones de conservación promovidas por la CONANP, expresan sus necesidades, sus inquietudes, sus aspiraciones y, con el apoyo de facilitadores externos, construyen un plan de acción encaminado a resolver su problemática específica, en armonía con el avance en los objetivos conservacionistas.

Los PDC convierten en sujetos activos a los habitantes de las ANP y RPC. Les dan poder de decisión sobre sus propias vidas en colectividad y su futuro. Juegan un papel fundamental en términos de que las acciones que se establezcan sean de carácter autogenerado, es decir, propuesto por los propios actores de la problemática económica, social y ambiental de las ANP y RPC.

Todo esto tiene una gran importancia para lograr que se cumplan los objetivos de conservación para el desarrollo, puesto que los actores sociales se involucran en mayor medida cuando encuentran sentido a las acciones desarrolladas con apoyo externo, cuando las hacen suyas y las relacionan con sus necesidades y aspiraciones, no sólo a corto plazo, sino también a mediano y largo plazos; este grado de involucramiento constituye un factor clave para el éxito de las acciones que se desarrollan como parte de los Proders.

Precisamente por estos motivos es que los Programas de Desarrollo Comunitario fueron en los primeros años de vida del Proders una de las herramientas principales de actuación. En las Reglas de Operación

emitidas para el ejercicio presupuestal 2001, contar con un PDC constituía un requisito indispensable para garantizar la continuidad de los apoyos del programa hacia cualquier comunidad.

Sin embargo, en los años posteriores se eliminó este criterio debido a que, dada la escasez de recursos con que opera el Proders y la propia Comisión, no es factible financiar este tipo de proyectos a costa de otros cuyo impacto económico, social y ambiental puede ser mayor y más inmediato. Por este motivo, en 2002 se relegó al último lugar del marco de calificación de las solicitudes el hecho de que el proyecto y/o acciones para los que se solicitan los apoyos estén comprendidos en los lineamientos y propuestas de un PDC específico.

Paralelamente a este fenómeno, los Programas de Desarrollo Comunitario se vieron también desplazados por otra circunstancia. Con el reubicación institucional del Proders en la CONANP y la consecuente operación de éste fundamentalmente en las ANP, se reconocieron e incorporaron los Programas de Manejo de las propias ANP a la normatividad y operatividad del programa.

A partir de 2003, como se mencionó, el concepto de Programas de Desarrollo Comunitario se modificó y quedó definido como Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microrregional. Este cambio dio paso además a que el Proders financiara, ya no sólo PDC, sino también Programas Micro-regionales de Desarrollo para complementar y nutrir los Programas de Manejo de las ANP. Esto implica de hecho que, aunque de forma indirecta los recursos del Proders podrían ser utilizados para financiar la integración y actualización de los Programas de Manejo de las ANP.

En ese mismo año, en el marco de calificación de las solicitudes, se especificó que los proyectos o acciones debían estar alineados con los lineamientos del Programa de Manejo del Área Natural Protegida o el Programa de Desarrollo Comunitario. De esta forma, los PDC se hacen aún más prescindibles dentro de la mecánica operativa del programa ya que, no sólo dejan de ser elementos de definición en la

normatividad y operatividad del Proders, sino que, además tienen un sustituto que son los Programas de Manejo de las ANP.

Cabe mencionar que los Programas de Manejo de las ANP no son equivalentes a los Programas de Desarrollo Comunitario. Los primeros son la expresión de la visión de futuro que se tiene para los objetivos de conservación de las ANP. Por ello, la definición de las acciones a realizar y el orden de las mismas se establecen principalmente en función de dichos objetivos.

Hay que señalar, sin embargo, que la CONANP promueve la integración de los Programas de Manejo de las ANP a través de un proceso de consulta social; no son impuestos de manera unilateral sino que resultan de la interacción activa de diversos agentes involucrados en la problemática de estas regiones del país. El alcance y la perspectiva de los Programas de Manejo son distintos a la de los PDC. Éstos son de ámbito comunal, un espacio geográfico más concreto y, sobre todo, más cercano a la vida cotidiana de los actores sociales de las ANP. Por esto mismo, el papel que juegan en términos de conjugar los objetivos de desarrollo comunitario con los de conservación difícilmente puede ser sustituido al nivel comunitario por los Programas de Manejo.

Es importante mencionar que las ANP cuentan con una instancia consultiva, los Comités Técnicos Asesores en el que participan representantes de las comunidades, si bien dicha participación es de carácter meramente consultivo, además de que aun con ello el nivel al que éstos actúan es más distante y genérico que el comunitario. Los PDC y los Programas de Manejo son dos instrumentos válidos y útiles cada uno en un nivel específico de la gestión del desarrollo sustentable de las ANP y RPC.

Una propuesta sensata sería utilizarlos de forma complementaria, lo cual daría una perspectiva más completa de la realidad de los espacios geográficos sobre los que se pretende actuar. El PDC da cuenta del ámbito comunal, mientras que los Programas de Manejo lo hacen de un espacio más amplio, de alcance micro regional e incluso regional e incluso interestatal. Estos dos instrumentos unidos a los

Estudios técnicos denominados Programas de Desarrollo Regional, pudieran dar una perspectiva de mayor cobertura y una escala óptima para lograr los objetivos de conservación para el desarrollo.

Cabe resaltar que en las Reglas de Operación del ejercicio presupuestal 2005, el hecho de que las acciones para las que se solicita apoyo estén alineadas con el Programa de Manejo de las ANP o con un Programa de Desarrollo Comunitario vuelve a ganar importancia, en la línea de lo que estaba establecido en las Reglas de Operación del ejercicio correspondiente a 2001.

Ello se debe a que mediante el incremento presupuestal que ha tenido el Proders en los últimos años, desde el ámbito central de CONANP se ha impulsado a las Direcciones Regionales y las Direcciones de las ANP para retomar el espíritu de planeación y participación original del programa, que deben concretarse en ejercicios colectivos de reflexión acerca del futuro de las comunidades o regiones específicas, que deriven en Programas de Desarrollo Comunitario.

Lo que se demuestra en la práctica es que la presencia actual de los Programas de Desarrollo Comunitario como herramientas de gestión del desarrollo sustentable a nivel local es mínima. Es más, la gran mayoría de los beneficiarios entrevistados durante el trabajo de campo desarrollado para la evaluación del ejercicio 2006 de Proders, no saben qué son ni de qué tratan.

Tampoco conocen directamente ni han participado en la elaboración del Programa de Manejo, ya que, en todo caso, quienes asisten a las reuniones de los Consejos Técnicos Asesores, cuando existen, son las autoridades o representantes, ya sea a nivel ejidal, comunal, municipal, etc. En definitiva, el trabajo de campo desarrollado como parte de la Evaluación del ejercicio presupuestal 2006 de Proders corroboró que la mayoría de los beneficiarios entrevistados no conoce ni ha participado en ningún trabajo de planeación participativa.

La pérdida de presencia que han sufrido los PDC en las Reglas de Operación y en los procedimientos de trabajo del programa a partir de su reubicación en CONANP ha generado impactos de diversos tipos. Por un lado, permite que los escasos recursos se redistribuyan hacia acciones que generan impactos más inmediatos en el terreno económico, social y ambiental, lo cual es importante para avanzar en los objetivos de conservación para el desarrollo. Pero por otro lado, pudiera jugar en contra de esto mismos objetivos ya que los PDC, como elemento de planeación y participación social, constituyen una pieza clave para asegurar que los resultados de corto plazo tengan éxito y mantengan su continuidad a lo largo del tiempo.

En todo caso, la dualidad PDC – Programas de Manejo de las ANP no es aún un asunto resuelto y obliga a revalorar y replantear el papel de complementariedad que tienen estas herramientas de planeación, del distinto alcance espacial, como parte de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*, dada la diferencia en sus alcances y resultados en términos del objetivo central de la CONANP.

### **3.2.6.2. Proyectos Productivos Comunitarios.**

En el rubro de Proyectos Productivos Comunitarios cabe mencionar tres cambios normativos fundamentales que se produjeron en el periodo 2001-2006. El primero de ellos tiene que ver, de nueva cuenta, con la necesidad de dar mayor orden y coherencia a las Reglas de Operación. Este es el sentido de la reubicación en 2003 de los rubros Establecimiento de Plantaciones Agroforestales y Viveros y Huertos Comunitarios, del Segmento I Conservación y Restauración de Suelos y el Segmento II Conservación y Restauración de Ecosistemas, respectivamente, al bloque III Aprovechamiento Sustentable.

El segundo cambio en el año referido está relacionado con la incorporación de nuevos conceptos de apoyo. Dentro del segmento II Conservación y Restauración de Ecosistemas, se introducen conceptos como Saneamiento de Ecosistemas Marinos, Confinamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos,

Restauración de Hábitat o Centros de Cultura para la Conservación. También en el Segmento III, Aprovechamiento Sustentable, se incluye una nueva tipología que es la de Talleres para la Transformación de Recursos Naturales.

El tercer cambio a resaltar es la aparición en 2003 de un nuevo apartado, IV Infraestructura Acuícola, que se relaciona con la incorporación de las áreas marinas, lacustres e insulares a las Regiones Prioritarias para la Conservación. La introducción de los conceptos de apoyo Transformación de Recursos Naturales e Infraestructura Acuícola tiene una relevancia singular. Este último permite desarrollar proyectos como el Establecimiento de Centros de Reproducción de Especies Nativas o Granjas Piscícolas, que tienen impactos ambientales y económicos muy significativos.

Por su parte, el primer concepto señalado da la oportunidad de que el Proders financie la creación o el fortalecimiento de actividades agroindustriales, con lo que se aumenta la complejidad de las actividades realizadas y crece el valor agregado de los productos primarios, lo cual puede generar también un beneficio económico y ambiental muy importante a largo plazo.

Son todos estos conceptos que están relacionados con proyectos que pueden requerir de mayor infraestructura y, por ello, requieren mayores montos de recursos y tardan más tiempo en ser concluidos y en alcanzar condiciones de maduración, dadas las limitaciones de recursos con que opera el programa. Sin embargo, en el largo plazo tienen el potencial de provocar efectos sobre el ingreso familiar, las condiciones de vida de las comunidades y el medio ambiente mayores a los que podría generar otro tipo de acciones.

Proyectos que se enmarcan en los otros conceptos incorporados, como los de Saneamiento de Ecosistemas Marinos, Recolección y Disposición Final de Residuos Sólidos, Restauración de Hábitat o Centros de Cultura para la Conservación, o los ya existentes de Plantaciones Agroforestales y Viveros y Huertos Comunitarios, tienen menor potencial de generación de ingresos en el corto plazo y, por tanto,

contribuyen a evitar en menor medida el desarrollo de actividades tradicionales, caracterizadas por el uso poco adecuado de los recursos naturales lo cual les incorpora características que pueden considerarse incompatibles con los objetivos de sustentabilidad de CONANP.

Esto no significa que este tipo de proyectos no sean necesarios, puesto que, por ejemplo, es útil transformar un área de acahual degradada en una plantación agroforestal, tanto desde el punto de vista ambiental como social. Sin embargo, este tipo de proyectos provocan, por lo general, cambios poco perceptibles en el ingreso de la familia y no son capaces de impulsar el fortalecimiento de la economía local.

Por ello, se considera especialmente relevante para avanzar en las metas de la *Estrategia* introducir conceptos de apoyo que permitan al Proders financiar el establecimiento de pequeños centros agroindustriales y de acuacultura. Esto sin quitar importancia a otros proyectos como los viveros y huertos comunitarios o las plantaciones agroforestales, que contribuyen a recuperar o fortalecer la base productiva local y a generar algunos ingresos, tanto monetarios como físicos para el autoconsumo.

### **3.2.6.3. Capacitación Comunitaria.**

En el rubro de Capacitación Comunitaria, el cambio fundamental es que, a partir de 2002, se amplía el abanico de conceptos de apoyo, con la creación de dos nuevos apartados adicionales al ya existente, Aplicación de Nuevas Tecnologías. Tales apartados adicionales son I Gestión y III Educación Ambiental. Mediante estas modificaciones se permite dar capacitación a los grupos sobre Administración y Gestión de Empresas Ambientales, de Empresas con Enfoque de Género, de Organización Social de la Producción, etc. Lo anterior fortalece y aumenta las posibilidades de éxito de los proyectos productivos comunitarios establecidos por el Proders. Por lo tanto, en principio constituye un factor positivo en cuanto al avance hacia las metas de la *Estrategia*.



Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el crecimiento excesivo de ciertas actividades económicas, como el ecoturismo, puede resultar contraproducente, en el sentido de que, si no se tiene suficiente cuidado, pudieran llevar, a la sobre explotación de los recursos naturales y a la contaminación del medio ambiente. Por ello, es necesario tener claro que el ritmo de crecimiento de la producción y de expansión de actividades productivas no puede ser ilimitado, como puede suceder en el resto del sistema económico, lo cual explica sus características de depredación del medio ambiente y de explotación no sustentable de los recursos naturales.

En general, las modificaciones que han sufrido las tipologías de apoyo correspondientes a Proyectos Comunitarios y Capacitación Comunitaria tienen que ver con mejoras en la organización de este apartado de las Reglas de Operación y con la ampliación de las categorías de apoyo, lo cual favorece el buen funcionamiento del Proders y, con ello, el cumplimiento de las metas de la *Estrategia*. Sin embargo, cabe mencionar que es necesario seguir trabajando en este sentido, puesto que una de las inquietudes que generalmente expresan las Direcciones de Área es que, pese al incremento de los conceptos que puede apoyar el programa, en ocasiones no les es posible llevar a cabo ciertas acciones porque no encajan con las definiciones de los mismos.

#### **3.2.6.4. Cambios en las proporciones relativas de los apoyos.**

En las primeras Reglas de Operación del Proders, publicadas en 2001, se estableció que los recursos debían asignarse respetando las siguientes proporciones: como máximo un 20% a Estudios Técnicos, un 12% a Capacitación Comunitaria y que al menos un 61% se debe orientar al desarrollo de Proyectos Comunitarios. En el ejercicio presupuestal 2003 el criterio se modificó de la siguiente manera: se estableció un tope en la asignación de recursos de 32% como máximo para Estudios Técnicos y Capacitación Comunitaria; los Proyectos Comunitarios mantuvieron el mínimo de 61% del presupuesto total.

En 2005 se modifican nuevamente esas proporciones; se redujo de 32 a 27% la asignación máxima de recursos para Estudios Técnicos y Capacitación Comunitaria; en el caso de los Proyectos Comunitarios no se establecieron cambios al límite fijado anteriormente. Hay que destacar el incremento en el gasto operativo que creció del 5 al 10% en 2005, a partir de lo cual se abrió la posibilidad de contratar asistencia técnica adicional con la finalidad de apoyar a las ANP en la operación y seguimiento del programa, notablemente mayor que en los años anteriores. Cabe resaltar que pese a las modificaciones señaladas, se mantuvo el mínimo de 61% para Proyectos Comunitarios, lo cual se considera importante dado que estas constituyen las acciones que tienen el mayor impacto a corto plazo en términos de generación de ingreso y mejoramiento del bienestar social.

### **3.2.7. El sesgo conservacionista del Proders.**

La CONANP es una institución que tiene orígenes marcadamente conservacionistas. Desde su creación su razón de ser ha sido mantener el mayor número de áreas posibles bajo protección mediante la declaración de decretos de alcance federal que establecen Áreas Naturales Protegidas en el territorio nacional. Por ello, la Institución y su personal han estado desde un inicio enfocados y sensibilizados en esa tradición y orientación conservacionista de sus funciones y responsabilidades.

En el momento en que el Proders pasó a formar parte de los instrumentos de impulso a la conservación de las ANP, se presentó una aparente contradicción entre los objetivos de conservación a partir del desarrollo de la población marginada del programa y una tradición de origen conservacionista de la Comisión. La incorporación del Proders obligó a replantear la estrategia de conservación de la CONANP, en el sentido de incorporar a dicha estrategia los objetivos complementarios de desarrollo económico y social de las comunidades alojadas en las ANP y RPC, y de lucha contra la pobreza.

De 2001 a la actualidad se han hecho grandes esfuerzos para que este cambio de enfoque se incruste en la filosofía de trabajo y en los mecanismos operativos de la institución. No ha sido fácil que los

cuadros directivos y operativos de la CONANP, que en un inicio no tenían mayor preocupación por las implicaciones económicas y sociales de las estrategias de conservación, ámbito de acción que involucra a otras dependencias de los tres órdenes de gobierno, haya llegado a interiorizar y a hacer propios los objetivos de combate a la pobreza.

Hay evidencias claras de que el esfuerzo que la CONANP ha puesto en este sentido ha dado resultados, de tal forma que en la actualidad se puede decir que la institución y su personal han asumido como propios los objetivos del desarrollo sustentable, componente central de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* promovida por la Comisión con el apoyo de uno de sus principales instrumentos, el Proders.

Así como el Proders ha incorporado rasgos característicos a CONANP al introducir el desarrollo económico y social a los objetivos de la institución, la Comisión ha dejado también su huella en la filosofía y mecanismos operativos del programa. El Proders en sus orígenes estaba fuertemente ligado al combate a la pobreza mediante la atención de la población más marginada del país. A partir del momento en que el programa fue reasignado para quedar bajo la responsabilidad de la CONANP, no obstante que mantuvo su énfasis en lo social y económico, éste se incorpora a la tradición y orientación conservacionista que dio origen a la Institución.

Esta circunstancia se pone de manifiesto en la evolución sufrida por las Reglas de Operación del programa. Las modificaciones en los tipos de acciones apoyadas y en los criterios de elegibilidad, por ejemplo, van en ese sentido. Los cambios ya analizados en la definición de los beneficiarios del programa también se enmarcaron en esta línea. En el nivel práctico esto se tradujo en un incremento del número de acciones relacionadas más directamente con la restauración y conservación de los ecosistemas y con la promoción de la conciencia ambiental que con la actividad productiva no obstante que, si bien de forma indirecta, todo se relaciona con la producción, puesto que la naturaleza constituye

la base de ésta. A partir de la incorporación del Proders a la CONANP también se generó un aumento en la cantidad de estudios técnicos realizados.

Lo anterior también se relaciona con el perfil técnico y de orientación conservacionista del personal que lo aplica. Se ha observado la tendencia a que, antes de iniciar un proyecto productivo de aprovechamiento de algún recurso natural, se realice un estudio para ver la situación y disponibilidad de la especie y la viabilidad del proyecto en sí. Todo ello pone en evidencia que en los últimos años ha habido la tendencia a poner mayor énfasis en los aspectos más directamente relacionados con la conservación, tanto a nivel de Reglas de Operación como en la práctica operativa.

De alguna manera pareciera también que la aplicación del Proders se trata de hacer de forma más cuidadosa, sobre una base técnica y de capacitación de mayor solidez y alcance. Esto, evidentemente, implica la reorientación de los recursos de acciones eminentemente productivas hacia otras cuyo impacto sobre el ingreso es menor en el corto plazo.

Sin embargo, los proyectos productivos que se han impulsado sobre este principio, iniciados en muchos casos por la restauración y recuperación del recurso natural y apoyados por estudios técnicos y acciones de capacitación, tienen una base más sólida y están en mayor concordancia con los lineamientos y objetivos de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.

En realidad, para cumplir cabalmente con los objetivos de conservación de las ANP y RPC es necesario actuar en todos los campos, tanto en la restauración y regeneración de los recursos naturales, como en la puesta en marcha de proyectos económicos, la realización de estudios técnicos y el desarrollo de cursos de capacitación. Al respecto es importante tener en cuenta la estrecha vinculación, ya analizada en varias de las evaluaciones de Proders realizadas, entre las condiciones económicas y sociales de la población y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Lo que se requiere, por tanto, es disponer de recursos suficientes para que el impulso de un nuevo proyecto comunitario esté

acompañado de todas las acciones complementarias que se requieren para fortalecerlo y contribuir a que sea exitoso, sin tener por ello, que reducir el número de proyectos y de comunidades apoyados.

### **3.2.8. Cambios en los objetivos del Proders.**

Como se ha mencionado, el Proders nace como un programa de carácter profundamente social, de atención a población marginada de ámbitos geográficos específicos del país, pero con la característica distintiva de que se propone impulsar el desarrollo social a través del fomento de un estilo de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad. Otro rasgo central del programa desde su origen es el enfoque regionalista del desarrollo que propone.

Con la transferencia del Proders a la CONANP algunas características del programa se atenuaron y fueron perdiendo importancia relativa. Esto ocurrió en especial con el enfoque regional que originalmente tuvo el programa, que implica su conceptualización y operación a un nivel más amplio el de ANP o RPC, y con una atención prioritaria hacia la población marginada. El análisis de los cambios inducidos a las Reglas de Operación realizado en esta sección de la investigación hace evidente este fenómeno.

La definición de los objetivos del Proders también hace evidente esta tendencia a partir del ejercicio presupuestal 2005, cuando su enunciado incorpora modificaciones que tienen la orientación de garantizar mayor congruencia entre estos y el proceso de evolución normativa y operativa del programa observada a lo largo del periodo 2001-2005. En la nueva versión de los objetivos específicos se deja de lado el énfasis en el impulso a los procesos de gestión regional y en los programas regionales a partir de un proceso de descentralización, y que se ubica el énfasis en el nivel local, correspondiente al ámbito de las ANP y RPC.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Los objetivos específicos de los ejercicios 2002-2004 se definen como:

Por otra parte, el énfasis del programa se traslada de lo social hacia lo ambiental, y se pasa de hacer referencia a la instrumentación de un modelo de transformación sustentable de las comunidades, a promover la conservación de los ecosistemas mediante el fomento de formas de aprovechamiento sustentable de los recursos en las ANP y RPC. Con estos cambios, los objetivos de Proders se alinean en mayor medida hacia los enunciados de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que el objetivo central de tal *Estrategia* no es promover un nuevo estilo de desarrollo basado en el enfoque regional, ni atender a la población marginada fuera de las ANP y RPC y sus áreas de influencia. Su objetivo central es, de acuerdo a los lineamientos oficiales en esta materia, "la promoción y el fomento del desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en las ANP, en sus zonas de influencia y en otras Regiones Prioritarias para la Conservación"<sup>59</sup>. Por lo tanto,

- 
- I. Impulsar la reforma de los procesos de gestión regional y las formas de articulación con la sociedad nacional en un entorno de globalización, alentando amplios procesos de participación social, corresponsabilidad y descentralización, a partir de la formulación y consenso de los programas regionales;
  - II. La instrumentación de un modelo de transformación sustentable de comunidades campesinas e indígenas que fomenta el rescate, la adopción y el desarrollo de alternativas ambientales favorables para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y la realización de proyectos estratégicos, apropiados a las características de cada región.

A partir del ejercicio 2005, los mismos objetivos se establecen como:

- I. Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante el impulso al desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en las Regiones Prioritarias, fomentando la adopción y práctica de actividades productivas alternativas y la realización de proyectos comunitarios, apropiados a las características de cada región.
- II. Fortalecer las capacidades de gestión local alentando la participación social en la planeación y la programación de las acciones institucionales y sociales en torno a objetivos comunes para la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades en las Regiones Prioritarias.

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. 28 de marzo, 2003 y 1º de junio, 2005.

<sup>59</sup> CONANP, *Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003-2006*, pág. 18.

las modificaciones a los objetivos de Proders, si bien reorientan su filosofía original e introducen el cambio de énfasis, logran alinearlos con los objetivos de la propia *Estrategia*.

### **3.2.9 La congruencia de la evolución normativa y operativa del Proders con los objetivos del programa.**

Como se mencionó en el anterior apartado, los objetivos originales del Proders permanecen sin modificaciones hasta el ejercicio 2005. Durante este periodo éstos siguen haciendo referencia a la filosofía que tenía originalmente el Proders, antes de su transferencia administrativa hacia la CONANP. Sin embargo, en estos años las Reglas de Operación fueron sufriendo cambios en el sentido de fortalecer la correspondencia entre el programa y la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*. Es por ello que en el periodo 2001 - 2004 la evolución normativa y operativa del programa no mantuvo la congruencia con los objetivos del mismo. Cuando en 2005 se redefinieron los objetivos del Proders, alineándolos con los de la *Estrategia*, se recuperó esta congruencia entre la normatividad y operatividad del programa y sus propios objetivos.

### **3.3. Conclusiones.**

En términos generales, en análisis desarrollado en esta sección de la investigación muestra que los cambios administrativos y normativos que ha experimentado el Proders en el periodo 2001-2006 constituyen un apoyo al mejoramiento en la operación del programa, a la obtención de sus objetivos y a la instrumentación de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.

La búsqueda de la eficiencia en la administración de los recursos públicos que administra el programa y la racionalidad y transparencia en los procedimientos de asignación de tales recursos se mantiene como una constante a lo largo del periodo analizado.

Los cambios relevantes que se considera tienen un mayor impacto favorable en este sentido, son principalmente los siguientes:

- La transferencia de la administración y operación del Proders de las Delegaciones Federales de la SEMARNAT a la CONANP y las Direcciones Regionales y de ANP, puesto que estas instancias tienen un mayor conocimiento y un contacto más estrecho con la problemática económica, social y ambiental que las ANP y RPC enfrentan de manera cotidiana.
- El proceso de regionalización administrativa de la CONANP, ya que se espera que conduzca a una mejora en la eficiencia en el uso de los recursos financieros y facilita la administración de un programa presupuestamente de mayor alcance, más disperso geográficamente y de mayor diversidad en las acciones, en beneficio de los objetivos de sustentabilidad de ANP y RPC.
- Los cambios incorporados a la normatividad del programa, a sugerencia del Órgano Interno de Control de la SEMARNAT, vinculados a eficiencia administrativa, y que han permitido mejorar la operación y gestión del programa, a través del reforzamiento de la supervisión permanente al nivel central, a lo largo del ejercicio.
- La ampliación de la cobertura espacial del programa, que ofrece la posibilidad de mantener una mayor superficie territorial bajo la estrategia de Conservación para el Desarrollo, en apego a los objetivos de la Comisión y de los ordenamientos normativos de alcance nacional, en apego a los correspondientes de alcance mundial.
- La ampliación de la cobertura social de Proders, que permite atender e incorporar como beneficiarios a toda aquella población involucrada en la problemática de la conservación para el desarrollo, independientemente de sus niveles de marginación, nivel de organización y grado de madurez de las instituciones locales a las que pertenecen.



- La reordenación y ampliación de la tipología de apoyos, que da mayor claridad y facilita la operación del programa, en términos de los objetivos de desarrollo sustentable, además de que provee una mayor variedad de opciones de aplicación de los recursos, lo cual favorece el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del programa.
- Los cambios en la definición de los objetivos y la mecánica de operación del Proders, que lo pone en línea con las modificaciones detectadas en las Reglas de Operación, los cambios administrativos y con la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.

Algunos de los cambios registrados que pudieran obstaculizar la operación del programa y la concreción de sus objetivos y de la *Estrategia* mencionada y por lo cual se convierten en riesgos potenciales para el programa son:

- La agudización del sesgo conservacionista, que pudiera poner en riesgo la consecución de los objetivos de conservación para el desarrollo a largo plazo, al dejar como meta secundaria, y a un nivel de prioridad distinto, la atención a la población altamente marginada de las ANP y RPC, con respecto a las metas de conservación.
- La pérdida de importancia de los Programas de Desarrollo Comunitario, una pieza fundamental para lograr los objetivos de desarrollo humano al nivel de las comunidades participantes en el programa, que forman parte de la conservación para el desarrollo y que buscan garantizar la sustentabilidad de largo plazo de las ANP y RPC del país.

#### **4. Análisis retrospectivo del Proders: Evolución observada durante el periodo 2001-2006.**

Con el propósito de obtener una visión panorámica de la evolución de las principales variables cuantitativas de Proders durante el sexenio recién concluido, resulta relevante realizar un análisis retrospectivo de los ejercicios presupuestales del periodo 2001-2006, con el objetivo de obtener una apreciación objetiva de la evolución de sus principales rasgos que muestre los comportamientos y tendencias relevantes. Con este análisis se cumple además uno de los requerimientos de los Términos de Referencia de la evaluación del ejercicio 2006 del programa.

La intención del capítulo es que con base en el análisis de tales comportamientos y tendencias sea posible derivar nuevos cauces de actuación para fortalecer el programa y consolidarlo, en términos de sus objetivos estratégicos: impulsar el desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes que viven en las zonas de influencia de estas.

En este capítulo del Informe Final se analiza y se desarrolla un ejercicio descriptivo de los principales indicadores cuantitativos durante el periodo de referencia, a partir de la información estadística que la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, envía de forma trimestral y anual a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en cumplimiento de la normatividad vigente.

El objetivo planteado es hacer evidente la evolución de las variables y características clave del programa durante el periodo de seis años, lo cual trasciende el análisis que se ha desarrollado en las evaluaciones anuales a los ejercicios presupuestales del programa. El análisis específico correspondiente al ejercicio presupuestal objeto de evaluación en la presente investigación, 2006, se presenta en el siguiente capítulo de este Informe.

Los Términos de Referencia de la Evaluación del Ejercicio 2006 de Proders establecen el requerimiento de que la investigación presente algunos resultados derivados de la aplicación de tecnología de avanzada para el manejo espacial de información, es decir, Sistemas de Información Geográfica o Geomática, como también se le denomina, para ilustrar la evolución espacial del Proders durante el periodo de referencia.

Por lo anterior, este capítulo presenta, impresos y/o en archivos magnéticos, algunas aplicaciones sencillas de las tecnologías referidas, realizadas a partir de la información utilizada y con las restricciones para propósitos de análisis que ésta presenta, para el análisis retrospectivo de la evolución presupuestal del programa, principalmente referidos a la, ubicación espacial de los municipios, regiones y entidades federativas que se han incorporado al Proders durante el periodo de análisis, identificando el número de acciones y su clasificación por tipo: Proyectos productivos comunitarios, Estudios técnicos y Capacitación comunitaria.

Los resultados logrados se incorporan a este informe en forma impresa y/o en medios magnéticos y, dado el potencial que tienen estas herramientas tecnológicas para el análisis de impactos diversos a nivel regional, se estima que pueden ser aprovechados para fortalecer el proceso de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de Proders por parte de CONANP.

#### **4.1. Características principales del ejercicio presupuestal.**

##### **4.1.1. Apreciación General.**

Para el análisis que contiene este capítulo se partió de los siguientes temas de interés:

- El comportamiento de las asignaciones presupuestales en el tiempo;
- El destino de los recursos en términos del tipo de acciones realizadas.

- Los beneficiarios incorporados directamente a las acciones que conforman el programa. y quienes se benefician de manera indirecta.
- La evolución de la cobertura espacial del programa;
- Las especificidades del programa respecto a las entidades federativas y las distintas ANP y RPC que se incorporaron a lo largo del periodo de análisis.

Cuadro 1 PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE 2001- 2006 Información consolidada							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Total
<b>I) INVERSIÓN DURANTE EL PERIODO</b>							
Inversión Ejercida (miles de pesos)	15,543	15,960	16,076	49,827	87,817	99,600	284,822.6
Proyectos comunitarios	11,514	11,221	9,853	30,216	58,675	67,792	189,270.1
Estudios Técnicos	1,702	1,754	2,975	7,267	10,741	10,725	35,162.6
Capacitación	1,272	2,079	2,237	9,481	9,307	10,559	34,934.4
Gastos de operación y evaluación	1,055	908	1,013	2,864	9,094	10,524	25,458.0
<b>II) ACCIONES APOYADAS</b>							
Total de acciones apoyadas	428	344	320	749	1,238	1,496	4,575
Proyectos comunitarios	284	208	183	424	759	966	2,824
Estudios Técnicos	34	49	43	116	152	176	570
Capacitación	110	87	94	209	327	354	1,181
<b>III) POBLACIÓN BENEFICIADA(directa)</b>							
Mujeres	4,236	4,701	4,305	12,126	13,846	12,963	52,177
Hombres	9,884	9,559	9,064	18,748	25,180	21,577	94,012
<b>IV) COBERTURA GEOGRÁFICA</b>							
Número de estados participantes	17	22	23	27	27	27	
Número de municipios	85	110	113	186	244	299	
Número de comunidades apoyadas	253	250	247	519	759	852	
Número de regiones apoyadas	24	38	46	66	94	109	
ANPs	19	27	39	57	72	79	
RPs	5	11	7	9	22	30	

\* Datos proporcionados por la Dirección General de Conservación Para el Desarrollo en diciembre de 2006.  
Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo. CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.  
Nota: Los datos de este cuadro tienen diferencias con la información contenida en los informes anuales de evaluación, debido a que en este caso se tomó como fuente la información final de los reportes de la Cuenta de la Hacienda Pública de cada ejercicio.

En este apartado se ofrece una síntesis de las principales características detectadas en el periodo revisado. En los apartados siguientes se realiza una descripción más detallada de cada uno de los temas

de interés enunciados. El Cuadro 1 presenta las cifras que sintetizan los rasgos relevantes de la evolución del programa de 2001 a 2006.

En relación con la evolución de las asignaciones presupuestales, el análisis de la información muestra que durante el periodo de estudio el programa se observaron tendencias bien definidas en su evolución: un primer periodo que abarcó los años de 2001 a 2003, con niveles de recursos disponibles relativamente bajos, incluso decrecientes en el número de acciones, seguido de un segundo periodo, a partir de 2004, que presentó incrementos sustanciales en los montos totales destinados al programa, hasta llegar en 2006 a 100 millones de pesos, un incremento cinco veces superior a la cifra de presupuesto asignado en 2001.

Con respecto al destino de los recursos, al inicio del programa estos fueron dirigidos de manera prioritaria a la promoción de Proyectos productivos comunitarios. Se advierte que esta proporción ha fluctuado durante el periodo de estudio, y que, en especial en los años 2003 y 2004, se incrementó de manera notable la participación relativa de los Estudios técnicos y la Capacitación comunitaria.

Hacia los últimos dos años del periodo analizado se advirtió el crecimiento del peso relativo de estos dos últimos tipos de acciones, que llegó a alcanzar 27%. Se detectó además que, como consecuencia del crecimiento en la cobertura territorial del programa, los gastos de operación se incrementaron de 1 a 10 millones de pesos entre 2001 y 2006.

El promedio de los montos de recursos presupuestales otorgados para apoyar las acciones de Proders, en los tres primeros años resultaron sumamente bajos, alrededor de 16 mil pesos. Estos niveles cambiaron su tendencia hacia el final del periodo y se incrementaron de forma muy importante con respecto al nivel observado en el 2001, para alcanzar 66 mil pesos promedio en 2006.

Por lo tanto, el programa ha tendido a consolidar la proporción entre Estudios técnicos, Capacitación comunitaria y desarrollo y puesta en marcha de Proyectos comunitarios como uno de los aspectos centrales de la estrategia, además de apoyar las acciones con montos de recursos más sustanciales para contribuir al desempeño exitoso de los mismos.

Durante el periodo de análisis se registró un crecimiento notable de la población alcanzada por el programa, ya que se duplicó el número de beneficiarios directos para alcanzar más de 34,000 en 2006, fundamentalmente compuestos por quienes directamente proponen y desarrollan los Proyectos productivos, participan en las acciones de Capacitación comunitaria o utilizan los Estudios técnicos. La participación comunitaria constituye uno de los acervos más importante del programa en términos del objetivo final de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* impulsada por las oficinas locales de CONANP, sustentada en la conservación de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad, mediante la participación activa de la población que habita las ANP y RPC y sus zonas de influencia.

Lo anterior demuestra que se ha logrado vincular a un creciente número de habitantes de las ANP y RPC a los objetivos de conservación de las áreas y al desarrollo del proyectos para mejorar los niveles de vida de sus propias comunidades, al tiempo que se ha incrementado el nivel de los apoyos para impulsar el desarrollo de proyectos de mayor alcance.

En términos de la cobertura geográfica del programa la evidencia estadística muestra que se logró un crecimiento constante de la presencia del Proders, tanto a nivel de entidades federativas de la República como de municipios y comunidades. El programa, que en 2001 cubrió solamente 24 ANP y RPC en 10 estados del país, alcanzó en el año final de análisis, 2006, 109 ANP y RPC en 27 entidades federativas. Es relevante el hecho de que el número de municipios como de comunidades atendidas se multiplicó por un factor superior a 3.5 en el primer caso y de 3.4 en el segundo.

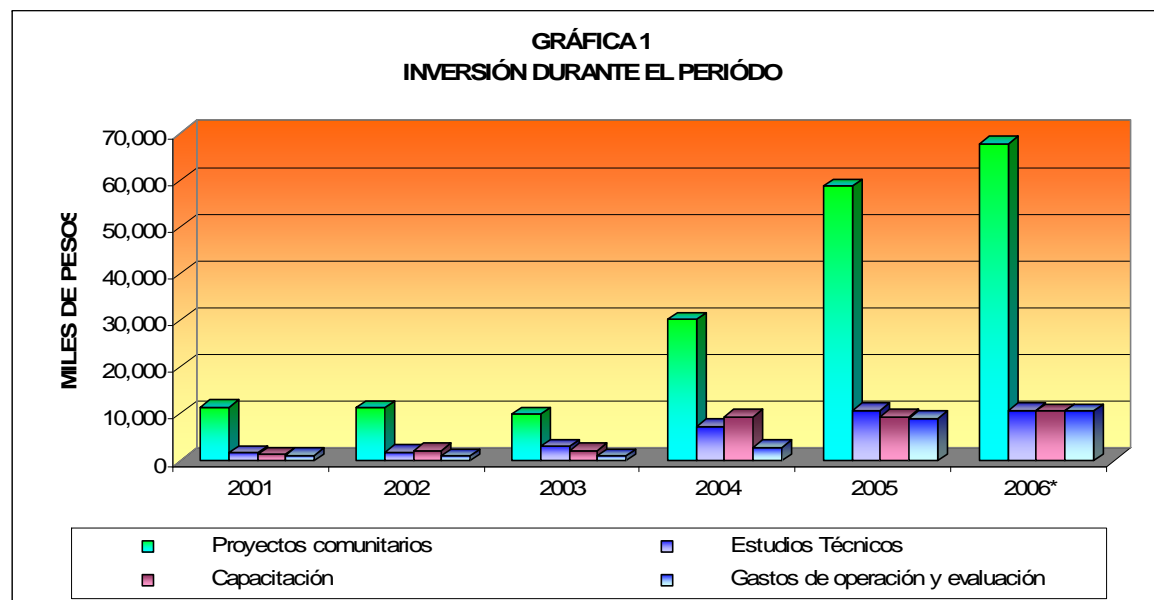
En síntesis, es posible apreciar que entre 2001 y 2006 el programa incrementó sustancialmente sus principales variables cuantitativas. Principalmente, se ha demostrado que mejoró de manera notable la capacidad de respuesta ante las necesidades de apoyo manifestadas por las comunidades, mediante incrementos presupuestales que han permitido incorporar a un grupo cada vez mayor de beneficiarios a la estrategia de conservación y equilibrar la distribución del programa en sus componentes de Proyectos comunitarios, Estudios técnicos y Capacitación comunitaria.

Ciertamente estos apoyos son aún reducidos con relación a los objetivos de sustentabilidad de las ANP y RPC y en especial con respecto a las necesidades de quienes las habitan y al número y alcance de las propuestas que han realizado, pero resultan significativos en el empeño inicial de disparar procesos de autogestión comunitaria.

#### **4.1.2. El ejercicio de los recursos durante 2001-2006.**

Los recursos presupuestales asignados al Proders durante el periodo de análisis se multiplicaron por 5.5, lo que significó un incremento de 15.5 a 99.6 millones de pesos. Este crecimiento notable del presupuesto se debe al cambio en las autorizaciones presupuestales a partir del 2004. En los primeros tres años, de 2001 a 2003, el crecimiento fue moderado, alcanzando apenas un poco más de 3% de incremento en los tres años.

En el 2004, el Congreso de la Unión otorgó una ampliación presupuestal significativa para el Proders, con lo cual se logró que se incrementaran los recursos en 200% con respecto al ejercicio previo. Para el año siguiente, 2005 se otorgó otro incremento anual de 76% con relación a 2004. Durante 2006 el incremento registrado es de 13.4% respecto al año previo. Cabe advertir que ese último porcentaje de incremento equivale casi al monto total asignado al programa en 2001. (Cuadros 1, 2 y Gráfica 1)



En el periodo analizado el crecimiento de los recursos para el Proders se dirigió tanto a la ampliación del número de acciones apoyadas como al incremento de los montos de inversión por proyecto. Sin embargo, en los primeros tres años del análisis, tal incremento se enfocó preferentemente a la mejora de la cantidad de recursos promedio por acción apoyada más que a la ampliación de la cobertura.

Se observa incluso que, durante 2002 y 2003, se registró menor número de acciones apoyadas que en 2001. Este rubro disminuyó 19.6% y 7% respectivamente en los años mencionados. A partir de 2004 y 2005 se registraron aumentos importantes en el número de nuevas acciones apoyadas, al mismo tiempo que se registró un mejoramiento de los montos asignados por acción. En estos dos años las acciones adicionales crecieron 134% y 65% respectivamente y los recursos promedio por acción lo hicieron en 33 y 7%. (Cuadro 2 y Gráfica 2)

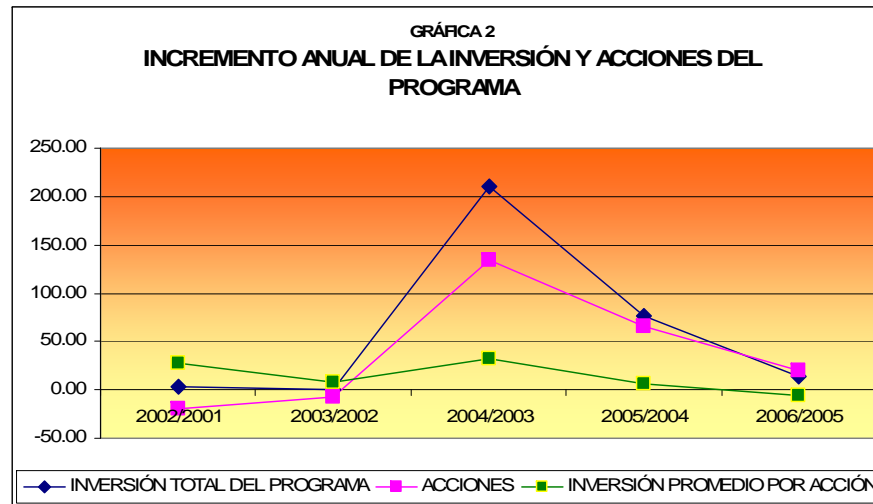


CUADRO 2 PRODEFS RECURSOS Y ACCIONES DEL PROGRAMA 2001-2006 Incremento %					
	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
INVERSIÓN TOTAL DEL PROGRAMA	2.68	0.73	209.95	76.24	13.4
ACCIONES	-19.63	-6.98	134.06	65.29	20.8
INVERSIÓN PROMEDIO POR ACCIÓN	27.76	8.28	32.42	6.63	-6.1

Fuente: CONANP. Dirección general de conservación para el desarrollo. Datos de informes de la hacienda Pública 2001-2006.

No obstante que la filosofía del programa está cimentada en la participación comunitaria para la planeación y ejecución de las acciones, y que los recursos federales asignados al programa representan solo un catalizador para detonar procesos que pongan en acción el capital social de la comunidad, los subsidios para cada acción durante los dos primeros años del análisis resultaron muy bajos, del orden de 36 mil y 46 mil pesos promedio por acción.

Con el crecimiento en este rubro, hacia el año 2005 el promedio de fondos por acción casi se duplicó, llegando a 71 mil pesos y 66 mil durante 2006. Estos indicadores muestran que el Proders incursionó en proyectos que tienen cada vez mayor impacto y por lo tanto requieren de mayores recursos.



Con respecto a los recursos promedio por acción, los apoyos que se otorgaron para Proyectos productivos comunitarios a lo largo del periodo estudiado registraron los mayores montos debido a la naturaleza misma de estas acciones, que requieren de la adquisición de insumos y de mano de obra para su ejecución.

No obstante, a lo largo del periodo de estudio la relación ha cambiado. Hacia 2006, se observó que la inversión promedio en Estudios técnicos mejoró su promedio en 10 mil pesos por acción, llegando a 61 mil pesos y la destinada a capacitación creció de manera sustancial: en 2001 este indicador reportó 12 mil pesos promedio y para 2006 ascendió a 29.8 mil, un incremento de 1.5 veces. (Cuadro 3) Esta información muestra que se ha mejorado el equilibrio entre las tres acciones que ofrece el programa, en atención a los lineamientos de las Reglas de Operación vigentes para el programa.

Al respecto, en las evaluaciones de campo se advirtió que las comunidades solicitan como parte integral de los Proyectos comunitarios, los Estudios técnicos que las deben anteceder y la Capacitación

comunitaria indispensable para emprender tales proyectos y con ello dar más solidez a las propuestas y mejorar las posibilidades de éxito de los mismos.

CUADRO 3 PRODERS INVERSIÓN PROMEDIO POR ACCIÓN 2001-2006 (miles de pesos)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INVERSION TOTAL	36.32	46.40	50.24	66.52	70.93	66.6
PROYECTOS COMUNITARIOS	40.54	53.94	53.84	71.26	77.31	70.2
ESTUDIOS TÉCNICOS	50.05	35.79	69.2	62.65	70.66	60.9
CAPACITACION	11.57	23.90	23.79	45.36	28.46	29.8
GASTOS DE OPERACION Y EVALUACION	2.47	2.64	3.16	3.82	7.35	7.0

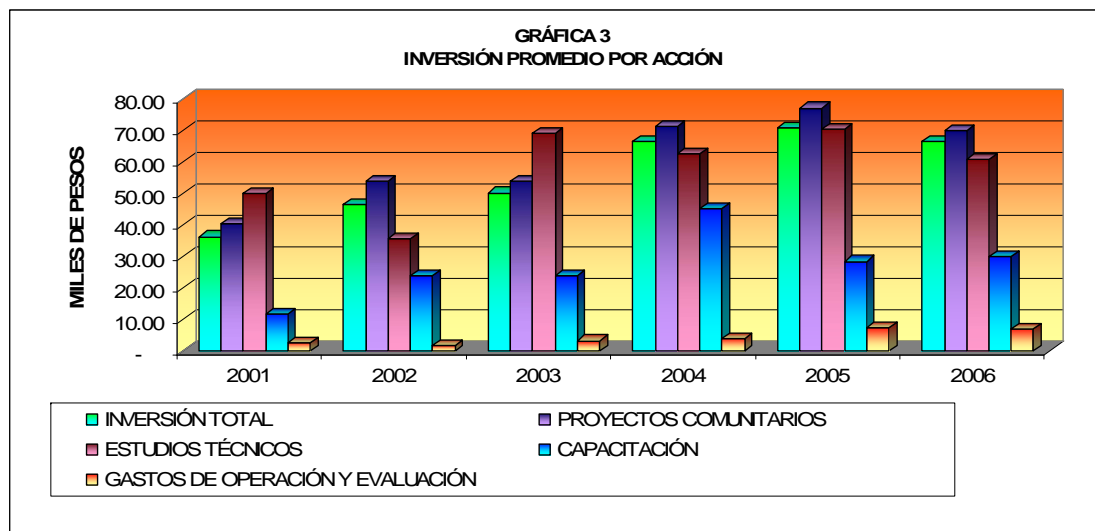
Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo. CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.  
Nota: La inversión promedio en gastos de operación y evaluación se obtuvo con el total de acciones.

Este crecimiento en la magnitud de los proyectos apoyados y de la cobertura de acciones en un mayor número de comunidades atendidas, se ha visto también reflejado en el crecimiento de los costos de operación y evaluación del programa por acción apoyada. Al respecto se observó que durante el año 2001 los costos de operación y evaluación del programa fueron de alrededor de 2,500 pesos en promedio por cada acción apoyada.

Este mismo indicador tuvo variaciones al alza a partir del año 2003; para 2006, la cifra fue de 7,000 pesos promedio por acción, lo cual se considera lógico ya que el incremento del número de las acciones emprendidas en un mayor número de comunidades, sumado a la dispersión geográfica de las mismas, ha ocasionado mayores costos logísticos y administrativos necesarios para cumplir con las funciones de seguimiento de las acciones específicas que componen el programa.

Aun así, si se consideran solamente los gastos de operación sin la evaluación externa, para el año 2006, el costo fue de 5,800 pesos promedio anual por acción ejecutada (Cuadro 3 y Gráfica 3)

3



#### 4.1.3. Destino de los recursos ejercidos por el Proders.

Es posible analizar el destino de los recursos del programa desde la perspectiva de las acciones realizadas y de los recursos empleados en cada actividad. Las Reglas de Operación vigentes establecen los parámetros máximos para el destino de los recursos por acción. Es interesante revisar ambos indicadores pues arrojan resultados divergentes, en algunos renglones.

Con respecto al tipo de acción, durante el periodo analizado se ejecutaron en total 4,572 acciones del Proders en beneficio de las comunidades. El 62% se enfocaron a la realización de Proyectos comunitarios. En este rubro las actividades con mayor peso específico fueron las dedicadas directamente a la Conservación y restauración de los recursos naturales, suelos y ecosistemas, que representaron el

29.8%. Las dedicadas al fomento de los Proyectos productivos comunitarios, agrupados en el concepto de Aprovechamiento sustentable, concentraron 27.6% de las acciones. Estas se refieren principalmente a la infraestructura ecoturística, talleres para la transformación de recursos naturales, aprovechamiento de la vida silvestre, plantaciones forestales y viveros. (Cuadro 4)

Destaca, por otra parte que el 7.1% de las acciones orientadas al desarrollo de Proyectos comunitarios se dedicaron a la construcción de infraestructura acuícola. Esta actividad fue producto de las modificaciones que se realizaron a las Reglas de Operación en 2003, como efecto de la incorporación de las Áreas Marinas a las Regiones Prioritarias para la Conservación. (Cuadro 4)

CUADRO 4 ACCIONES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE 2001-2006 No. de acciones y miles de (\$)														
PROYECTOS COMUNITARIOS	2001		2002		2003		2004		2005		2006		Acumulado 2001-2005	
	Acciones	Monto	Acciones	Monto	Acciones	Monto	Acciones	Monto	Acciones	Monto	Acciones	Monto	Acciones	Monto
Conservación y restauración de suelos	108	3,895.9	82	4,161.7	41	1,851.1	97	5,238.9	146	8,515.7	242	13,755.3	716	37,418.6
Conservación de ecosistemas	33	1,080.1	53	2,402.0	56	1,995.3	72	4,306.3	218	14,875.2	215	12,401.2	647	37,060.1
Aprovechamiento sustentable	143	6,538.2	72	4,581.9	78	5,003.8	222	16,811.4	331	28,272.6	414	33,874.4	1,260	95,082.3
Infraestructura acuícola			1	74.8	8	882.1	33	3,559.0	64	7,011.7	95	7,761.2	201	19,288.8
<b>TOTAL</b>	<b>284</b>	<b>11,514.2</b>	<b>208</b>	<b>11,220.4</b>	<b>183</b>	<b>9,732.3</b>	<b>424</b>	<b>29,915.6</b>	<b>759</b>	<b>58,675.2</b>	<b>966</b>	<b>67,792.1</b>	<b>2,824</b>	<b>188,849.8</b>
<b>CAPACITACIÓN COMUNITARIA</b>														
Gestión	12	237.0	18	339.8	11	348.8	67	2,736.2	107	3,278.1	54	1,799.0	269	8,738.9
Aplicación de Nuevas Tecnologías	93	1,396.4	62	1,233.6	59	1,491.8	124	3,956.1	148	4,262.8	234	6,861.8	720	19,202.5
Educación Ambiental	5	68.3	7	180.4	21	306.1	18	696.8	72	1,699.6	66	1,937.9	189	4,889.1
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>1,701.7</b>	<b>87</b>	<b>1,753.8</b>	<b>91</b>	<b>2,146.7</b>	<b>209</b>	<b>7,389.1</b>	<b>327</b>	<b>9,240.5</b>	<b>354</b>	<b>10,598.7</b>	<b>1,178</b>	<b>32,830.5</b>
<b>ESTUDIOS TÉCNICOS</b>														
Programa de Desarrollo Comunitario y/o Microrregión	15	428.7	18	486.6	11	1,214.3	19	2,353.0	38	3,638.2	34	2,614.5	135	10,735.3
Estudios de Monitoreo, Conservación y Manejo de Recursos Naturales	5	253.5	18	980.5	18	903.3	54	4,285.4	68	4,885.1	71	4,078.1	234	15,385.9
Estudio de Prefactibilidad y Factibilidad	14	570.0	13	611.7	14	857.0	43	2,640.2	46	2,217.4	71	4,032.2	201	10,928.5
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>1,252.2</b>	<b>49</b>	<b>2,078.8</b>	<b>43</b>	<b>2,974.6</b>	<b>116</b>	<b>9,278.6</b>	<b>152</b>	<b>10,740.7</b>	<b>176</b>	<b>10,724.7</b>	<b>570</b>	<b>37,049.6</b>
<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>428</b>	<b>14,468</b>	<b>344</b>	<b>15,053</b>	<b>317</b>	<b>14,854</b>	<b>749</b>	<b>46,583</b>	<b>1,238</b>	<b>78,656</b>	<b>1,496</b>	<b>89,116</b>	<b>4,572</b>	<b>258,730</b>

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo, CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006

Con respecto a la Capacitación comunitaria, se desarrollaron 1,178 acciones que representan el 25,8% del total en el periodo. Las capacitación que se enfocó a cursos y talleres para la adopción o mejoramiento de nuevas tecnologías para manejo y aprovechamiento de recursos naturales, que representaron 15.8% del total. Las acciones vinculadas a la gestión y planeación para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, absorbieron el 5.9% de las acciones totales; y la capacitación para la educación ambiental ocupó el 4.1% de estas actividades, 189 cursos.

Los Estudios técnicos representaron 12.5% de las acciones desarrolladas durante el periodo de estudio. El 5.1% de las acciones se destinaron a la realización de trabajos para evaluar y monitorear la situación ecológica de los recursos naturales. Además se elaboraron 201 estudios para la determinación de la factibilidad de proyectos de aprovechamiento sustentable, que representaron el 4.4% de las acciones. Se destinó el 2.3% de las actividades del programa para la elaboración de Estudios de desarrollo comunitario y microrregional; en total se desarrollaron 135 acciones clasificados en este rubro.

En términos de los recursos del programa las Reglas de Operación vigentes establecen que del total de los apoyos se deberá destinar al menos el 61% de los mismo a Proyectos comunitarios y no más del 27% del total entre Capacitación comunitaria y Estudios técnicos. Para el total del periodo analizado se destinó 73% para proyectos comunitarios y 27% para acciones de Capacitación y Estudios técnicos.

Estos parámetros mostraron un comportamiento fluctuante a lo largo del periodo. En 2001 los proyectos comunitarios utilizaron casi el 80% de los recursos del programa. Fue hasta 2004 en que se observó la pérdida del peso relativo de este componente del programa, al alcanzar solo 64.2% de los fondos asignados. A partir de ahí se volvió a recuperar este rubro y en el último año del análisis, 2006 el porcentaje alcanzó 76%.

Es pertinente mencionar que los parámetros han cambiado en las distintas versiones de las Reglas de Operación. En las publicadas en 2001, se estableció que los Estudios técnicos tendrían como máximo un

20% de los recursos del programa y la Capacitación comunitaria, 12%. Respecto a los Proyectos comunitarios se fijó el parámetro que aún permanece en un mínimo de 61%.

En el 2003 el criterio se modificó, fijando en conjunto 32% como máximo para Estudios técnicos y Capacitación comunitaria; el rubro de Proyectos comunitarios no se modificó. Para 2005, las Reglas de Operación redujeron el porcentaje a 32% de asignación máxima de recursos para Estudios técnicos y Capacitación comunitaria hasta un 27%; en el caso de los Proyectos comunitarios no se establecieron cambios adicionales en las Reglas de Operación emitidas en ese año.

Como podemos observar, estos cambios en los parámetros de las Reglas de Operación se reflejaron en la composición del peso relativo de los componentes del programa a lo largo del periodo de análisis, fundamentalmente en el crecimiento de los Estudios técnicos durante 2003 y 2004 y la reducción relativa de los Proyectos comunitarios en esos mismos años.

Conviene hacer una observación acerca del peso relativo de las actividades propiamente de conservación y el de aquellas vinculadas a los proyectos productivos comunitarios. Proders tiende a dar mayor importancia y peso relativo a los proyectos de aprovechamiento sustentable, con respecto a los dedicados directamente a las actividades de conservación.

Para el total del periodo, la cifra destinada a proyectos de aprovechamiento sustentable fue de 36.8% y 28.7% para la conservación de los recursos. Sin embargo esta proporción no ha sido constante. En 2002 se observó un cambio en el peso relativo. En ese año las actividades consideradas de conservación concentraron el 43.6 % de los recursos y las de aprovechamiento sustentable el 30.4%. A partir de ese año las actividades productivas comunitarias han obtenido la mayor proporción de los recursos. (Cuadros 4 y 5 y gráficas 4 y 5)



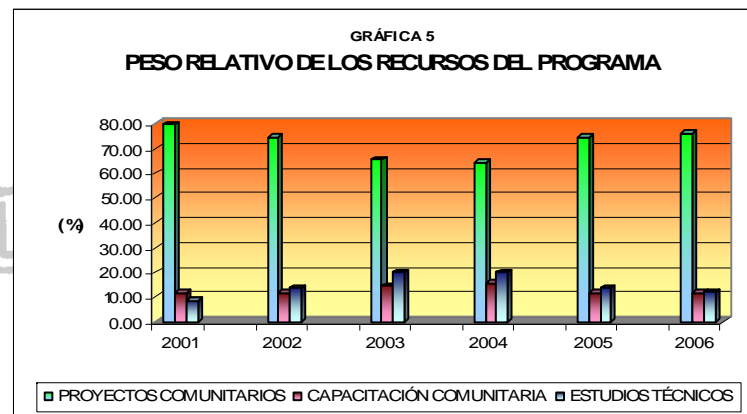
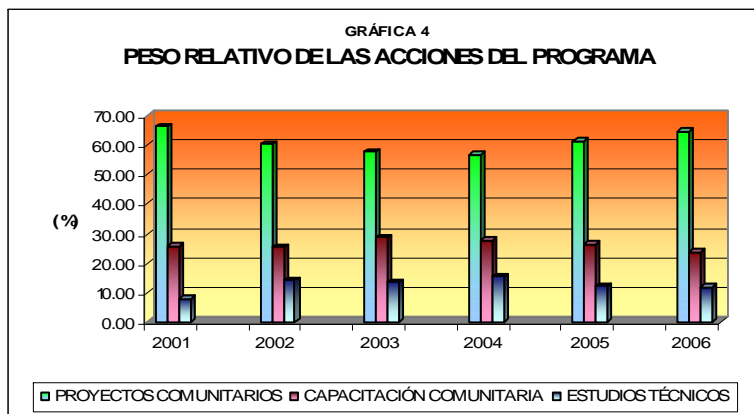
Es necesario enfatizar que el análisis anterior se realizó considerando los recursos del programa dedicados a cada uno de los grupos de actividades y no a las acciones. El panorama varía cuando se considera esta última variable, como vimos al inicio de este apartado; para todo el periodo las actividades de conservación generaron el 29.8% de las acciones y las de aprovechamiento sustentable el 27.6%.

Esto significa que cuando se habla de recursos, el mayor peso relativo corresponde al aprovechamiento sustentable; cuando nos referimos a acciones, el peso específico mayor se concentra en las actividades de conservación propiamente dichas, lo cual tiene desde luego implicaciones importantes para los objetivos de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* de las ANP y RPC del país.

CUADRO 5 PRODERS PESO RELATIVO DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA % RESPECTO AL TOTAL DE ACCIONES Y RECURSOS														
	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2001-2006	
	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos	Acciones	Recursos
<b>PROYECTOS COMUNITARIOS</b>	66.36	79.58	60.47	74.54	57.73	65.52	56.61	64.22	61.31	74.60	64.57	76.07	61.77	73.00
Conservación y restauración de suelos	25.23	26.93	23.84	27.65	12.93	12.46	12.95	11.25	11.79	10.83	16.18	15.44	15.66	14.46
Conservación de ecosistemas	7.71	7.47	15.41	15.96	17.67	13.43	9.61	9.24	17.61	18.91	14.37	13.92	14.15	14.32
Aprovechamiento sustentable	33.41	45.19	20.93	30.44	24.61	33.69	29.64	36.09	26.74	35.94	27.67	38.01	27.56	36.75
Infraestructura acuícola	0.00	0.00	0.29	0.50	2.52	5.94	4.41	7.64	5.17	8.91	6.35	8.71	4.40	7.46
<b>CAPACITACION COMUNITARIA</b>	25.70	11.76	25.29	11.65	28.71	14.45	27.90	15.86	26.41	11.75	23.66	11.89	25.77	12.68
Gestión	2.80	1.64	5.23	2.26	3.47	2.35	8.95	5.87	8.64	4.17	3.61	2.02	5.88	3.38
Aplicación de Nuevas Tecnologías	21.73	9.65	18.02	8.20	18.61	10.04	16.56	8.49	11.95	5.42	15.64	7.70	15.75	7.42
Educación Ambiental	1.17	0.47	2.03	1.20	6.62	2.06	2.40	1.50	5.82	2.16	4.41	2.17	4.13	1.89
<b>ESTUDIOS TÉCNICOS</b>	7.94	8.65	14.24	13.81	13.56	20.03	15.49	19.92	12.28	13.66	11.76	12.03	12.47	14.32
Programa de Desarrollo Comunitario y/o Microrregional	3.50	2.96	5.23	3.23	3.47	8.17	2.54	5.05	3.07	4.63	2.27	2.93	2.95	4.15
Estudios de Monitoreo, Conservación y Manejo de Recursos Naturales	1.17	1.75	5.23	6.51	5.68	6.08	7.21	9.20	5.49	6.21	4.75	4.58	5.12	5.95
Estudio de Prefactibilidad y Factibilidad	3.27	3.94	3.78	4.06	4.42	5.77	5.74	5.67	3.72	2.82	4.75	4.52	4.40	4.22
<b>TOTAL DE ACCIONES</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo, CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.



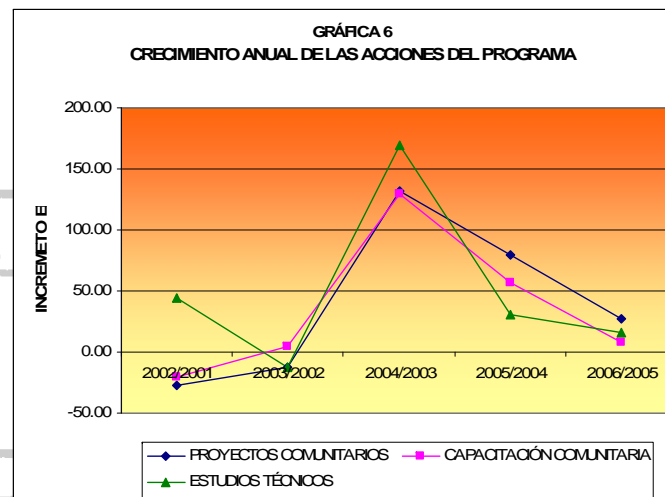


Derivado de lo comentado acerca de la distribución de los recursos, se puede observar que el mayor crecimiento porcentual de las acciones durante el periodo ocurrió en el rubro de Estudios técnicos, en tanto que durante los dos años iniciales, 2001 y 2003, tuvieron un peso relativo bajo.

Este crecimiento permitió que en 2003 y 2004 aumentara la participación de los estudios en el total de acciones. (Cuadro 6 y gráfica 5) El incremento fue registrado fundamentalmente en los rubros de estudios monitoreo, conservación y manejo de recursos naturales y estudios de factibilidad y prefactibilidad.

Cuadro 6 PRODRS CRECIMIENTO ANUAL DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA 2001-2006 (Incrementos en %)						
	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2006/2001
<b>PROYECTOS COMUNITARIOS</b>	-26.76	-12.02	131.69	79.01	27.27	240.14
Conservación y restauración de suelos	-24.07	-50.00	136.59	50.52	65.75	124.07
Conservación de ecosistemas	60.61	5.66	28.57	202.78	-1.38	551.52
Aprovechamiento sustentable	-49.65	8.33	184.62	49.10	25.08	189.51
Infraestructura acuícola	-	700.00	312.50	93.94	48.44	
<b>CAPACITACIÓN COMUNITARIA</b>	-20.91	4.60	129.67	56.46	8.26	221.82
Gestión	50.00	-38.89	509.09	59.70	-49.53	350
Aplicación de Nuevas Tecnologías	-33.33	-4.84	110.17	19.35	58.11	151.61
Educación Ambiental	40.00	200.00	-14.29	300.00	-8.33	1220
<b>ESTUDIOS TÉCNICOS</b>	44.12	-12.24	169.77	31.03	15.76	417.65
Programa de Desarrollo Comunitario y/o Microrregión	20.00	-38.89	72.73	100.00	-10.53	126.67
Estudios de Monitoreo, Conservación y Manejo de Recursos Naturales	260.00	0.00	200.00	25.93	4.41	1320
Estudio de Prefactibilidad y Factibilidad	-7.14	7.69	207.14	6.98	54.35	407.14

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo. CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.



El mayor crecimiento registrado en los componentes del concepto de Proyectos comunitarios se produjo en la Conservación de ecosistemas. Estos incluyen los proyectos de plantaciones forestales, enriquecimiento de acahuales, saneamiento de ecosistemas, confinamiento de residuos, restauración de hábitat y centros de cultura para la conservación. En relación al crecimiento de las acciones de Capacitación comunitaria, el rubro de mayor crecimiento fue en capacitación ambiental.

Este crecimiento diferencial de las acciones que muestra el programa indujo, hacia el final del periodo analizado, en 2006, una estructura más equilibrada de acciones que la observada en los años iniciales del análisis. En ese año, los Proyectos comunitarios representaron el 76% del total, las acciones de Capacitación comunitaria 12% y los Estudios técnicos 11.9%.

Esta estructura de acciones permite suponer que se avanzó en la conformación de procesos que iniciaron con estudios de campo, para posteriormente integrar procesos de capacitación y culminar con el desarrollo y puesta en marcha de proyectos productivos comunitarios, lo cual permitirá mejorar el

desempeño y las probabilidades de éxito de las iniciativas comunitarias y va de acuerdo con los planteamientos metodológicos originales del Proders.

#### **4.1.4. Beneficiarios incorporados al programa.**

El número de beneficiarios que se incorporaron al programa en el periodo analizado observó una tendencia similar al comportamiento de los recursos disponibles a lo largo del periodo en estudio. Entre 2001 y 2003 se incorporaron anualmente alrededor de 14 mil beneficiarios. A partir de ahí, entre 2004 y 2006, debido a los incrementos sustanciales del presupuesto, el número de beneficiarios directos se ubicó en niveles que fluctuaron entre 30 y 40 mil personas.

Durante los últimos 6 años de operación se ha incorporado al Proders un total de 111,649 personas, aun cuando no es posible saber con precisión cuántos de esos beneficiarios han permanecido en el programa por más de un periodo.

Conviene mencionar que los datos referidos a beneficiarios directos se refieren a información que proviene de los registros de los proyectos y de los convenios que la CONANP firma con los beneficiarios. La información acerca de los beneficiarios indirectos, proviene de estimaciones proporcionadas al personal de campo de las áreas durante la elaboración de los proyectos. Por lo tanto, esta última información tiene un nivel considerable de imprecisión. Es posible que esta forma de obtener los datos constituya el origen de la variabilidad anual que se observa en la información referente a beneficiarios indirectos, en especial entre 2004 y 2006.

No obstante lo anterior, la información de los beneficiarios indirectos es un indicador muy importante para medir la penetración que está teniendo el programa en de las ANP y RPC. Con esta salvedad, en 2006 se registró un total de beneficiarios indirectos de 252,266 personas, tomando en cuenta los dos tipos de beneficiarios.

Para el periodo de seis años que se analiza, el programa habría beneficiado a un millón cuatrocientos mil habitantes. Desde luego, en esta sumatoria no podemos determinar cual es el número de beneficiarios que han permanecido en el programa más de un año. (Cuadro 7 y Gráfica 6)

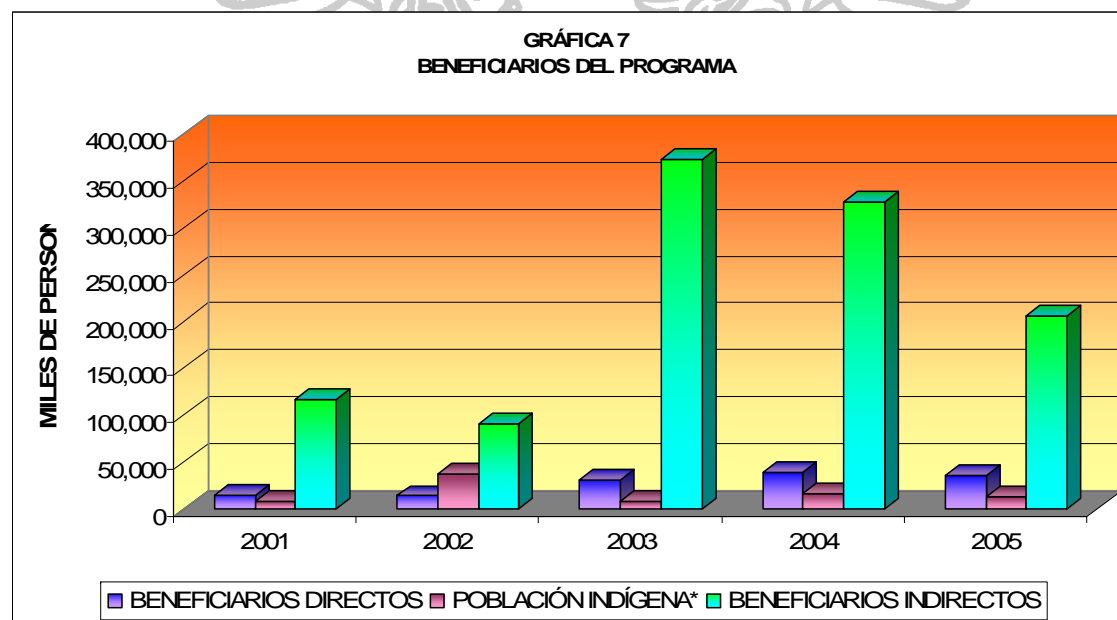
CUADRO 7 PRODERS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA 2001-2006 (PERSONAS)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>BENEFICIARIOS DIRECTOS</b>	14,120	14,260	13,369	30,874	39,026	34,540
Mujeres	4,236	4,701	4,305	12,126	13,846	12,963
Hombres	9,884	9,559	9,064	18,748	25,180	21,577
<b>POBLACIÓN INDÍGENA*</b>	n.d.	7,543	36,939	8,358	16,184	12,024
<b>BENEFICIARIOS INDIRECTOS</b>	n.d.	116,292	90,185	373,573	326,817	205,702
<b>TOTAL</b>	n.d.	152,355	153,862	443,679	421,053	252,266
<b>INVERSIÓN/BENEFICIARIOS DIRECTOS**(\$)</b>	1,100.8	1,119.2	1,212.5	1,613.9	2,250.5	2,877.9
<b>INDICADOR DE EQUIDAD DE GÉNERO***(%)</b>	30.0	33.0	32.2	39.3	35.5	37.5

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo. CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.

\* Los beneficiarios registrados como población indígena se refiere a beneficiarios directos.  
 \*\* Esta relación muestra la evolución de los beneficios promedio por cada individuo incorporado al programa.  
 \*\*\* Se refiere al porcentaje de población de mujeres en el total de beneficiarios directos.  
 Nota: La población indígena se refiere a población beneficiada directa. Por lo tanto la población beneficiada total resulta de la sumatoria de la población beneficiada directa, la indígena y la indirecta.

La población indígena beneficiada por Proders durante el 2006 fue de 12,963 personas. Este dato resulta relevante debido a que una proporción importante de las ANP se ubican en territorios cuyos propietarios son comunidades indígenas. En los años previos se registraron cifras de beneficiarios indígenas que mostraron variaciones fuera de orden y que no permiten detectar claridad en la tendencia. El caso más errático se presentó en 2003 en que la información disponible arrojó 37 mil habitantes indígenas beneficiados, mientras que en el año previo y el posterior registran 7,543 y 8,358 beneficiarios pertenecientes a comunidades indígenas, respectivamente. (Cuadro 7)

Los recursos promedio que ha otorgado el programa por cada beneficiario directo, durante el periodo analizado casi se multiplicaron por 2.5 veces. En 2001 se asignaron en promedio 1,100 pesos por cada beneficiario directo. En 2006 este dato alcanzó dos mil ochocientos pesos. Esta evolución es producto del crecimiento de la asignación presupuestal del programa y del incremento en la atención a la población atendida, más que enfocarse solamente al crecimiento de los grupos de beneficiarios (Cuadro 7 y Gráfica 7)



Es pertinente mencionar que en estos primeros cinco años del periodo se observó una tendencia a mejorar los indicadores de equidad de género entre los beneficiarios directos del programa. En 2001 se registraron 30 mujeres por cada 100 beneficiarios directos incorporados al programa. Para 2006 este indicador mejoró su proporción para llegar a 38 mujeres por cada 100 beneficiarios. (Cuadro 7)

## 4.2. Análisis de la evolución espacial del programa en el periodo.

### 4.2.1. Los alcances de la cobertura geográfica.

El crecimiento de los recursos presupuestales asignados al programa ha sido correspondido por un incremento constante de la cobertura geográfica del programa. Para 2006 el programa cubrió 109 regiones, en tanto que en 2001 atendió a la población de 24 regiones, lo que significa un crecimiento de la cobertura de tres veces y media. (Cuadro 8)

CUADRO 8 REGIONES APOYADAS 2001-2006						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
REGIONES	24	38	46	66	94	109
ANPs	19	27	39	57	72	79
RPs	5	11	7	9	22	30

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo, CONANP.  
NOTA: Este balance de regiones fue proporcionado por los funcionarios de la Dirección.

Este crecimiento significativo de la atención de Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación, ha implicado a extender la cobertura territorial en términos del número de municipios y comunidades en los que opera el programa. En el caso de la cobertura territorial se observó crecimiento constante de atención durante el periodo a diferencia de los drásticos cambios que se registran en el crecimiento presupuestal del programa. Este proceso constante de ampliación de la cobertura territorial ha sido acompañado con la expansión y mejoramiento de la infraestructura administrativa, indispensable para la atención un programa más amplio, diverso y de mayor cobertura geográfica.

En 2001 el Proders inició actividades en 268 comunidades perteneciente a 82 municipios de 16 entidades de la República. Para 2006 el Proders tuvo presencia en 27 entidades de la República, en las cuales se

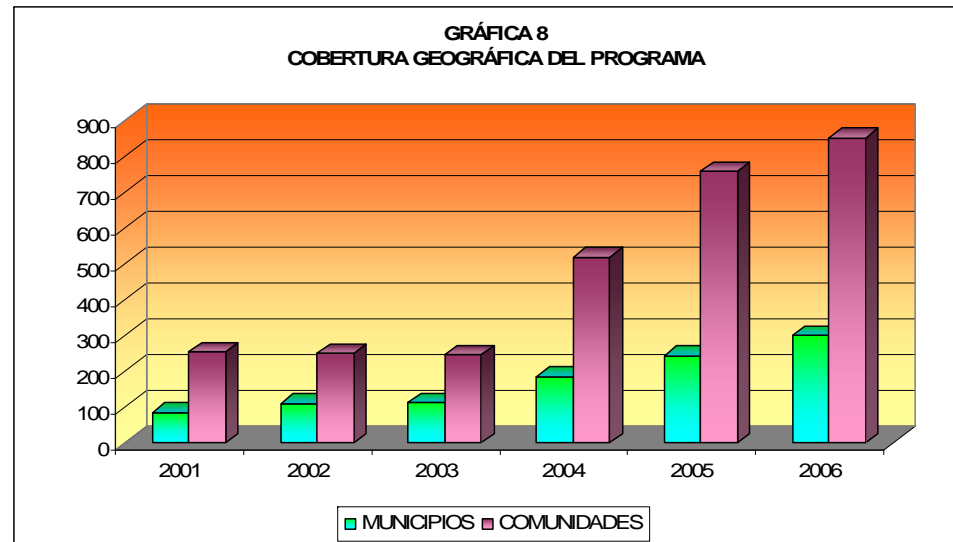
desplegó en 299 de los 2,454 municipios que existen en el país, y cubrió beneficiarios pertenecientes a 769 comunidades.

Esta ampliación de la dispersión geográfica implicó mayor complejidad administrativa y, sobre todo, logística, para cumplir con oportunidad la atención adecuada que demandan las 1,496 acciones emprendidas. (Cuadro 9, Gráfica 8 y Anexo de mapas).

CUADRO 9 PRODEFS COBERTURA GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA 2001-2006												
ESTADOS	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	MUNICIPIOS	COMUNIDADES	MUNICIPIOS	COMUNIDADES
Baja California			1	3	1	4	2	10	1	24	5	25
Baja California Sur					2	7	4	28	7	28	8	26
Campeche	1	6	1	5	1	7	4	35	7	52	7	57
Coahuila	6	10	5	8	1	5	3	10	3	9	3	12
Chiapas	7	47	15	40	14	37	21	95	26	118	35	140
Chihuahua					1	1	4	9	14	31	17	45
Durango	1	4	3	6	3	3	5	12	5	12	3	11
Guerrero	14	24	11	22	10	18	11	26	16	26	17	26
Hidalgo	14	25	8	12	6	7	7	15	9	31	11	23
Jalisco			5	12	6	11	8	17	7	19	9	22
Colima	2	3	2	4	2	4	2	5	2	4	3	5
México	4	9	5	8	4	5	8	11	5	15	6	9
Michoacán	4	15	6	10	6	11	7	12	8	12	12	21
Morelos					1	1	7	8	4	6	7	8
Nayarit					1	1	2	2	5	12	6	24
Nuevo León							2	2	2	2	2	3
Oaxaca	17	49	21	48	21	39	30	86	40	68	53	99
Puebla	4	7	5	7	4	4	7	7	9	16	14	21
Querétaro			2	3	4	5	5	13	5	27	5	11
Quintana Roo	1	10	1	5	8	26	9	17	8	34	12	22
San Luis Potosí	5	10	4	7					6	12	6	17
Sinaloa							3	15	7	22	10	28
Sonora	1	5	2	11	6	15	11	25	16	46	15	52
Tabasco			1	12	2	14	3	13	3	83	3	87
Tlaxcala							4	6	7	10	6	12
Veracruz	5	18	6	16	7	18	12	29	11	28	13	30
Yucatán			2	2	2	4	5	11	11	12	11	16
Zacatecas	3	11	4	9								
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>	<b>253</b>	<b>110</b>	<b>250</b>	<b>113</b>	<b>247</b>	<b>186</b>	<b>519</b>	<b>244</b>	<b>759</b>	<b>299</b>	<b>852</b>

Fuente: CONANP. Dirección general de conservación para el desarrollo. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.





#### 4.2.1. Análisis por entidad federativa.

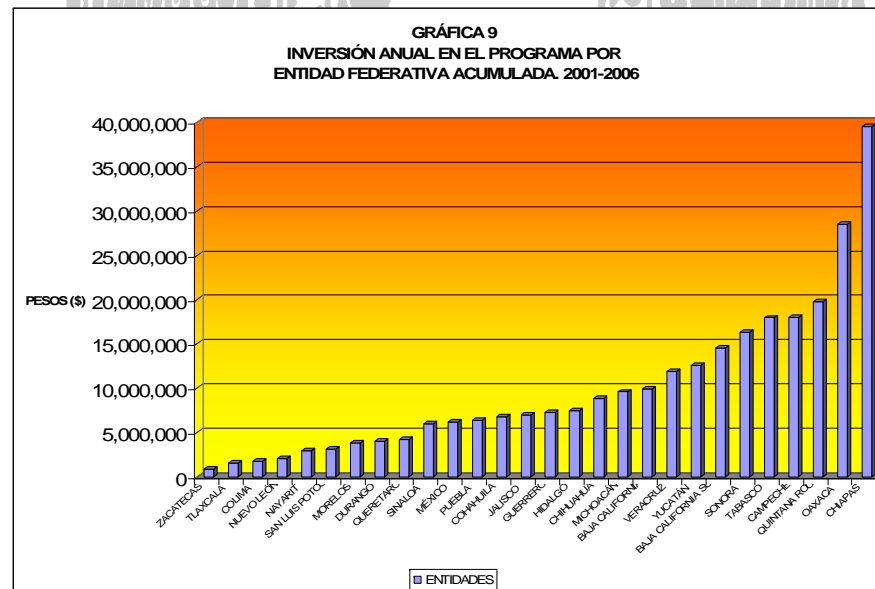
El Proders ha avanzado en la cobertura territorial del programa, hasta alcanzar la presencia en 27 entidades de la república durante 2005 y 2006, como fue mencionamos líneas arriba. El programa ha ido evolucionando paulatinamente en términos de la presencia en las entidades federativas, conforme se han ido incorporando nuevas ANP y RPC, y de la conformación de los equipos operativos para llevar a cabo los trabajos de seguimiento que requiere este programa.

Durante 2001, se había incorporado el Proders en 16 entidades federativas. Faltaba la operación del programa en las dos Baja Californias, Chihuahua, Jalisco, Morelos Nayarit, Nuevo León, Querétaro Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Para el 2002, se incorporaron a la cobertura los estados de Jalisco, las dos Baja Californias, Querétaro, Tabasco y Yucatán.



Durante el 2003 se sumaron a los trabajos del Proders Áreas comprendidas en los estados de Chihuahua, Morelos y Nayarit. En 2004 se incorporan a los trabajos del Proders municipios del estado de Tlaxcala y los estados de Nuevo León y Sinaloa. Es pertinente mencionar que no hubo operación del Proders en las ANP de San Luís Potosí, durante 2003 y 2004; y en Zacatecas desde 2003 no se registra presencia del programa. (Cuadro 9)

Durante el periodo que nos ocupa se observa que los recursos de Proders se aplicaron de manera predominante en 8 entidades de la república: Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Campeche, Sonora, Tabasco, Sonora, Baja California Sur y Yucatán. En total estas entidades recibieron en el periodo que analizamos 167 millones 192 mil pesos, que equivalen al 58.7% de de la disposición total de subsidios que fueron autorizados para el programa durante los seis años analizados. (Cuadro 10)



En el caso de Tabasco cabe mencionar que se sumó a los estados con mayor volumen de apoyos del Proders debido a que en 2005 y 2006, el Poder Legislativo autorizó un programa muy amplio de apoyos para la Reserva de la Biosfera de Pantanos de Centla, con más de ocho millones de pesos en proyectos en cada ejercicio. El estado de la República que más recursos requirió fue Chiapas.

Cuadro 10 PRODERS INVERSIÓN ANUAL EN EL PROGRAMA ENTIDADES DE LA REPÚBLICA 2001-2006 (Pesos)														
ENTIDAD	2001	% DEL TOTAL	2002	% DEL TOTAL	2003	% DEL TOTAL	2004	% DEL TOTAL	2005	% DEL TOTAL	2006	% DEL TOTAL	Inversión	
	TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		2001-2006	% DEL TOTAL
BAJA CALIFORNIA			3,149	0.0	450,000	2.8	2,186,000	4.4	3,456,918	3.9	3,820,000	3.8	9,916,067	3.5
BAJA CALIFORNIA SUR			498,400	3.1	877,449	5.5	3,340,860	6.7	4,600,600	5.2	5,250,000	5.3	14,567,309	5.1
CAMPECHE	777,746	5.0	410,000	2.6	350,001	2.2	2,482,000	5.0	6,412,258	7.3	7,534,445	7.6	17,966,450	6.3
CHIAPAS	1,793,770	11.5	1,875,000	11.7	2,250,000	14.0	6,553,560	13.2	12,396,491	14.1	14,633,000	14.7	39,501,821	13.9
CHIHUAHUA			150,000	0.9	1,957,132	3.9	2,901,100	3.3	2,901,100	3.3	3,873,700	3.9	8,881,932	3.1
COAHUILA	485,000	3.1	400,000	2.5	350,000	2.2	1,590,000	3.2	1,813,280	2.1	2,100,000	2.1	6,738,280	2.4
COLIMA	288,630	1.9	314,000	2.0	194,946	1.2	330,000	0.7	519,478	0.6	127,500	0.1	1,774,554	0.6
DURANGO	339,500	2.2	500,000	3.1	500,000	3.1	1,082,295	2.2	655,000	0.7	966,300	1.0	4,043,095	1.4
GUERRERO	1,465,016	9.4	1,197,600	7.5	768,293	4.8	1,351,790	2.7	1,672,000	1.9	797,800	0.8	7,252,499	2.5
HIDALGO	975,044	6.3	524,790	3.3	400,000	2.5	1,340,000	2.7	2,200,000	2.5	2,045,000	2.1	7,484,834	2.6
JALISCO	435,840	2.8	600,000	3.8	505,054	3.1	1,035,147	2.1	1,980,522	2.3	2,440,000	2.4	6,996,563	2.5
MEXICO	638,939	4.1	493,010	3.1	400,000	2.5	1,365,000	2.7	1,449,140	1.7	1,856,250	1.9	6,202,339	2.2
MICHOACÁN	1,358,000	8.7	1,041,257	6.5	1,000,000	6.2	1,733,617	3.5	2,130,000	2.4	2,320,000	2.3	9,582,874	3.4
MORELOS					144,000	0.9	924,334	1.9	1,276,182	1.5	1,504,500	1.5	3,849,016	1.4
NAYARIT					200,000	1.2	850,000	1.7	900,000	1.0	1,000,000	1.0	2,950,000	1.0
NUevo LEON							450,000	0.9	700,000	0.8	900,000	0.9	2,050,000	0.7
OAXACA	2,425,000	15.6	2,371,526	14.9	2,158,193	13.4	6,680,400	13.4	6,072,025	6.9	8,803,980	8.8	28,511,124	10.0
PUEBLA	855,945	5.5	800,000	5.0	350,000	2.2	815,000	1.6	1,069,519	1.2	2,501,720	2.5	6,392,184	2.2
QUERETARO			391,987	2.5	400,000	2.5	1,000,000	2.0	1,240,000	1.4	1,200,000	1.2	4,231,987	1.5
QUINTANA ROO	657,640	4.2	498,933	3.1	1,076,851	6.7	2,804,537	5.6	7,563,245	8.6	7,187,880	7.2	19,789,086	6.9
SAN LUIS POTOSÍ	727,118	4.7	400,000	2.5					938,470	1.1	1,110,000	1.1	3,175,588	1.1
SINALOA							398,760	0.8	2,450,000	2.8	3,150,000	3.2	5,998,760	2.1
SONORA	582,000	3.7	1,747,803	11.0	1,448,699	9.0	3,283,550	6.6	4,132,232	4.7	5,150,000	5.2	16,344,284	5.7
TABASCO			183,887	1.2	490,000	3.0	989,780	2.0	8,271,800	9.4	8,000,000	8.0	17,935,467	6.3
TLAXCALA							349,242	0.7	684,316	0.8	570,000	0.6	1,603,558	0.6
VERACRUZ	792,781	5.1	624,752	3.9	800,000	5.0	1,896,600	3.8	3,618,768	4.1	4,180,000	4.2	11,912,900	4.2
YUCATÁN			361,851	2.3	490,105	3.0	2,087,950	4.2	4,859,242	5.5	4,777,675	4.8	12,576,823	4.4
ZACATECAS	465,300	3.0	400,000	2.5									865,300	0.3
EVALUACIÓN EXTERNA	480,000	3.1	323,000	2.0	323,000	2.0	950,000	1.9	1,760,000	2.0	1,800,000	1.8	5,636,000	2.0
GASTOS DE OFICINAS CENTRALES									94,423	0.11				
<b>TOTAL</b>	<b>15,543,268</b>	<b>100.0</b>	<b>15,960,945</b>	<b>100.0</b>	<b>16,076,591</b>	<b>100.0</b>	<b>49,827,554</b>	<b>100.0</b>	<b>87,817,009</b>	<b>100.0</b>	<b>99,599,750.0</b>	<b>100.0</b>	<b>284,825,117</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Dirección general de conservación para el desarrollo. CONANP. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2005.

Debe destacarse que el esfuerzo para responder a las demandas de apoyo de las comunidades de esta entidad no ha cesado desde los años iniciales del programa evaluado. En 2005, a raíz del incremento presupuestado fue posible duplicar la inversión de esa entidad, por lo que el monto destinado a estos apoyos se ubicó en 12.4 millones para ese año. En 2006 los recursos destinados a esta entidad se incrementaron en 8.5%. (Gráfica 9)

Adicionalmente al grupo de entidades que mencionamos, hay otro conjunto de entidades cuyo peso específico es significativo: Veracruz, Baja California y Michoacán que tienen niveles de recursos acumulados en el periodo de alrededor de 11% del total. Por lo tanto estas 11 entidades agrupan el 70% de la asignación presupuestal del Proders.

#### **4.2.2. Análisis por regiones.**

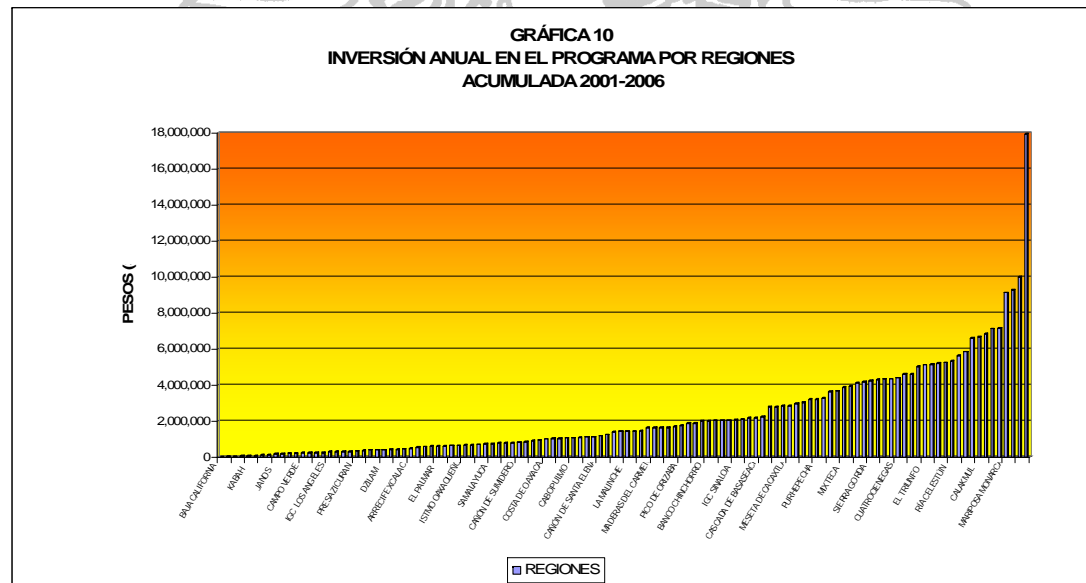
Como se puede observar en el cuadro 11, el programa durante el 2001 apoyó los trabajos en 19 ANP de las 24 regiones que consigna la información de la CONANP para ese año. Con la excepción de dos regiones, La Huasteca y Valle del Mezquital, que solo operaron durante uno y dos años respectivamente; las demás áreas han continuado aplicando el Proders durante los 6 años.

El crecimiento de la atención del programa a las áreas ha ido aparejado con el ritmo de crecimiento de la disponibilidad de recursos del programa. Así se observa que entre 2001 y 2003 la extensión de la atención a nuevas regiones creció relativamente poco.

De las 19 áreas atendidas durante 2001 por el Proders, se pudieron aplicar recursos en 47 áreas tres años después. El incremento en la atención en número de áreas es mucho más acelerado los siguientes dos años en los cuales se atendieron 21 y 26 nuevas áreas respectivamente durante 2004 y 2005. El crecimiento del último año del periodo de análisis es de 15 nuevas áreas atendidas por el Proders.

En los resultados del ejercicio observamos que se ha realizado un ejercicio de atención consistente en el tiempo sobre catorce regiones identificadas, de las 109 que fueron apoyadas por el programa en el 2006. Con la excepción de La RB Pantanos de Centla, que fue la región con mayor inversión acumulada en el periodo, debido al programa autorizado específicamente para esa área en 2005 y 2006 por el Congreso, y el ÁPFF Laguna de Términos que inició los trabajos del Proders hasta 2004, las demás han sido persistentemente apoyadas desde los primeros años, con volúmenes significativos de inversión.

Debido a lo anterior, esas regiones concentran el 38% de los recursos acumulados durante el sexenio en estudio. Nos referimos a las siguientes ANP: RB Pantanos de Centla, RB Montes Azules, ÁPFF Sierra Manantlán, RB Tehuacán Cuicatlán, RB Calakmul, RPC La Chinantla, el APFF Yum-Balam, RB Calakmul, RB Los Tuxtlas, RB La Encrucijada, ÁPFF Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui, RB La Encrucijada, RB Ría Celestún y RB Selva El Ocote. (Cuadro 11 y Gráfica 10)



Cuadro 11  
PRODRS  
REGIONES APOYADAS  
INVERSIÓN ANUAL EN EL PROGRAMA  
2001-2006 (Pesos)

REGIONES	2001		2002		2003		2004		2005		2006		Inversión 2001-2006		
	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	TOTAL	% DEL TOTAL	
IGC LOS ANGELES					300,000	1.87			1,700,000	1.94	1,900,000	1.91	3,000,000	0.11	
VALLE DE LOS CIRIOS					150,000	0.93		1,300,000	2.61	356,918	0.41	300,000	0.30	5,050,000	1.77
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR										900,000	1.02	1,000,000	1.00	656,918	0.23
IGC ENSENADA							886,000	1.78						2,786,000	0.98
CONSTITUCION 1857									500,000	0.57	600,000	0.60	1,100,000	0.39	
BAHIA DE LORETO					300,000	1.87		430,000	0.86	550,000	0.63	600,000	0.60	1,880,000	0.66
EL VIZCAINO							754,000	1.51	1,150,000	1.31	1,300,000	1.31	3,204,000	1.12	
IGC LA PAZ			30,000	0.19	229,900	1.43	870,000	1.75	1,200,000	1.37	1,350,000	1.36	3,679,900	1.29	
CABO SAN LUCAS									222,000	0.25	400,000	0.40	622,000	0.22	
CABO PULMO									471,000	0.54	600,000	0.60	1,071,000	0.38	
BAJA CALIFORNIA			3,149	0.02									3,149	0.00	
SIERRA LA LAGUNA			468,400	3.04	347,549	2.16	1,286,860	2.58	1,007,600	1.15	1,000,000	1.00	4,110,409	1.44	
LAGUNA DE TÉRMINOS							1,260,000	2.53	4,000,000	4.55	4,000,000	4.02	9,260,000	3.25	
CALAKMUL	777,746	4.73	410,000	2.66	350,001	2.18	1,100,000	2.21	1,600,000	1.82	2,450,000	2.46	6,687,747	2.35	
CUATROCENEGAS			94,898	0.62	350,000	2.18	1,000,000	2.01	1,400,000	1.59	1,550,000	1.56	4,394,898	1.54	
MADERAS DEL CARMEN			94,898	0.62			590,000	1.18	413,280	0.47	550,000	0.55	1,648,178	0.58	
NAHA Y METZABOK			223,113	1.45	134,624	0.84	500,000	1.00	988,000	1.13	1,000,000	1.00	2,845,736	1.00	
PALENQUE							140,000	0.28	228,800	0.26	700,000	0.70	1,068,800	0.37	
LA ENCRUCIJADA	262,200	1.59	292,082	1.89	300,000	1.87	988,560	1.98	2,000,000	2.28	1,800,000	1.81	5,642,842	1.98	
CANÓN DE SUMIDERO									406,880	0.46	414,000	0.42	820,880	0.29	
BONAMPAK											300,000	0.30	300,000	0.11	
VOLCAN TACANA											400,000	0.40	400,000	0.14	
LAGUNAS DE MONTEBELLO			64,800	0.42			260,000	0.52	207,800	0.24	609,000	0.61	1,141,600	0.40	
LA SEPULTURA			210,188	1.36	340,000	2.11	800,000	1.61	1,250,000	1.42	1,350,000	1.36	3,950,188	1.39	
EL TRIUNFO			121,176	0.79	430,000	2.67	1,100,000	2.21	1,666,650	1.90	1,800,000	1.81	5,117,826	1.79	
COMUNIDAD LACANDONA	930,000	5.66	477,143	3.10	300,000	1.87	315,000	0.63	441,161	0.50	500,000	0.50	2,963,304	1.04	
MONTES AZULES	601,570	3.66	329,143	2.14	455,376	2.83	1,500,000	3.01	3,207,000	3.65	3,900,000	3.92	9,993,089	3.50	
SELVA EL OCOTE			157,356	1.02	290,000	1.80	950,000	1.91	2,000,000	2.28	1,850,000	1.87	5,257,356	1.84	
SIERRA TARAHUMARA									1,040,000	1.14	1,040,000	1.04	2,040,000	0.72	
MOHINORA									350,000	0.40	400,000	0.40	750,000	0.26	
SAMALAYUCA									350,000	0.40	400,000	0.40	750,000	0.26	
JANOS											200,000	0.20	200,000	0.07	
TUTUACA									430,000	0.49	380,000	0.38	810,000	0.28	
CAMPO VERDE	120,000										120,000	0.12	240,000	0.08	
CASCADA DE BASASEACHI							763,320	1.53	500,000	0.57	1,000,000	1.00	2,263,320	0.79	
													0.00	0.00	
CANÓN DE SANTA ELENA					150,000	0.93	527,038	1.06	271,100	0.31	250,000	0.25	1,198,138	0.42	
MAPIMI			115,306	0.75	200,000	1.24	800,000	1.61	295,000	0.34	600,000	0.60	2,010,306	0.70	
LA MICHILIA			82,428	0.53	300,000	1.87	472,295	0.95	360,000	0.41	450,000	0.45	1,664,723	0.58	
SEMIDESIERTO	1,289,800	7.84	912,470	5.92									2,202,270	0.77	
MONTANA	461,816	2.81	608,040	3.94	411,885	2.56	980,790	1.97	1,112,000	1.27	1,049,000	1.05	4,623,531	1.62	
COSTA GRANDE	1,003,200	6.10	589,560	3.82	356,408	2.22	371,000	0.74	560,000	0.64	400,000	0.40	3,280,168	1.15	
COSTA GRANDE(CONBIO)											300,000	0.30	300,000	0.11	
CARRIZAL											231,000	0.23	231,000	0.08	
CHICHILA											65,000	0.07	65,000	0.02	
EL CHICO							340,000	0.68	500,000	0.57	600,000	0.60	1,440,000	0.50	
VALLE DEL MEZQUITAL	656,836	3.99	130,000	0.84									786,836	0.28	
HUASTECA	1,045,326	6.36											1,045,326	0.37	
BARRANCA DE METZITILAN			249,000	1.62	400,000	2.49	1,000,000	2.01	1,700,000	1.94	1,800,000	1.81	5,149,000	1.81	
													0.00	0.00	
BOSQUE LA PRIMAVERA							335,147	0.67	500,000	0.57	600,000	0.60	1,435,147	0.50	
SIERRA DE QUILA											150,000	0.15	150,000	0.05	
SIERRA DE MANANTLAN	724,470	4.41	914,000	5.93	700,000	4.35	1,030,000	2.07	2,000,000	2.28	1,233,750	1.24	6,602,220	2.32	
IZTACCHUATL POPOCATEPETL															
ZOQUIAPAN			303,143	1.97	400,000	2.49	905,000	1.82	1,200,000	1.37	1,531,000	1.54	4,339,143	1.52	
PURHEPECHA	707,000	4.30	498,164	3.23	300,000	1.87	638,617	1.28	515,000	0.59	550,000	0.55	3,208,781	1.13	
MARIPOSA MONARCA	1,289,939	7.84	922,685	5.99	900,000	5.60	2,000,000	4.01	2,000,000	2.28	2,000,000	2.01	9,112,624	3.20	
SIERRA DE HUALTLA							334,334	0.67	536,182	0.61	385,000	0.39	1,255,516	0.44	
CORREDOR BIOLÓGICO															
CHICHINAUTZIN-ZEMPOALA					144,000	0.90	500,000	1.00	700,000	0.80	860,000	0.86	2,204,000	0.77	

Continúa

REGIONES	2001	% DEL TOTAL	2002	% DEL TOTAL	2003	% DEL TOTAL	2004	% DEL TOTAL	2005	% DEL TOTAL	2006	% DEL TOTAL	Inversión	% DEL TOTAL	
	TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		2001-2006	% DEL TOTAL	
ISLA ISABEL					200,000	1.24	850,000	1.71					0.00	1,050,000	0.37
MARISMAS NACIONALES(Nay)									515,350	0.59	200,000	0.20	715,350	0.25	
MARISMAS NACIONALES(Sin)											599,840	0.60	599,840	0.21	
PRESA ZICURAN											350,000	0.35	350,000	0.12	
SIERRA DE VALLEJO									384,650	0.44	400,160	0.40	784,810	0.28	
CUMBRES DE MONTERREY							450,000	0.90	700,000	0.80	900,000	0.90	2,050,000	0.72	
CHACAHUA					108,194	0.67	522,600	1.05	900,000	1.02	1,272,000	1.28	2,802,794	0.98	
SAN ISIDRO LA GRINGA															
CHIMALAPAS	542,000	3.30	499,659	3.24	499,999	3.11	920,000	1.85	561,500	0.64		0.00	3,023,158	1.06	
BENITO JUAREZ							300,000	0.60	254,000	0.29	350,000	0.35	904,000	0.32	
TEHUACAN-CUICATLAN	1,321,003	8.03	815,207	5.29	450,000	2.80	970,000	1.95	1,700,000	1.94	1,915,000	1.92	7,171,210	2.51	
HUATULCO			402,827	2.61	200,000	1.24	1,153,000	2.31	900,000	1.02	1,000,000	1.00	3,655,827	1.28	
COPALTA									100,000	0.11	150,000	0.15	250,000	0.09	
CERRO DE LAS FLORES							538,000	1.08	438,500	0.50	500,000	0.50	1,476,500	0.52	
CHINANTLA	868,840	5.28	812,731	5.27	700,000	4.35	1,666,800	3.35	1,000,000	1.14	1,800,000	1.81	6,848,371	2.40	
YAUTEPEC-ISTMO											270,000	0.27	270,000	0.09	
YAGUL	234,600										234,600	0.24	469,200	0.16	
COSTA DE OAXACA	504,600										504,600	0.51	1,009,200	0.35	
BARRA DE LA CRUZ	40,800										40,800	0.04	81,600	0.03	
MIXTECA	549,102	3.34	451,378	2.93	350,000	2.18	1,070,000	2.15	700,000	0.80	770,000	0.77	3,890,479	1.36	
ISTMO OAXAQUEÑO											660,000	0.66	660,000	0.23	
SIERRA NORTE									256,000	0.29	335,000	0.34	591,000	0.21	
LA MALINCHE							349,242	0.70	520,000	0.59	570,000	0.57	1,439,242	0.50	
LA MALINCHE, PUEBLA									400,000	0.46	450,000	0.45	850,000	0.30	
SIERRA GORDA			391,987	2.54	400,000	2.49	1,000,000	2.01	1,240,000	1.41	1,200,000	1.20	4,231,987	1.48	
ARRECIFES DE COZUMEL					150,000	0.93	150,000	0.30	552,010	0.63	550,000	0.55	1,402,010	0.49	
YUM BALAM	657,640	4.00	498,933	3.24	476,900	2.97	1,148,896	2.31	2,481,676	2.46	2,187,880	2.20	7,131,925	2.50	
OTOCH MA'AX YETEL KOH									857,324	0.98	1,012,120	1.02	1,869,444	0.66	
BANCO CHINCHORRO					250,000	1.55	366,357	0.74	558,147	0.64	840,000	0.84	2,014,504	0.71	
ARRECIFE XCALAC							100,000	0.20	191,000	0.22	210,000	0.21	501,000	0.18	
COSTA OCCIDENTAL DE IM, PC y PN									797,800	0.91	911,261	0.91	1,709,061	0.60	
ARRECIFE PUERTO MORELOS					150,000	0.93	300,000	0.60	1,108,310	1.26	842,939	0.85	2,101,249	0.74	
ISLA CONTOY					150,000	0.93	300,000	0.60	833,700	0.95	745,800	0.75	2,029,500	0.71	
ISLA MUJERES PUNTA CANCUN Y PUNTA NIZUC							148,886	0.30				0.00	148,886	0.05	
SIAN KA'AN					49,951	0.31	440,398	0.88	503,278	0.57	637,500	0.64	1,631,127	0.57	
ARRECIFES DE SIAN KAAN											262,500	0.26	262,500	0.09	
GOGORON									188,445	0.21	250,000	0.25	438,445	0.15	
SIERRA DE ALVAREZ									190,966	0.22	250,000	0.25	440,966	0.15	
SIERRA DE ABRA TANCHIPA									189,789	0.21	200,000	0.20	389,789	0.14	
EL POTOSI									96,030	0.11	120,000	0.12	216,030	0.08	
LAGUNA DE TECOCOMULCO											40,000	0.04	40,000	0.01	
SIERRA LA MOJONERA									274,230	0.31	290,000	0.29	564,230	0.20	
IGC SINALOA							398,760	0.80	714,657	0.81	970,000	0.97	2,083,417	0.73	
LA GUÁSIMA							267,000	0.30	400,000	0.40	400,000	0.40	667,000	0.23	
MESETA DE CACAXTLA									1,468,343	1.67	1,380,000	1.39	2,848,343	1.00	
IGC GUAYMAS					399,208	2.48	1,020,000	2.05	1,319,330	1.50	1,450,000	1.46	4,188,538	1.47	
AJOS-BAVISPE.			768,380	4.98	499,491	3.11	897,015	1.80	950,000	1.08	1,230,000	1.23	4,344,886	1.52	
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR											300,000	0.34	640,000	0.23	
SIERRA DE ALAMOS RIO							920,000	1.85	1,000,000	1.14	1,200,000	1.20	3,120,000	1.10	
CUCHUJAGUI	582,000	3.54	979,423	6.35	550,000	3.42							5,231,423	1.83	
ALTO GOLFO DE CALIFORNIA Y DELTA DEL RIO COLORADO							446,535	0.90	562,902	0.64	650,000	0.65	1,659,437	0.58	
BAHIA DE SANTA MARIA											200,000	0.20	200,000	0.07	
PANTANOS DE CENTLA			183,887	1.19	490,000	3.05	989,780	1.99	8,271,800	9.42	8,000,000	8.03	17,935,467	6.29	
LOS TUXTLAS	792,781	4.82	624,752	4.05	500,000	3.11	700,000	1.40	1,352,400	1.54	1,880,000	1.89	5,849,932	2.05	
PICO DE ORIZABA							500,000	1.00	666,388	0.76	600,000	0.60	1,766,388	0.62	
SISTEMA ARRECIFAL									696,600	1.87	1,600,000	1.82	4,296,600	1.51	
VERACRUZANO					300,000	1.87	1,200,000	2.41	1,917,640	2.18	1,600,000	1.61	5,329,515	1.87	
RIA CELESTUN			311,875	2.02	300,000	1.87			400,000	0.46	220,000	0.22	620,000	0.22	
EL PALMAR									525,000	0.60	125,000	0.13	650,000	0.23	
LAGUNAS DE YALAHAU													46,500	0.02	
DZIBILCHALTUN									110,000	0.13	105,000	0.11	405,105	0.14	
DZILAM					190,105	1.18			408,000	0.46		0.00	408,000	0.14	
SAN JUAN BAUTISTA TABI									80,000	0.09		0.00	80,000	0.03	
KASHAH															
RIA LAGARTOS			49,976	0.32			1,009,950	2.03	1,760,000	2.00	1,800,000	1.81	4,619,926	1.62	
ARRECIFE ALACRANES											300,000	0.30	300,000	0.11	
LOS PETENES									432,360	0.49	700,000	0.70	1,132,360	0.40	
EVALUACIÓN EXTERNA			323,000	2.10	323,000	2.01	950,000	1.91	1,760,000	2.00	1,800,000	1.81	5,156,000	1.81	
GASTOS DE OPERACIÓN															
OFICINAS CENTRALES	480,000	2.92							94,423	0.11		0.00	574,423	0.20	
TOTAL	16,445,269	94.52	15,417,157	99.99	16,078,594	99.99	49,827,554	99.04	87,817,009	100.00	99,599,750.00	100.00	285,185,334	100.00	

Fuente:CONANP. Dirección general de conservación para el desarrollo. Datos de informes de la hacienda pública de 2001 a 2006.

### 4.3. Conclusiones del capítulo.

El análisis cuantitativo del sexenio permite concluir que el programa ha adquirido fortaleza. Se logró un crecimiento de los recursos muy importante del orden de 541%, fundamentalmente a partir de los ejercicios presupuestales 2004 y 2005. Este crecimiento se aplicó tanto para extender el número de acciones que se apoyaron, que casi se duplicó en el periodo, como para aumentar el volumen de recursos que se otorgaron a cada uno de los proyectos; de un promedio de 36 mil pesos en 2001 pasó a 66 mil pesos para 2006.

En términos del destino de los apoyos se observó una evolución hacia un mayor equilibrio entre los tipos de apoyos: Proyectos productivos, Capacitación comunitaria y Estudios técnicos. Estos últimos tuvieron hacia el final del periodo una mejoría en la estructura del programa con respecto al total de recursos aplicados. Los incrementos presupuestales al programa permitieron incorporar un volumen muy importante de beneficiarios al programa; en 2006 fueron 34 mil quinientas personas, en tanto que en 2001 se registraron solo 14 mil. La influencia indirecta del programa se estima en más de 250 mil beneficiarios.

Por último, cabe mencionar que el programa se ha consolidado también en términos territoriales: tiene presencia en prácticamente todas las entidades federativas, 27 para 2006 y está presente en el 10% de los municipios del país. Para 2006 se incorporaron 15 áreas adicionales y un incremento presupuestal del 13.4%. De la misma forma es posible derivar del análisis que el crecimiento en cuanto a dos grupos objetivo del programa, población femenina e indígena, es congruente con los propósitos de desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país que se han propuesto la Estrategia de Desarrollo para la Conservación y el propio Proders.

Si el programa logra mantener el apoyo presupuestal en los años sucesivos, el Proders continuará posicionándose en la tendencia adecuada para aumentar su capacidad de respuesta ante las demandas



comunitarias, en términos del objetivo de conservación de las ANP y RPC del país. Lo relevante es que las políticas públicas en materia de sustentabilidad en estas regiones sostengan en el tiempo las adecuaciones presupuestales necesarias para consolidar el programa y permitir que alcance los niveles que realmente se requieren para llevar a cabo eficientemente las tareas que se requieren para garantizar el desarrollo sustentable de cada una de las ANP y RPC del país.

Por la importancia que el tema reviste y los resultados obtenidos en los cinco años analizados, se tendría que impulsar su transformación en una política de Estado no sujeta a negociación anual o sexenal, sino más bien vinculado a una tendencia congruente con los objetivos y resultados derrotero para continuar impulsando el cometido de la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de estas regiones del país.

A este respecto en un informe recientemente publicado, mayo de 2006, por La CONABIO, como resultado del *Segundo Estudio País*, se menciona que “las ANP constituyen la estrategia de política ambiental más consolidada en México para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales.” Destaca además que “considerando el presupuesto mínimo que una ANP requiere para su conservación básica, se estima que el presupuesto federal y privado tendría que cuadruplicarse para atender a las ANP, que representan las reservas prioritarias del patrimonio natural mexicano.”

La experiencia de los últimos seis años demuestra también que la CONANP, a través de los equipos operativos de las ANP, ha logrado consolidarse para ejecutar adecuadamente los presupuestos que se le han asignado para afrontar el reto para el cual se diseñó la institución y que su crecimiento cuantitativo muestra que se ha utilizado para impulsar una mayor cobertura y diversidad de acciones, beneficiarios, grupos indígenas, mujeres, Entidades Federativas, Municipios y localidades, lo cual, de acuerdo al análisis del periodo 2001-2006, ha ampliado notablemente, sus posibilidades de impulsar el desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país.



## **5. El Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders en 2006: Un análisis descriptivo.**

Para realizar el análisis del ejercicio presupuestal 2006 del Proders se utilizó como base la información que la CONANP envió como reporte para el análisis de la Cuenta Pública con datos a octubre de 2006. El presupuesto autorizado para el año mencionado ascendió a \$97,799,250. Al respecto, al mes de octubre se informó de un avance físico y financiero del 50% de los recursos asignados al programa.

Con esa información disponible al momento de efectuar el análisis, se presenta el reporte del ejercicio presupuestal correspondiente a 2006 del programa. El informe muestra los avances de la ejecución en términos de los recursos aplicados al programa, el tipo de acciones realizadas y los beneficiarios, por regiones y entidades federativas.

### **5.1. Rasgos relevantes del ejercicio presupuestal.**

Para el ejercicio del año 2006 los recursos asignados para el Proders registraron un incremento de 11.34% respecto al monto autorizado en el año previo. El monto ejercido para el 2006 se sitúa en \$97,779,250 Esta cifra incluye los gastos de operación y no considera el costo de la evaluación externa. (Cuadro 1)

Con este nivel de asignación presupuestal el Proders, incrementó su disponibilidad en 5.7 veces respecto al monto autorizado en 2001. Este nivel de recursos refleja la gran demanda por parte de las comunidades que se ubican dentro de las ANP y RPC por recursos para emprender la ejecución de Proyectos productivos, Estudios técnicos, así como acciones de Capacitación comunitaria, para impulsar el mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

También refleja, en buena medida, que el programa se ha logrado ampliar su radio de acción debido a los resultados logrados por los equipos de trabajo de las oficinas locales de CONANP, que son responsables de la operación del programa y que han motivado a un creciente número de beneficiarios potenciales a solicitar los apoyos ofrecidos por el programa.

**Cuadro No. 1**  
**Presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, 2001-2006**  
**(Pesos)**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	Incremento % 2005-2006
14,469,129	15,969,945	14,576,397	47,944,478	87,814,496	97,779,250	11.34

Fuente: CONANP. Dirección general de Conservación para el Desarrollo. Reporte de la Hacienda Pública 2006  
 Nota: La inversión no incluye los gastos de operación, a excepción de 2006 que sí están considerados.

De los recursos totales que canalizó al programa en apoyo de grupos comunitarios de las ANP y RPC, 68.1% se dirigieron al fomento de Proyectos productivos comunitarios en toda la gama de opciones que ofrece el programa. Es decir, se superó en 7.1% la meta mínima que se establece para esta actividad del programa, que es del 61% de la disposición total de recursos anuales.

En relación a las actividades de Capacitación comunitaria y Estudios técnicos, que se desarrollan como apoyo fundamental para la puesta en marcha de los proyectos productivos y para otras acciones de conservación, se destinó el 21.4% del total de la disponibilidad presupuestal. Las Reglas de Operación vigentes establecen un máximo de 27% para estos conceptos, lo que indica que la ampliación de fondos disponibles durante el presente ejercicio se canalizó, por parte de las comunidades, fundamentalmente a la ejecución de Proyectos productivos comunitarios.

Esta ampliación del horizonte de cobertura de los proyectos productivos se reflejó en los gastos de operación del programa que alcanzaron 8.6% del total, como expresión de las erogaciones necesarias para aplicar un programa de la mayor cobertura geográfica. Refleja en especial el incremento considerable en el número de acciones apoyadas que implicó la necesidad de atención a un mayor número de grupos comunitarios beneficiarios del programa. El 1.8% de la inversión se aplicó a la evaluación externa. Las Reglas de Operación definen un límite del 10% para los dos conceptos anteriores.

Es relevante advertir que el total de gastos de operación creció solamente medio punto porcentual, con respecto a lo registrado en 2005, seguramente para hacer frente a las necesidades de extensión de la cobertura geográfica, así como al crecimiento significativo del número de acciones en las comunidades ya incorporadas al programa en años previos. (Cuadro 2)

**Cuadro No. 2**

**Destino de los recursos del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, 2006  
(Pesos)**

CONCEPTOS	Presupuesto 2006	%
<b>TOTAL</b>	<b>99,599,750</b>	<b>100</b>
Proyectos Comunitarios	67,804,633	68.1
Estudios Técnicos	10,779,123	10.8
Capacitación	10,554,670	10.6
Gastos de operación	8,526,086	8.6
Evaluación Externa	1,800,000	1.8

Fuente :CONANP. Dirección General de Conservación para el desarrollo.

Reporte de la Cuenta de La Hacienda Pública, 2006.

Nota: En los datos disponibles al momento del análisis, aun faltaba asignar el 0.1% de la inversión.

El incremento presupuestal del programa en 2006 posibilitó una mayor cobertura en cuanto a municipios atendidos por el Proders y, aunque de forma más moderada se incrementó el número de comunidades que realizaron acciones como parte del programa. Se sumaron además, 53 nuevos municipios y el balance arrojó la incorporación de 13 comunidades nuevas a sus beneficios.

Debe mencionarse además que durante 2006 se incorporaron 27 regiones al programa, de forma tal que actualmente está presente en 109 ANP y RPC localizadas en 27 entidades de la República, que se despliegan en 299 municipios y 852 comunidades en todo el territorio nacional. Con los recursos presupuestales que le fueron asignados, fue posible además incrementar el número de acciones en 22.7% para alcanzar un total de 1,493,279 adicionales a lo registrado en 2005.

En términos agregados el incremento presupuestal del ejercicio de 2006 permitió extender la cobertura geográfica y el tipo de nuevas acciones incluidas en el programa, hasta cuadruplicar los niveles alcanzados en el ejercicio de 2001. No obstante, durante el año analizado se aplicaron en promedio montos inferiores por acción apoyada: el promedio de inversión por acción disminuyó en 13%, para ubicarse en 65,492 pesos, que resultó inferior en 5,218 pesos al registrado en 2005. (Cuadro 3)

Cuadro No. 3

Cobertura del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, 2005 y 2006  
(Pesos)

PRODERS	2005	2006	Diferencia
No. de Entidades	26	27	-
No. de Regiones	94	109	15
No. de Municipios	239	299	53
No. de Comunidades	839	852	13
No. de Acciones	1217	1496	279
Monto promedio por acción	\$70,710	65,492	\$5,218
* El monto promedio está calculado sin los gastos de la evaluación externa.			
FUENTE: Informe final de PRODERS 2006 e Información de la CONANP para la cuenta pública de 2006.			

## 5.2. Análisis del ejercicio 2006 por tipo de acción.

El análisis de la información por tipos de acciones se llevó a cabo tomando en cuenta los datos acerca de los recursos que se aplicaron directamente a las actividades de apoyo, sin considerar los costos de operación. Se advierte, en este sentido, que los proyectos productivos comunitarios representaron en el 2006 más de las tres cuartas partes del total de recursos asignados a acciones en apoyo a los grupos comunitarios.

Conviene destacar que la mitad de los recursos destinados a apoyar proyectos productivos, se destinaron a acciones comprendidas en la clasificación de Aprovechamiento sustentable. Este rubro incluye aquellas acciones dedicadas a la búsqueda de opciones productivas para las comunidades, en las zonas de influencia de las ANP y RPC, en el marco obligado del cuidado de los recursos naturales y la biodiversidad de tales espacios de la geografía nacional.

Estas actividades están vinculadas en su mayor parte a la generación de recursos económicos para las comunidades, tales como desarrollos de infraestructura para ecoturismo, transformación de recursos naturales, viveros, plantaciones agroforestales y establecimiento de unidades de aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

En segundo término, casi 30% de los apoyos del programa destinados a Proyectos productivos se canalizaron a actividades directamente vinculadas a la Conservación y restauración de suelos y ecosistemas de las ANP y RPC. Durante el ejercicio 2006, estas acciones ganaron 7 puntos porcentuales con relación al año previo.

Por último, 9% de los recursos dirigidos a Proyectos productivos se aplicó a actividades vinculadas a la Conservación y aprovechamiento sustentable, de los recursos acuícolas a disposición de las comunidades beneficiadas. En este caso se observa que este rubro perdió importancia relativa con

respecto al año anterior en el cual se canalizaron el 15 % de los recursos a estas actividades. En síntesis, durante 2006 el programa se enfocó con mayor énfasis a apoyar las actividades productivas sustentables de las comunidades, más que aquellas directamente vinculadas a la conservación de los recursos naturales de las áreas.

Los Estudios técnicos utilizaron el 12% del total de los apoyos en el año analizado. El rubro más relevante en este tipo de acciones fue los Estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales, para evaluar y dar seguimiento a la situación que guardan los diferentes ecosistemas dentro de las áreas, y para la elaboración de planes de manejo.

A estos se aplicó el 4.6% de los fondos. Para los estudios de factibilidad, dirigidos a preparar nuevas iniciativas para proyectos productivos y a los Programas de Desarrollo Comunitario se aplicó el 4.5% y 2.9% del total de recursos asignados al programa.

Para el desarrollo de Acciones de capacitación comunitaria se destinó casi el 12% de los fondos presupuestales del programa. Los rubros Capacitación para la adquisición de nueva tecnología y Manejo y aprovechamiento sustentable de recursos naturales, absorbieron el 7% del total asignado a este tipo de actividades. La capacitación para Educación ambiental y para la Gestión y planeación, que habilitan a las comunidades para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, recibieron cada una 2% del total. (Cuadro 4 y Gráfica 1)

En relación al monto promedio de recursos por acción, en 2006 el monto registrado fue \$59,543. Esta cifra resulta menor en 5,000 pesos a la registrada el año anterior. Se aprecia que el programa sigue privilegiando la incorporación de recursos muy acotados y dirigidos hacia los Proyectos productivos comunitarios, en apoyo a las iniciativas productivas de los habitantes de las ANP Y RPC y de sus regiones de influencia.

**Cuadro No. 4**  
**Asignación de recursos por tipo de acción del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, 2006.**  
(Pesos)

	Inversión	Porcentaje con respecto al total	No de acciones	%	Inversión promedio
<b>Proyectos Comunitarios</b>	<b>67,792,133</b>	<b>76.1</b>	<b>966</b>	<b>64.6</b>	<b>70,178</b>
Conservación y restauración de suelos	13,755,331	15.4	242	16.2	56,840
Conservación y restauración de ecosistemas	12,401,215	13.9	215	14.4	57,680
Aprovechamiento sustentable	33,874,350	38.0	414	27.7	81,822
Infraestructura acuícola	7,761,237	8.7	95	6.4	81,697
<b>Estudios técnicos</b>	<b>10,724,723</b>	<b>12.0</b>	<b>176</b>	<b>11.8</b>	<b>60,936</b>
Programas de desarrollo comunitario y microrregional	2,614,500	2.9	34	2.3	76,897
Estudios para el monitoreo, conservación y manejo de los recursos naturales	4,078,050	4.6	71	5.8	57,437
Estudios de factibilidad.	4,032,173	4.5	71	4.7	56,791
<b>Capacitación</b>	<b>10,598,671</b>	<b>11.9</b>	<b>354</b>	<b>23.7</b>	<b>29,940</b>
Gestión.	1,799,040	2.0	54	3.6	33,316
Aplicación de nuevas tecnologías.	6,861,781	7.7	234	15.6	29,324
Educación ambiental.	1,897,850	2.1	66	4.4	28,755
<b>Total</b>	<b>89,075,527</b>	<b>100</b>	<b>1496</b>	<b>100</b>	<b>59,543</b>

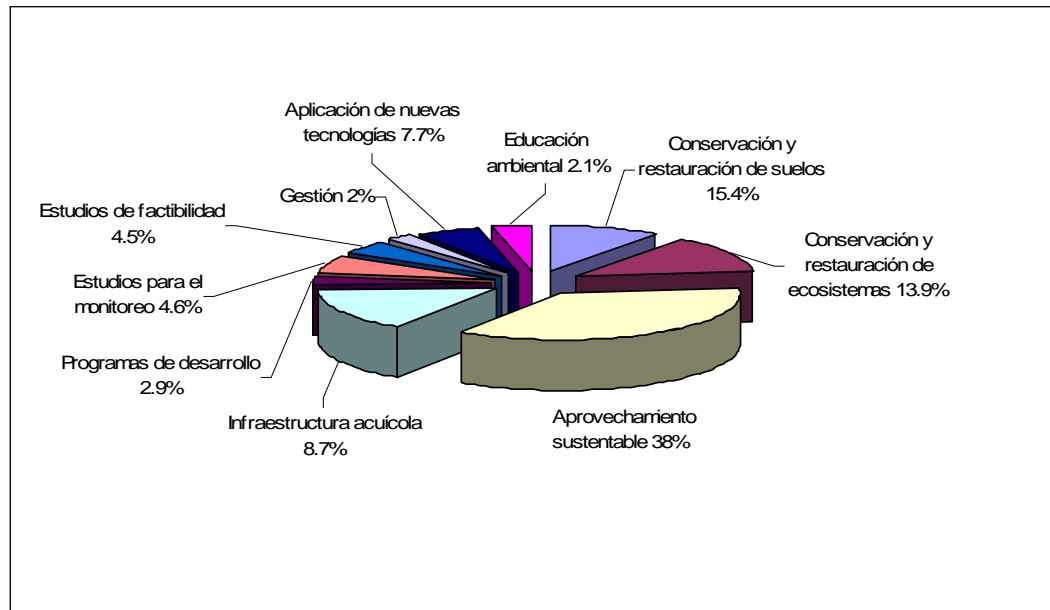
Nota: No incluye gastos de operación ni gastos de evaluación externa.  
Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación Para el Desarrollo, Cuenta de la Hacienda Pública 2006

Se observa además, que el rubro Proyectos comunitarios registró el indicador más alto, \$70,178 promedio por proyecto. Los proyectos comunitarios vinculados con las actividades de Aprovechamiento sustentable e Infraestructura acuícola se ubicaron en promedios por encima de los 80 mil pesos.

Los Estudios técnicos registraron promedios de alrededor de 60 mil pesos. Para los dirigidos a Programas de desarrollo comunitario y micro-regional se aplicaron los mayores promedios de estas acciones. Las actividades de Capacitación comunitaria son las que tuvieron los menores costos promedio relativos. Los cursos y otras acciones de capacitación promediaron durante el ejercicio 29,940 pesos. En Acciones de capacitación se advierte poca diferencia entre los promedios de recursos que se aplicaron para aquellas dirigidas a la Gestión, Aplicación de nuevas tecnologías y Educación ambiental. Varían entre 33,316 pesos para la primera, a 28,755 para la última actividad. (Cuadro 4)



**Gráfica No. 1**  
**Recursos ejercidos por el Proders, por tipo de acción, 2006.**



### **5.3. Beneficiarios incorporados al programa.**

Durante el ejercicio de 2006 las actividades que se llevaron a cabo con los fondos del Proders, alcanzaron a un total 252 mil beneficiarios. Lo anterior, es el resultado de la suma de los beneficiarios directamente relacionados con la ejecución de los proyectos y las actividades de capacitación impartidas y aquellas personas que se estima se beneficiaran indirectamente del programa, una vez que concluyan las obras, proyectos productivos y estudios técnicos en proceso.

Se advierte que esta cifra es considerablemente menor, casi 150 mil beneficiarios menos que la registrada en 2005. Lo anterior esta relacionado parcialmente con la eliminación, en el registro de



beneficiarios directos y de la población indígena, del registro de beneficiarios directos para el rubro de los estudios técnicos. Se observan además cifras menores de beneficiarios en las diferentes categorías.

Del total de beneficiarios, el 43%, 108 mil 546, son mujeres. Durante 2006 se mejoró esta proporción de género en el programa: en 2005 se registró un 41% de mujeres entre los beneficiarios. Lo anterior indica que el programa se aproxima a la aspiración de equidad de género que se inscribe en las Reglas de Operación y que las acciones promovidas y realizadas consideran el logro de este objetivo entre las principales prioridades del programa

Debido a la naturaleza de las actividades del programa, la mayoría de los beneficiarios se vinculan con los Proyectos comunitarios. Para el 2006, el 60% de los beneficiarios estuvieron relacionados con estas actividades, que tienen como ventaja relativa frente a los otros dos tipos de acciones, que tienen la posibilidad de generar empleo e ingresos de forma prácticamente inmediata, en tanto que tal expectativa es de mayor plazo en el caso de acciones de Capacitación comunitaria y de la realización de Estudios Técnicos.

**Cuadro No. 5**  
**Beneficiarios por tipo de acción del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, 2006**  
**(Personas)**

	Beneficiarios Directos			Beneficiarios indígenas			Beneficiarios indirectos			TOTALES		
	Hombres	Mujeres	total	Hombres	Mujeres	total	Hombres	Mujeres	total	TOTAL Hombres	TOTAL Mujeres	TOTAL BENEFICIARIOS
Proyectos Comunitarios	15,892	8157	24,049	6021	2961	8982	67,447	50,204	117,651	89,360	61,322	150,682
Estudios Técnicos							31,524	26,850	58,374	31,524	26,850	58,374
Capacitación	5,685	4806	10,491	1634	1,408.00	3042	15,517	14,160	29,677	43210	20,374.00	43210
<b>Total</b>	<b>21,577</b>	<b>12,963</b>	<b>34,540</b>	<b>7655</b>	<b>4,369</b>	<b>12,024</b>	<b>114,488</b>	<b>91,214</b>	<b>205,702</b>	<b>143,720</b>	<b>108,546</b>	<b>252,266</b>

Nota: En la información de 2006 no se registran beneficiarios directos ni indígenas en estudios técnicos.  
Fuente: CONANP. Dirección General de Conservación Para el Desarrollo. Cuenta de la Hacienda Pública 2006

Por otra parte, en otro de los objetivos clave del programa, se observó que se incorporaron al programa 12,024 beneficiarios pertenecientes a los diferentes grupos indígenas del país. Esta cifra corresponde a la población indígena que se benefició directamente de las acciones y recursos del programa. Destaca al respecto que 44% de los beneficiarios indígenas son mujeres. (Cuadro 5)

#### **5.4. Análisis del ejercicio 2006 por Entidad Federativa.**

Durante el ejercicio 2006 de Proders se cubrió el mismo número de Estados de la República que en 2005, El programa se viene desarrollando en 27 las entidades desde el pasado año. No se registró presencia del programa solamente en Aguascalientes, Guanajuato, Zacatecas y el D. F. En las 27 entidades con participación del Proders, el programa operó en 299 municipios dentro de los cuales se ubicaron 852 comunidades en las que se desplegaron las 1,496 acciones que se llevaron a cabo durante 2006.

Se observa que en el ejercicio de los recursos del 2006, en 9 entidades, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Baja California Sur, Sonora y Veracruz, se aplicó el 68% de los recursos del Proders. Las entidades de la República en las que se registró una mayor actividad del Proders en el año de análisis fueron Chiapas, Oaxaca y Tabasco.

En estas entidades, también, se concentró el mayor número de ANBP y RPC del país. En el caso de Tabasco, por segundo año consecutivo se asignó un monto considerable de recursos para el programa, superior a los 8 millones de pesos para ser aplicados por la oficina de la Reserva de la Biosfera de Pantanos de Centla.

**Cuadro No. 6**  
**Presupuesto ejercido por el programa de Desarrollo Regional Sustentable,**  
**por entidad federativa, 2006**  
**(Pesos)**

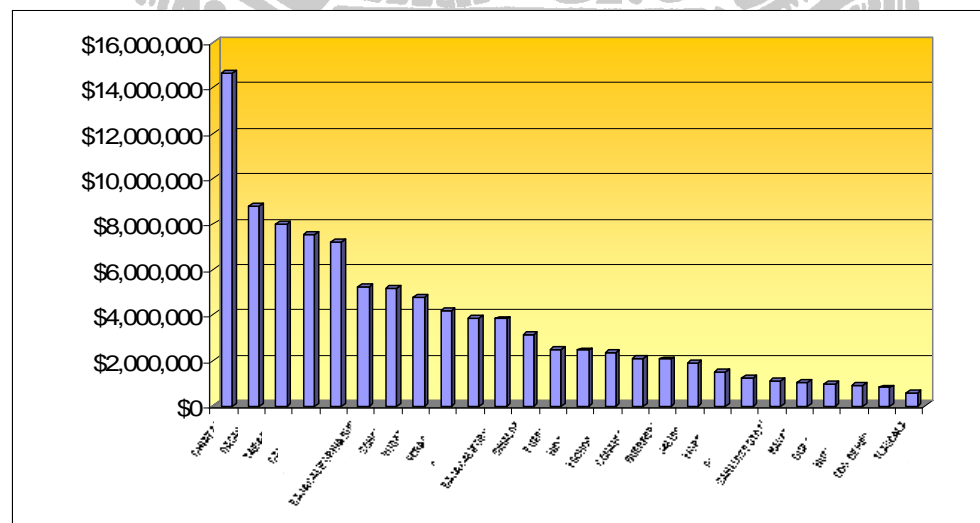
Entidad federativa	Inversión Total	%	Nº Acc.	%	Inv. Media
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>97,799,750</b>	<b>100.0</b>	<b>1,496</b>	<b>100.0</b>	<b>65,374</b>
BAJA CALIFORNIA	3,820,000	3.9	43	2.9	88,837
BAJA CALIFORNIA SUR	5,250,000	5.4	62	4.1	84,677
CAMPECHE	7,534,445	7.7	95	6.4	79,310
CHIAPAS	14,633,000	15.0	267	17.8	54,805
CHIHUAHUA	3,873,700	4.0	54	3.6	71,735
COAHUILA	2,100,000	2.1	33	2.2	63,636
COLIMA	127,500	0.1	4	0.3	31,875
DURANGO	966,300	1.0	13	0.9	74,331
EDO. DE MÉXICO	797,800	0.8	10	0.7	79,780
GUERRERO	2,045,000	2.1	31	2.1	65,968
HIDALGO	2,440,000	2.5	25	1.7	97,600
JALISCO	1,856,250	1.9	32	2.1	58,008
MICHOACÁN	2,320,000	2.4	31	2.1	74,839
MORELOS	1,504,500	1.5	11	0.7	136,773
NAYARIT	1,000,000	1.0	33	2.2	30,303
NUEVO LEÓN	900,000	0.9	7	0.5	128,571
OAXACA	8,803,980	9.0	128	8.6	68,781
PUEBLA	2,501,720	2.6	35	2.3	71,478
QUERETARO	1,200,000	1.2	15	1.0	80,000
QUINTANA ROO	7,187,880	7.3	98	6.6	73,346
SAN LUIS POTOSÍ	1,110,000	1.1	22	1.5	50,455
SINALOA	3,150,000	3.2	74	4.9	42,568
SONORA	5,150,000	5.3	91	6.1	56,593
TABASCO	8,000,000	8.2	157	10.5	50,955
TLAXCALA	570,000	0.6	14	0.9	40,714
VERACRUZ	4,180,000	4.3	53	3.5	78,868
YUCATAN	4,777,675	4.9	53	3.5	90,145

Fuente: CONANP. Dirección General de Conservación para el desarrollo.  
 Reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública, 2006.  
 La inversión total incluye los gastos de operación y no la evaluación externa.

En las mismas nueve entidades de la República con mayor volúmenes de recursos del Proders, se realizaron 1,004 acciones del total de 2006, equivalente al 67% del número de acciones. Destacaron tres Estados, que sin haber ejercido un presupuesto de importancia relativa en el total de los recursos ejercidos, impulsaron un número de proyectos considerables. Estas entidades son Sinaloa, Chihuahua y Baja California, que llevaron a cabo 74, 54 y 43 proyectos respectivamente.

En el otro extremo, las entidades que menor presupuesto ejercieron del Proders durante 2006 fueron, Colima, Tlaxcala, Estado de México, Nuevo León y Durango. En estas entidades el ejercicio presupuestal fue menor a un millón de pesos. En cuatro de estas entidades el Proders esta presente debido a que algunas de las ANP, cubren áreas que corresponden a más de una entidad. Este es el caso de Colima con la Reserva de la Biosfera de Manantlán, Durango con la Reserva de la Biosfera de Mapimí, Estado de México, con La Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca y Tlaxcala con el Parque Nacional La Malinche

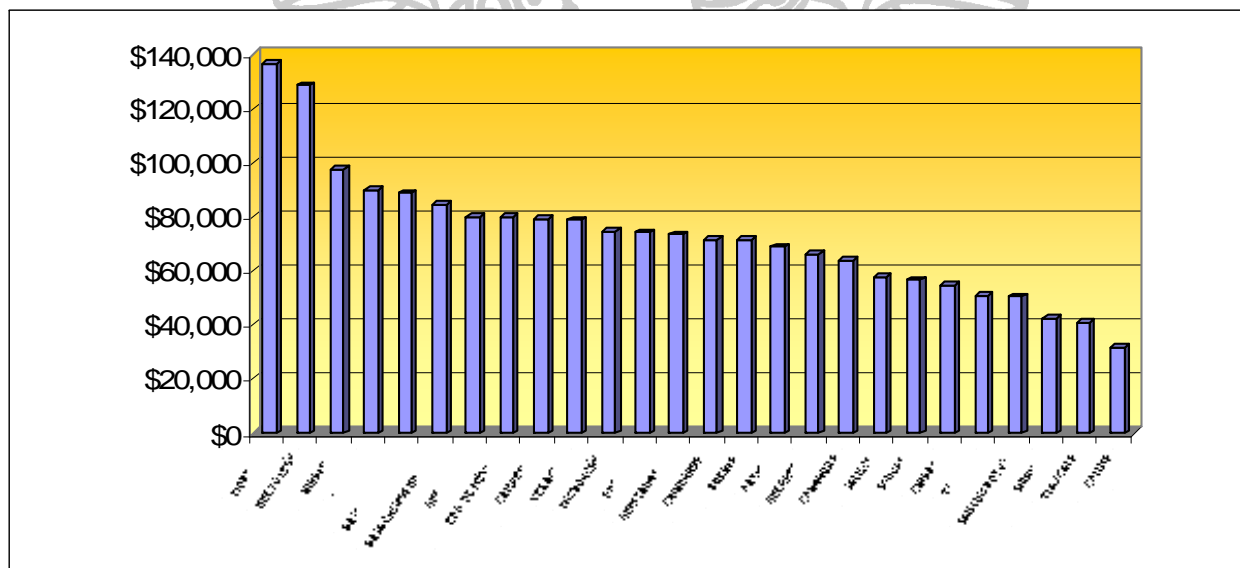
**Gráfica No. 2**  
**Presupuesto ejercido por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,**  
**por entidad federativa, 2006**



En cuanto a la inversión media por acción, durante el ejercicio presupuestal de 2006 se registró un promedio de 65,374 pesos. La variación de los promedios entre las entidades de la República es menor que las diferencias relativas que se aprecian en el ejercicio de los recursos.

Se observa que las entidades que asignaron mayores cantidades de recursos promedio por acción son Morelos, Nuevo León, Hidalgo y Yucatán, las cuales aplicaron recursos por encima de los 90 mil pesos. En el otro extremo se verificó que en cuatro entidades: Sinaloa Tlaxcala Colima y Nayarit, se destinaron menos de 40 mil pesos en promedio por acción. (Cuadro 6 y Gráficas 2, 3 y 4)

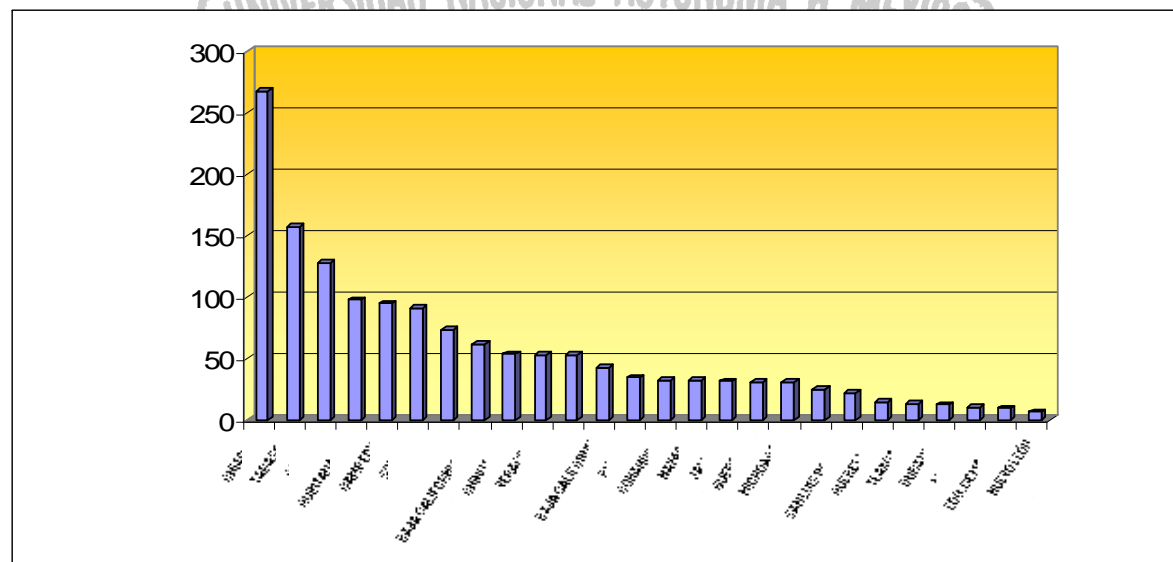
Gráfica No. 3  
 Recursos promedio por acción Proders, por entidad federativa, 2006.



Con relación al tipo de acciones que se llevaron a cabo en las diferentes entidades de la República participantes en el programa, durante 2006, se encontró que se impulsaron 966 proyectos Productivos comunitarios. Los proyectos enfocados a las actividades directamente relacionadas con la Conservación de los recursos naturales ocuparon el primer lugar en importancia dentro del rubro de Proyectos

productivos. Aquellos dirigidos a la ejecución de Obras para reconstrucción y conservación de suelos y ecosistemas fueron superiores a los de Aprovechamiento sustentable.

**Gráfica No. 4**  
**Acciones realizadas por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,**  
**por entidad federativa, 2006**



En conjunto se desarrollaron 467 acciones vinculadas directamente con la Conservación de los recursos. Las entidades que destacan en la ejecución de Obras para conservación de suelos, son: Chiapas, Sonora Chihuahua y Oaxaca, que en total emprendieron 163 acciones. En la puesta en marcha de actividades vinculadas a la Conservación de ecosistemas los Estados de Tabasco, Jalisco Chiapas y Oaxaca concentraron 127 proyectos de los 215 que se desarrollaron durante el año.

**Cuadro No. 7**  
**Tipo de acciones realizadas por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,**  
**por entidad federativa, 2006**

CUADRO 24 PRODEFS INVERSIÓN ANUAL POR PRINCIPALES ACTIVIDADES, POR ENTIDAD FEDERATIVA 2006																										
ENTIDADES	PROYECTOS COMUNITARIOS										ESTUDIOS TÉCNICOS					CAPACITACIÓN										
	INVERSIÓN PROYECTOS	N°	Conservación y Restauración de Suelos	N°	Conservación de Ecosistemas	N°	Aprovechamiento Sustentable	N°	Infraestructura Acuicola	N°	INVERSIÓN ESTUDIOS	N°	Programas de Desarrollo	N°	Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales	N°	Prefactibilidad y Factibilidad	N°	INVERSIÓN CAPACITACIÓN	N°	Gestión	N°	Nuevas Tecnologías	N°	Educación Ambiental	N°
<b>TOTAL NACIONAL</b>	67,792,133	966	13,755,331	242	12,401,215	215	33,674,350	414	7,761,237	95	10,724,723	176	2,614,503	34	4,078,050	71	4,032,173	71	10,558,671	354	1,799,040	54	6,861,781	234	1,897,650	66
BAJA CALIFORNIA	2,665,900	26	245,000	3	270,000	2	2,150,900	21	0	503,100	7	200,000	3	303,100	4	0	0	347,000	10	27,000	1	290,000	8	30,000	1	
BAJA CALIFORNIA SUR	3,236,600	34	232,000	2	255,000	2	1,438,600	26	1,250,000	4	967,623	15	130,000	4	325,000	5	512,623	6	470,000	16	205,000	7	150,000	5	115,000	4
SINALOA	810,000	5	520,000	2	0	0	290,000	3	0	1,117,650	25	40,000	1	561,650	9	516,000	15	960,750	44	90,000	4	524,400	23	346,350	17	
SONORA	3,297,550	60	1,544,800	45	0	0	1,354,750	12	398,000	3	944,450	17	0	0	382,500	8	561,950	9	425,000	11	140,000	4	245,000	6	40,000	1
COAHUILA	1,601,088	26	368,838	7	492,670	8	739,580	11	0	0	232,000	5	0	0	1	118,000	3	0	0	0	0	0	78,000	2	40,000	1
CHIHUAHUA	3,197,700	45	2,367,000	34	481,500	6	349,200	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	276,000	7	120,000	3	0	1	120,000	3
DURANGO	785,700	11	460,215	6	250,290	4	75,195	1	0	0	39,600	1	0	0	0	0	0	39,600	1	36,000	1	0	36,000	1	0	0
NUEVO LEÓN	620,000	4	0	0	200,000	1	420,000	3	0	0	110,000	1	0	0	110,000	1	0	0	80,000	2	0	0	40,000	1	40,000	1
TAMAULIPAS	87,500	3	0	0	0	0	87,500	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80,000	2	80,000	2	0	0	0	0
COLIMA	1,617,875	31	237,500	4	719,095	18	661,280	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
EDO. DE MÉXICO	580,000	7	0	0	0	0	490,000	4	90,000	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MICHOACÁN	1,688,420	23	174,460	3	170,500	4	1,293,460	15	50,000	1	430,000	7	0	0	190,000	3	240,000	4	0	0	0	0	0	0	0	0
NAYARIT	240,000	6	0	0	40,000	1	200,000	5	0	0	230,000	6	0	0	0	0	230,000	6	486,220	21	25,000	1	461,220	20	0	0
HIDALGO	1,773,354	15	0	0	0	0	1,586,154	12	187,200	3	0	0	0	0	0	0	0	0	386,646	9	0	0	386,646	9	0	0
MORELOS	1,205,042	8	0	0	250,000	2	855,042	5	100,000	1	240,000	3	240,000	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PUEBLA	2,096,042	29	1,160,750	13	328,350	6	607,800	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	265,000	9	30,000	1	185,000	6	30,020	2	
TLAXCALA	526,050	14	503,550	13	22,500	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
QUERÉTARO	983,000	11	0	0	0	0	983,000	10	20,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0	97,000	4	0	0	67,000	3	30,000	1
SAN LUIS POTOSÍ	1,000,059	22	520,638	12	479,421	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
VERACRUZ	2,850,011	39	83,100	2	125,000	3	2,546,911	26	90,000	1	316,000	4	0	0	178,000	2	140,000	2	623,969	19	71,240	2	423,729	13	130,000	4
GUERRERO	1,260,500	17	395,500	5	153,500	3	711,500	9	0	0	210,000	2	210,000	2	0	0	0	380,000	12	0	0	220,000	8	160,000	4	
OAXACA	5,836,500	85	1,962,110	31	1,878,920	16	1,752,670	32	242,800	6	1,516,000	20	684,000	7	637,000	9	195,000	22	240,000	6	374,080	12	121,500	4		
CHIAPAS	9,532,500	173	2,249,120	53	1,187,954	17	5,881,746	100	213,680	4	1,155,000	15	690,000	9	285,000	4	160,000	3	2,499,500	83	305,000	10	1,783,500	60	411,000	13
TABASCO	6,473,188	130	0	0	2,387,817	76	1,005,056	5	3,083,315	49	675,000	18	190,000	3	238,000	8	247,000	7	137,470	9	0	0	107,470	6	30,000	3
CAMPECHE	5,470,329	64	884,000	11	498,593	9	2,134,544	29	1,953,192	14	653,300	9	184,500	2	133,800	2	335,000	5	695,816	20	295,000	8	400,816	12	0	0
QUINTANA ROO	5,027,692	52	0	0	998,793	15	4,022,937	36	6,050	1	872,000	10	116,000	1	320,000	5	436,000	4	950,700	32	130,800	4	679,900	26	140,000	4
YUCATÁN	3,328,675	36	0	0	691,000	6	2,557,675	29	80,000	1	513,000	8	0	0	416,000	5	97,000	3	468,000	15	40,000	1	334,000	11	94,000	3

Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación Para el Desarrollo, Cuenta de la hacienda pública 2006.

En el rubro de Aprovechamiento sustentable, se llevaron a cabo 414 acciones. Las entidades que realizaron mayor número de proyectos de este tipo fueron Chiapas, 100 acciones, Quintana Roo 36, Oaxaca 32 y Campeche y Yucatán, 29 acciones cada uno.

Los Proyectos productivos dirigidos al Aprovechamiento y conservación de la infraestructura acuícola, sumaron 95. Son importantes en este tipo de proyectos, Tabasco, Campeche y Baja California Sur. Es pertinente mencionar que solo Tabasco impulsó más de la mitad de los proyectos vinculados con infraestructura acuícola

En cuanto a Estudios técnicos, se llevaron a cabo 176 de ellos. En este rubro el 80% se enfocó a Estudios de monitoreo y de Prefactibilidad y Factibilidad. Oaxaca y Tabasco fueron las entidades en que más se desarrollaron Estudios de monitoreo. Sinaloa, por su parte, reportó la mayor actividad en cuanto a Estudios de Prefactibilidad y Factibilidad.

Las actividades desarrolladas en el rubro Capacitación comunitaria, 354 acciones, se enfocaron prioritariamente hacia la Capacitación en nuevas tecnologías para el aprovechamiento sustentable, 234 acciones. De forma destacada se emprendieron estos cursos en Chiapas Quintana Roo y Sinaloa. Para Educación ambiental se impartieron 66 actividades de capacitación, principalmente en Sinaloa y Chiapas. En materia de Capacitación para la gestión se llevaron a cabo 54 eventos; Chiapas y Campeche realizaron 18 cursos, la tercera parte del total. (Cuadro 7)

Las acciones realizadas con recursos de Proders involucran a beneficiarios directos que las proponen y desarrollan y aquellos que gozarán de los beneficios de los trabajos una vez que los proyectos son concluidos y puestos en marcha. Durante 2006, los beneficiarios directos del Proders fueron 34,540. Los beneficiarios, indirectos sumaron 205,703 personas y la población indígena que participa en el programa fue durante este ejercicio de 12,090 personas.

Del total de beneficiarios directos del programa, 70% fueron favorecidos por actividades directamente relacionadas con los Proyectos comunitarios, más de 24 mil personas. El resto de los beneficiarios participaron en acciones de Capacitación Comunitaria. Para el ejercicio de 2006 no se registraron beneficiarios directos de los Estudios técnicos. Las entidades que más beneficiarios directos aportaron fueron: Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Chihuahua. (Cuadro 8)



**Cuadro No. 8**  
**Beneficiarios directos por tipo de acción Proders,**  
**por entidad federativa, 2006**

ESTADO	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>15,892</b>	<b>8,147</b>	<b>5,685</b>	<b>4,806</b>	<b>21,577</b>	<b>12,963</b>	<b>34,540</b>
BAJA CALIFORNIA	148	125	103	226	251	351	602
BAJA CALIFORNIA SUR	435	341	453	433	888	774	1,662
SINALOA	104	44	359	480	463	542	987
SONORA	462	168	231	221	693	389	1,082
COAHUILA	407	160	39	36	446	196	642
CHIHUAHUA	1,482	613	182	121	1,664	734	2,398
DURANGO	346	278	10	10	356	288	644
NUEVO LEÓN	45	20	40	20	85	40	125
COLIMA	52	12	75	25	127	37	164
JALISCO	681	292	50	25	731	317	1,048
EDO. DE MÉXICO	69	44			69	44	113
MICHOACÁN	394	149			394	149	543
NAYARIT	72	68	230	270	302	338	640
HIDALGO	116	88	290	306	406	397	800
MORELOS	259	159			259	159	418
PUEBLA	733	161	90	260	823	421	1,244
TLAXCALA	292	212			292	212	504
QUERETARO	112	104	36	26	148	130	278
SAN LUIS POTOSÍ	224	151			224	151	375
VERACRUZ	269	137	232	63	501	200	701
GUERRERO	366	205	413	388	779	593	1,372
OAXACA	1,381	685	343	419	1,742	1,114	2,841
CHIAPAS	3,560	1,631	1,731	925	5,291	2,556	7,847
TABASCO	1,205	1,221	102	108	1,307	1,329	2,636
CAMPECHE	905	443	262	219	1,167	662	1,829
QUINTANA ROO	1,131	465	308	121	1,439	586	2,025
YUCATAN	642	171	106	101	730	272	1,020

Fuente: CONANP. Dirección General de Conservación Para el Desarrollo. Cuenta de la Hacienda Pública 2006.

Durante el ejercicio 2006 se registraron 205,703 beneficiarios indirectos del programa. Los Proyectos comunitarios contribuyeron con 116,671 beneficiarios; las acciones de Capacitación beneficiaron indirectamente a 29,677 personas; con relación a Estudios técnicos, se prevé que involucrarán a 89,790

mil beneficiarios. Del total de beneficiarios indirectos, Oaxaca, Chiapas, Baja California y Tabasco concentran casi la mitad. (Cuadro 9)

**Cuadro No. 9**  
**Beneficiarios Indirectos por tipo de acción Proders,**  
**por entidad federativa, 2006**

ESTADO	PC		C		ET		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>67,447</b>	<b>50,204</b>	<b>15,517</b>	<b>14,160</b>	<b>31,524</b>	<b>26,850</b>	<b>114,489</b>	<b>91,214</b>	<b>205,703</b>
BAJA CALIFORNIA	731	499	308	657	1,098	1,224	2,137	2,380	4,517
BAJA CALIFORNIA SUR	1,458	1,329	2,209	2,197	4,391	4,265	8,058	7,791	15,849
SINALOA	801	744	12	154	5,730	2,919	6,543	3,817	10,360
SONORA	1,951	952	1,020	660	1,533	817	4,504	2,429	6,933
COAHUILA	1,037	741	78	74	360	249	1,475	1,064	2,539
CHIHUAHUA	5,907	6,029	370	430	0	0	6,277	6,459	12,736
DURANGO	1,716	1,578	103	76	12	9	1,831	1,663	3,494
NUEVO LEÓN	160	120	150	150	15	15	325	285	610
COLIMA	950	65	100	75	0	0	1,050	140	1,190
JALISCO	3,681	1,626	100	25	0	0	3,781	1,651	5,432
EDO. DE MÉXICO	717	685	0	0	0	0	717	685	1,402
MICHOACÁN	2,943	2,909	0	0	428	431	3,371	3,340	6,711
NAYARIT	305	81	0	0	0	0	305	81	386
HIDALGO	266	302	1,427	1,404	0	0	1,693	1,706	3,399
MORELOS	790	345	0	0	670	140	1,460	485	1,945
PUEBLA	2,938	1,064	580	635	0	0	3,518	1,699	5,217
TLAXCALA	1,113	1,317	0	0	0	0	1,113	1,317	2,430
QUERETARO	424	444	155	155	0	0	579	599	1,178
SAN LUIS POTOSÍ	886	872	0	0	0	0	886	872	1,758
VERACRUZ	1,021	525	254	107	158	38	1,433	670	2,103
GUERRERO	1,922	1,016	1,065	1,099	204	186	3,191	2,301	5,492
OAXACA	7,197	4,311	1,915	1,854	9,480	9,628	18,592	15,793	34,385
CHIAPAS	14,238	10,584	3,116	2,152	2,443	1,960	19,798	14,696	34,494
TABASCO	5,481	5,359	495	538	634	625	6,610	6,522	13,132
CAMPECHE	1,656	1,631	1,164	947	790	433	3,610	3,011	6,621
QUINTANA ROO	4,179	3,164	440	320	2,537	2,870	7,156	6,354	13,510
YUCATAN	2,979	1,912	456	451	1,041	1,041	4,476	3,404	7,880

Fuente: CONANP. Dirección General de Conservación para el desarrollo. Informe de la Hacienda Pública 2006.

Los proyectos que se emprenden con el apoyo de recursos del Proders se despliegan en comunidades con alta densidad de población indígena. La población que será beneficiada directamente por la aplicación de las acciones del programa durante el 2006 suma 12 mil 90 habitantes. Tres entidades concentraron el 63 % del total: Chiapas, Guerrero, Oaxaca. (Cuadro 10)

**Cuadro No. 10**  
**Población indígena por tipo de acción Proders,**  
**por entidad federativa, 2006**

ESTADO	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>6,021</b>	<b>2,961</b>	<b>1,634</b>	<b>1,408</b>	<b>7,655</b>	<b>4,369</b>	<b>12,090</b>
BAJA CALIFORNIA	21	38	1	29	22	67	89
BAJA CALIFORNIA SUR							
SINALOA			53	28	53	28	81
SONORA	6	4	92	105	98	109	207
COAHUILA							
CHIHUAHUA	293	104	5	7	298	111	409
DURANGO	68	32			68	32	100
NUEVO LEÓN							
COLIMA							
JALISCO	202	150			202	150	352
EDO. DE MÉXICO	40	26			40	26	66
MICHOACÁN	255	112			255	112	433
NAYARIT							
HIDALGO							
MORELOS	158	116			158	116	274
PUEBLA	336	35	35	150	371	185	556
TLAXCALA	9	6			9	6	15
QUERETARO							
SAN LUIS POTOSÍ							
VERACRUZ	47	1	84	10	131	11	142
GUERRERO	364	205	357	359	721	564	1,285
OAXACA	1,290	666	148	144	1,438	810	2,248
CHIAPAS	1,938	831	770	480	2,708	1,311	4,019
TABASCO							
CAMPECHE	221	171	42	72	229	196	425
QUINTANA ROO	226	336	9	16	235	352	587
YUCATAN	547	128	38	8	619	183	802

Fuente: CONANP. Dirección General de Conservación Para el Desarrollo. Cuenta de la Hacienda Pública 2006.

### 5.5. Análisis del ejercicio 2006 por ANP y RPC.

Durante el ejercicio presupuestal de 2006 el programa de desarrollo regional sustentable trabajó en 109 ANP y RPC. Esta cifra representó un incremento de 15 regiones adicionales a las cubiertas durante 2005. En este año, la CONANP consolidó una estructura administrativa territorial que consiste en la división del país en 7 regiones, con el propósito de articular las direcciones de las ANP a procesos administrativos,

políticas y estrategias compartidas con base en entornos regionales, que les permitan enriquecer el trabajo de cada ANP y RPC, a través del aprovechamiento integral de las experiencias compartidas.

**Cuadro No. 11**  
**Distribución del presupuesto asignado a Proders, por Dirección Regional, 2006**  
 (pesos)

REGIÓN	ENTIDADES	ÁREAS	RECURSOS	ACCIONES
NOROESTE	4	21	17,370,000	270
NORESTE	4	11	7,840,000	107
OCCIDENTE	5	11	5,883,750	107
CENTRO GOLFO	7	19	12,726,000	162
PACÍFICO SUR	2	19	11,847,000	175
FRONTERA SUR	2	13	26,633,000	466
PENINSULA DE YUCA	3	20	15,500,000	209

Nota: El total de áreas suma 119, debido a que hay áreas que cubren más de una entidad o región.

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

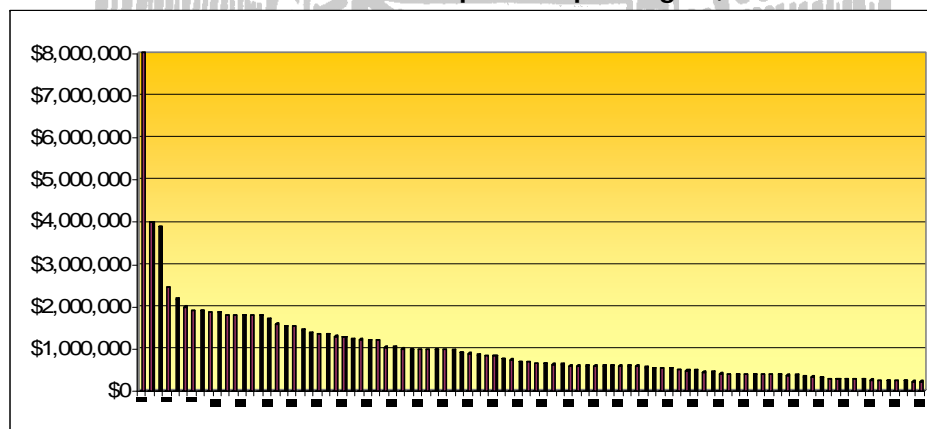
Es relevante mencionar que el análisis que realizamos en este apartado no se refiere a las 7 regiones administrativas mencionadas sino a la evaluación del comportamiento cuantitativo de las 109 ANP y RPC que desarrollaron acciones en 2006 en beneficio de la población local con recursos del programa. En este caso el concepto de región se utiliza para diferenciarlo del análisis por entidad federativa que se expuso en el apartado anterior.

EL comportamiento de los recursos aplicados al programa, considerando los volúmenes aplicados a las diferentes ANP, muestran un patrón de distribución con menor variación que lo observado en el análisis por Entidad Federativa. Destaca que existen cuatro ANP que están fuera de los promedios y que son las Reservas de la Biosfera Pantanos de Centla, Monte Azules, Calakmul y el APFF Laguna de Términos. El ANP que más apoyos recibió en 2006 fue La Reserva de la Biosfera de Pantanos de Centla ya que fue apoyada con 8 millones de pesos para las acciones de Proders, cantidad 260,000 pesos inferior a la aplicada en 2005. Este apoyo excepcional de recursos, por segundo año consecutivo, es muy superior a los volúmenes de apoyos que recibieron las demás ANP, que en general se ubican en el rango de

recursos para el Proders entre uno y dos millones de pesos. EL APFF Laguna de Términos, obtuvo 4 millones de pesos; y las cantidades aplicadas en las Reservas de la Biosfera de Montes Azules y Calakmul fue de 2 millones 450 mil pesos para cada ANP o RPC.

A partir de esos casos se advierte que 33 de las áreas obtuvieron recursos para el desarrollo de acciones de Proders que fluctuaron entre 1 y 2.2 millones de pesos. Otras 29 ANP y RPC fueron apoyadas con recursos ubicados en el rango de .5 y 1 millón de pesos. En la parte inferior de la escala se ubican 3 ANP que reciben cantidades muy pequeñas, inferiores a 65 mil pesos, dirigidos al apoyo de un solo proyecto. En este caso están: RPC Chichila, RPC Lagunas de Tecomulco y RPC Barra de la Cruz. (Cuadro 12 y Grafica 5)

Gráfica No. 5  
Recursos Proders aplicados por Región, 2006



Si restamos los cuatro casos de áreas con recursos excepcionalmente altos con respecto al promedio y los tres que recibieron muy pocos recursos, encontramos que el promedio de recursos asignados a las diversas ANP y RPC fue de 777,000. Con el mismo criterio, el ejercicio de 2005 nos arroja una cifra promedio de 790,000 pesos. Este dato nos indica que el crecimiento de las nuevas áreas fue mayor que

el crecimiento de la inversión, por lo tanto, la inversión promedio por acción observó una tendencia decreciente, tal y como se mencionó en la sección correspondiente del el análisis.

**Cuadro No. 12**  
**Recursos ejercidos por el Programa de Desarrollo Regional Sustentable,**  
**por Región, 2006**

Región	Inversión Total	%	Nº Acc.	%	Inv.Media
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>97,799,750</b>	<b>100.0</b>	<b>1,496</b>	<b>100.0</b>	<b>64,333</b>
<b>REGION NOROESTE</b>	<b>17,370,000</b>	<b>17.8</b>	<b>270</b>	<b>18.0</b>	<b>64,333</b>
1 VALLE DE LOS CIRIOS	1,900,000	1.9	19	1.3	100,000
2 SIERRA DE SAN PEDRO MAR	300,000	0.3	3	0.2	100,000
3 IGC ENSENADA	1,000,000	1.0	12	0.8	83,333
4 CONSTITUCION 1867	600,000	0.6	8	0.5	75,000
5 BAHIA DE LORETO	600,000	0.6	6	0.4	100,000
6 EL VIZCAINO	1,300,000	1.3	22	1.5	59,091
7 IGC LA PAZ	1,350,000	1.4	4	0.3	337,500
8 CABO SAN LUCAS	400,000	0.4	8	0.5	50,000
9 CABO PULMO	600,000	0.6	10	0.7	60,000
10 SIERRA LA LAGUNA	1,000,000	1.0	12	0.8	83,333
11 ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	650,000	0.7	7	0.5	92,857
12 BAHIA DE SANTA MARIA	200,000	0.2	6	0.4	33,333
13 EL PINACATE Y GRAN DESIER	640,000	0.7	5	0.3	128,000
14 IGC CUICUILCAN	970,000	1.0	35	2.3	27,714
15 IGC QUAYMAS	1,450,000	1.5	19	1.3	76,316
16 LA GUASIMA	400,000	0.4	5	0.3	80,000
17 MARIISMAS NACIONALES	200,000	0.2	5	0.3	40,000
18 MESQUITA DE CACAXTLA	1,380,000	1.4	23	1.5	60,000
19 SIERRA DE ALAMOS RIO CLUC	1,230,000	1.3	31	2.1	39,710
20 AJOCS-BABISPE	1,230,000	1.3	30	2.0	41,000
			0.0	0.0	
<b>REGION NORESTE</b>	<b>7,840,000</b>	<b>8.0</b>	<b>107</b>	<b>7.2</b>	<b>73,271</b>
21 CASCADA DE BASASEACHI	1,000,000	1.0	12	0.8	83,333
22 TUTUACA PARIGOHICH	380,000	0.4	4	0.1	95,000
23 CAMPO VERDE	120,000	0.1	2	0.1	60,000
24 MAPIMI	600,000	0.6	7	0.5	85,714
25 CUMBERES DE MONTERREY	900,000	0.9	7	0.5	128,571
26 MEDANOS DE SAMALAYUCA	400,000	0.4	3	0.2	133,333
27 JANOS	200,000	0.2	3	0.2	66,667
28 CAÑON DE SANTA ELENA	250,000	0.3	6	0.4	41,667
29 CUATROCIEGAS	1,550,000	1.6	24	1.6	64,583
30 MOHINORA	400,000	0.4	2	0.1	200,000
31 MADERAS DEL CARMEN	550,000	0.6	9	0.6	61,111
32 LA MICHLIA	450,000	0.5	8	0.5	56,250
33 SIERRA TARAUMARA	1,040,000	1.1	20	1.3	52,000
			0.0	0.0	
<b>REGION OCCIDENTE</b>	<b>5,883,750</b>	<b>6.0</b>	<b>107</b>	<b>7.2</b>	<b>54,988</b>
34 PRESA ZICURAN	350,000	0.4	6	0.4	58,333
35 MARIISMAS NACIONALES	599,840	0.6	21	1.4	28,564
36 SIERRA DE VALLEJO	400,160	0.4	12	0.8	33,347
37 SIERRA DE MANANTLAN	1,233,750	1.3	29	1.9	42,543
38 BOSQUE LA PRIMAVERA	600,000	0.6	6	0.4	100,000
39 SIERRA DE QUILA	150,000	0.2	1	0.1	150,000
40 PUREPECHA	550,000	0.6	7	0.5	78,571
41 MARIPOSA MONARCA	2,000,000	2.0	25	1.7	80,000
			0.0	0.0	
<b>CENTRO GOLFO</b>	<b>12,726,000</b>	<b>13.0</b>	<b>162</b>	<b>10.8</b>	<b>78,566</b>
42 BARRANCA DE METZITLAN	1,800,000	1.8	20	1.3	90,000
43 CHICHINAUTZIN-LAGUNAS DE	860,000	0.9	5	0.3	172,000
44 EL CHICO	600,000	0.6	4	0.3	150,000
45 EL GORGORON	250,000	0.3	6	0.4	41,667
46 PARQUE NACIONAL EL POTOS	120,000	0.1	3	0.1	40,000
47 LAGUNA DE TECOCOMILCO	40,000	0.0	1	0.1	40,000
48 ZITACOHUATL-POPOCATEPE	1,531,000	1.6	22	1.5	69,591
49 LA MALINCHE-PUEBLA	450,000	0.5	3	0.2	150,000
50 LA MALINCHE	570,000	0.6	14	0.9	40,714
51 LA MOJONERA	290,000	0.3	4	0.3	72,500
52 LOS TUTULAS	880,000	1.9	34	2.3	55,294
53 PICCO DE ORIZABA	600,000	0.6	6	0.4	100,000
54 SIERRA DE ALVAREZ	250,000	0.3	6	0.4	41,667
55 SIERRA DE HUAHUILTLA	385,000	0.4	3	0.2	128,333
56 SIERRA DE ABRA TANCHIPA	200,000	0.2	4	0.3	50,000
57 SIERRA GORDA	1,200,000	1.2	15	1.0	80,000
58 SISTEMA ARRECIFAL VERACI	1,700,000	1.7	13	0.9	130,769
<b>REGION PACIFICO SUR</b>	<b>11,847,000</b>	<b>12.1</b>	<b>175</b>	<b>11.7</b>	<b>67,697</b>
59 HUATULCO	1,000,000	1.0	20	1.3	50,000
60 COPALITA	150,000	0.2	3	0.2	50,000
61 BAHIAS DE CHACAHUA	1,272,000	1.3	7	0.5	181,714
62 HUATLCO	770,000	0.8	12	0.8	64,167
63 ISTMO OAXAQUEÑO	660,000	0.7	15	1.0	44,000
64 TEHUACAN-CUICUILCAN	1,915,000	2.0	28	1.9	68,393
65 CHINANTLA	1,800,000	1.8	26	1.7	69,231
66 ZAUITEPEC-ISTMO	270,000	0.3	3	0.2	90,000
67 YAGUJ	234,600	0.2	3	0.2	78,200
68 COSTA DE OAXACA	504,600	0.5	9	0.6	56,067
69 BARRA DE LA CRUZ	40,800	0.0	1	0.1	40,800
70 BENITO JUÁREZ	350,000	0.4	7	0.5	50,000
71 CERRO DE LAS FLORES	500,000	0.5	6	0.4	83,333
72 SIERRA NORTE	335,000	0.3	4	0.3	83,750
73 CARRIZAL	231,000	0.2	2	0.1	115,500
74 COSTA GRANDE	400,000	0.4	8	0.5	50,000
75 COSTA GRANDE(COINBIO)	300,000	0.3	4	0.3	75,000
76 MONTANA	1,049,000	1.1	16	1.1	65,563
77 CHICHILA	65,000	0.1	1	0.1	65,000
			0.0	0.0	
<b>REGION FRONTERA SUR</b>	<b>26,633,000</b>	<b>27.2</b>	<b>466</b>	<b>31.1</b>	<b>57,152</b>
78 NAHA Y METZABOK	1,000,000	1.0	19	1.3	52,632
79 EL TRIUNFO	1,800,000	1.8	30	2.0	60,000
80 COMUNIDAD LACANDONA	500,000	0.5	4	0.3	125,000
81 SIERRA LUTERA	1,350,000	1.4	16	1.1	84,375
82 MONTES AZULES	3,900,000	4.0	106	7.1	36,792
83 LA ENCRUCIJADA	1,800,000	1.8	15	1.0	120,000
84 SELVA EL OCOITE	1,860,000	1.9	25	1.7	74,400
85 PALENQUE	700,000	0.7	22	1.5	31,818
86 BAHIAS DE MONTEBELLO	699,000	0.6	13	0.9	46,846
87 CAÑON DEL SUMIDERO	414,000	0.4	8	0.6	46,000
88 BONAMPAK	300,000	0.3	5	0.3	60,000
89 VOLCAN TACANA	400,000	0.4	8	0.5	50,000
90 PANTANOS DE CENTLA	8,000,000	8.2	157	10.5	50,955
91 LAGUNA DE TERMINOS	4,000,000	4.1	37	2.5	108,108
			0.0	0.0	
<b>PENINSULA DE YUCATA</b>	<b>15,500,000</b>	<b>15.8</b>	<b>209</b>	<b>14.0</b>	<b>74,163</b>
92 CALAKMUL	2,450,000	2.5	39	2.6	62,821
93 RIO LAGARTOS	1,800,000	1.8	12	0.8	150,000
94 ARRECIFES ALACRANES	300,000	0.3	2	0.1	150,000
95 SAN EL ESTEBAN	1,600,000	1.6	17	1.1	94,118
96 LOS PETENES	700,000	0.7	12	0.8	58,333
97 ARRECIFES DE COZUMEL	550,000	0.6	10	0.7	55,000
98 BANCO CHINCHORRO	840,000	0.9	8	0.5	105,000
99 ARRECIFES XCALAC	210,000	0.2	5	0.3	42,000
100 S. OCCIDENTAL DE LA ISLA	911,261	0.9	6	0.4	151,877
101 STOCH MAKI YETEL	1,013,120	1.0	24	1.6	42,172
102 PUERTO MORELOS	842,939	0.9	2	0.1	421,470
103 ISLA CONTOY	745,800	0.8	6	0.4	124,300
104 SIAN KAAN	637,500	0.7	13	0.9	49,038
105 ARRECIFES DE SIAN KAAN	262,500	0.3	3	0.2	87,500
106 UUM BALAM	2,197,880	2.3	45	3.0	48,620
107 PALMAR	220,000	0.2	3	0.2	73,333
108 ZILAM	105,000	0.1	1	0.1	105,000
109 LAGUNAS DE YALAHAU	125,000	0.1	1	0.1	125,000

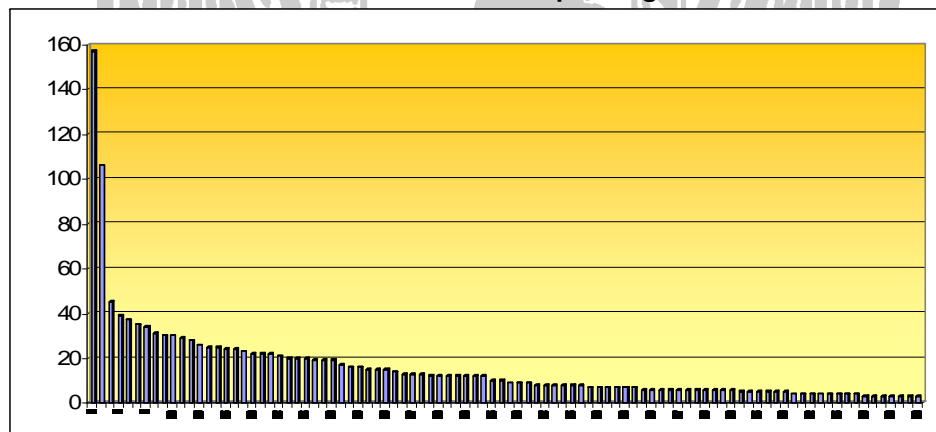
Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación para el Desarrollo.  
 Datos de cuentas Públicas, 2006.  
 Nota: Las Áreas que se incorporaron en el 2006 al PROCER son las siguientes: Bonampak, Volcan Tacaná, Janos, Sumpo, Venes, Costa Grande (Coibito), Carrizal, Marietas Nacionales(Sinaloa), Presa Zicuirán, yatepec Istmo, Yaguaj, Costa de Oaxaca, Barra de la Cruz, Laguna de Tecomulco, Arrecife alacranes y Chichila.



Por su parte, en el análisis de las ANP y RPC que se pueden comparar en los ejercicios de 2005 y 2006, encontramos que de las 94 ANP comunes a los dos ejercicios del 2005, se verifica que el crecimiento de los recursos del Proders durante 2006 fue 8.9%. La información indica que las 15 nuevas áreas que se incorporaron al programa durante el presente ejercicio contaron con recursos por \$3,955,000 pesos. Esta cantidad indica que del crecimiento de 13.4% de los recursos entre los dos ejercicios fiscales, el presupuesto para las nuevas áreas fue responsable solamente del 4.5%.

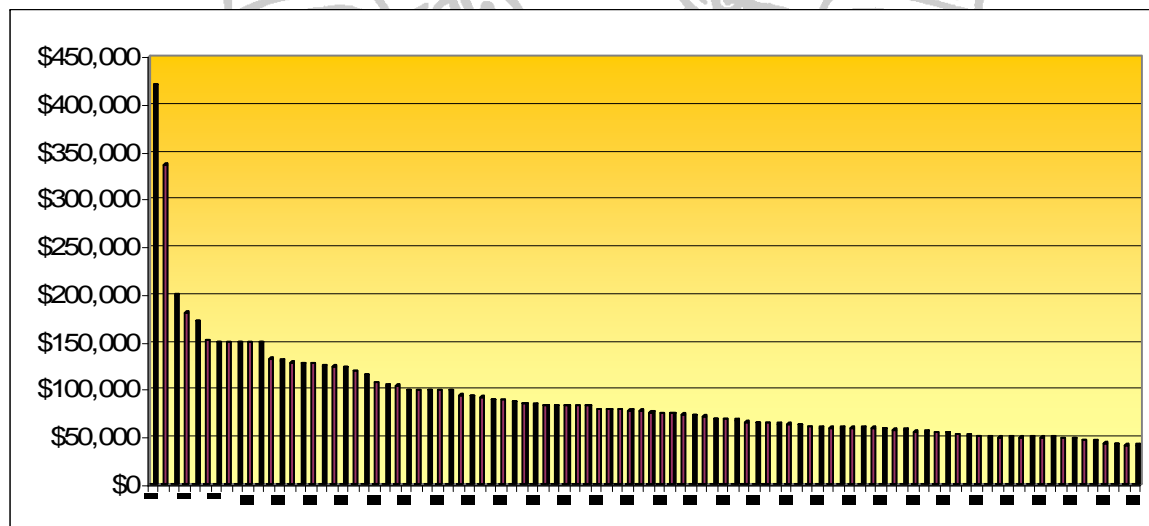
En términos del número de acciones del Proders que se impulsaron durante 2006, se registró un crecimiento del 20.8%, al pasar de 1,238 acciones en 2005 a 1,496 en el ejercicio del 2006. Este incremento se explicó en 4.4% debido a las actividades que se generaron en las 15 áreas de reciente incorporación al programa, en tanto que el incremento de acciones en las ANP y RPC comparables en 2005 y 2006 años explicó el 16.4%. (ver cuadro 10 y gráfica 6)

**Gráfica No. 6**  
**Acciones Proders realizadas por Región, 2006**



En relación al promedio de inversión por acción la cifra fue de 64 300 pesos. Observamos que hay cuatro áreas en las que se disparan los datos y que corresponden a aquellas que aplicaron los recursos en muy pocos proyectos con recursos por encima de los promedios aplicados en las demás ANP y RPC del país, para acciones similares. Este es el caso del PN Puerto Morelos, APFF IGC-La Paz, Mohinota y PN Lagunas de Chacahua, que presentan promedios por encima de 180,000 pesos.

Gráfica No. 7  
Recursos promedio en acciones Proders, por Región 2006



En total el presupuesto permitió desarrollar 1,496 acciones del programa en 109 regiones. Hay 10 que por el número de acciones destacan sobre las demás y concentran 36% del total de las acciones del programa de 2006: RB Pantanos de Centla, RB Montes Azules, APFF Yum Balam, RB Calakmul, APFF Laguna de Términos, APFF IGC-Culiacán, RB Los Tuxtlas, RB Sierra de Álamos, APFF Ajos Bavispe y RB El Triunfo.



En el inicio del presente documento mencionamos que en 2006 el énfasis del programa, en el conjunto de ANP y RPC, se había puesto en el desarrollo de proyectos vinculados directamente con la Conservación de los recursos naturales y en segundo término a los proyectos para el Aprovechamiento sustentable.

Es pertinente mencionar que en Pantanos de Centla el programa desarrolló 157 acciones de las cuales destacan 73 dirigidas a la Conservación y restauración de ecosistemas. En la RB Montes Azules el énfasis relevante se dio a las actividades de Aprovechamiento sustentable con 45 acciones en este rubro. En el APFF Yum Balam se dirigieron las principales acciones al Aprovechamiento sustentable, 10 acciones y la Conservación de ecosistemas.

En el caso de las RB Sierra de Álamos, APFF Ajos Bavispe y RB El Triunfo, se concentraron los esfuerzos en el desarrollo de iniciativas tendientes a la Conservación y restauración de suelos, 62 acciones y de ecosistemas, 15 acciones. En el APFF Laguna de Términos el enfoque principal fue dado a los proyectos que impulsan la construcción de infraestructura acuícola. Este último rubro creció significativamente en 2006, al pasar de 74 acciones a 95, lo que significó un crecimiento de 28%. (Cuadro 13)

Los beneficiarios directos del programa en las 109 regiones suman 35,540 personas. Esta cantidad resulta menor en 3,000 personas a la cifra registrada en 2005. El 38% de los beneficiarios directos son mujeres. La dispersión de los beneficiarios entre las ANP y RPC es considerable.

Sin embargo, en siete de ellas se concentró el 30% del total de beneficiarios directos: RB Pantanos de Centla, RB Montes Azules, RB Calakmul, RB El triunfo, RB Tehuacán-Cuicatlán, RB Manantlán y RB La Sepultura. De nueva cuenta el elevado monto de inversión realizada en la RB Pantanos de Centla originó que solo en esa región se concentrara 8% del total de beneficiarios. (Cuadro 14)

**Cuadro No. 13**  
**Tipo de acciones Proders realizadas por Región, 2006**

REGIÓN	PROYECTOS COMUNITARIOS										ESTUDIOS TÉCNICOS						CAPACITACIÓN													
	INVERSION PROYECTOS	N°	Conservación y Restauración de Suelos	N°	Conservación de Ecosistemas	N°	Aprovechamiento Sustentable	N°	Infraestructura Aséptica	N°	INVERSION ESTUDIOS	N°	Programas de Desarrollo	N°	Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales	N°	Prefactibilidad y Factibilidad	N°	INVERSION CAPACITACIÓN	N°	Gestión	N°	Nuevas Tecnologías	N°	Educación Ambiental	N°				
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>67,792,433</b>	<b>966</b>	<b>13,755,331</b>	<b>242</b>	<b>12,401,216</b>	<b>215</b>	<b>33,874,350</b>	<b>414</b>	<b>7,761,237</b>	<b>95</b>	<b>10,724,723</b>	<b>176</b>	<b>2,614,500</b>	<b>34</b>	<b>4,078,050</b>	<b>71</b>	<b>4,032,173</b>	<b>71</b>	<b>10,598,671</b>	<b>354</b>	<b>1,799,040</b>	<b>54</b>	<b>6,861,781</b>	<b>234</b>	<b>1,937,850</b>	<b>66</b>				
<b>REGIÓN NOROESTE</b>	<b>10,010,059</b>	<b>125</b>	<b>2,541,800</b>	<b>49</b>	<b>525,000</b>	<b>4</b>	<b>5,295,250</b>	<b>65</b>	<b>1,648,000</b>	<b>7</b>	<b>3,532,823</b>	<b>64</b>	<b>370,000</b>	<b>8</b>	<b>1,572,250</b>	<b>26</b>	<b>1,590,573</b>	<b>30</b>	<b>2,202,750</b>	<b>81</b>	<b>462,000</b>	<b>16</b>	<b>1,209,400</b>	<b>42</b>	<b>531,350</b>	<b>23</b>				
VALLE DE LOS CIRIOS	1,364,000	11					1,364,000	11			250,000	4	200,000	3	50,000	1			160,000	4			160,000	4						
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR	101,300	1					101,300	1			168,100	2		2	168,100	2							95,000	3						
GC ENSENADA	720,000	8			120,000	1	600,000	7			85,000	1		1	85,000	1							92,000	3	27,000	1	35,000	1	30,000	1
CONSTITUCIÓN 1867	460,000	5	245,000	3	150,000	1	65,000	1			501,623	5		5	200,000	2	301,623	3					40,000	1			40,000	1		
BAHÍA DE LORETO							720,000	12			240,000	6	130,000	3	75,000	1			110,000	4			110,000	4						
EL VIZCAINO	820,000	13					820,000	13																						
GC LA PAZ	1,215,000	4			65,000	1	1,150,000	3																						
CABO SAN LUCAS	190,000	1					190,000	1			50,000	1		1	50,000	1			160,000	6	145,000	5				15,000	1			
CABO PULMO	287,600	6					287,600	6											160,000	5	60,000	2				100,000	3			
SIERRA LA LAGUNA	724,000	10	232,000	2	492,000	8					176,000	2		2	176,000	2														
ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	585,000	7					585,000	7																						
BAHIA DE SANTA MARIA							187,000	4	398,000	3	125,000	3			70,000	1	55,000	2	55,000	3			38,000	2	17,000	1				
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR							610,000	5																						
GC CULIACAN	610,000	5					610,000	5			353,250	9			128,250	2	225,000	7	519,750	26	15,000	1	210,400	11	294,350	14				
GC GUAYMAS	440,000	3					440,000	3			560,000	8			210,000	3	350,000	5	305,000	8	140,000	4	165,000	4						
LA GUASIMA	270,000	2					270,000	2			88,400	2	40,000	1	48,400	1			40,000	1			40,000	1						
MARISMAS NACIONALES Sibata							440,000	3			120,000	2			120,000	2			70,000	3	15,000	1	55,000	2						
MESETA DE CACAXTLA	540,000	3	520,000	2			20,000	1			431,000	9			195,000	3	236,000	6	276,000	11	20,000	1	221,000	8	35,000	2				
SIERRA DE ALAMOS RIO							137,750	4			233,450	7			172,500	5	60,950	2	40,000	1			40,000	1						
TZICHUJALÁ	806,550	22	668,800	18			137,750	4			151,000	2			80,000	2			80,000	2			40,000	1		40,000	1			
AJOS ABASPE	876,000	24																												
<b>REGIÓN NORESTE</b>	<b>6,204,488</b>	<b>86</b>	<b>3,216,733</b>	<b>47</b>	<b>1,453,960</b>	<b>20</b>	<b>1,531,275</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>381,600</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>110,000</b>	<b>2</b>	<b>271,600</b>	<b>5</b>	<b>550,000</b>	<b>15</b>	<b>120,000</b>	<b>3</b>	<b>190,000</b>	<b>5</b>	<b>200,000</b>	<b>5</b>				
CASCADA DE BASASEACHI	864,000	11	864,000	11															36,000	1			36,000	1						
TUTUACA-PAPOOIC	342,000	4	225,000	3			117,000	1																						
SAMPO VERDE	108,000	2	108,000	2																										
MAPIMI	504,000	6	342,000	3	162,000	3													36,000	1			36,000	1						
CUMBRES DE MONTERREY	620,000	4			200,000	1	420,000	3			110,000	1			110,000	1			80,000	2			40,000	1	40,000	1				
MEDANOS DE SAMALAYUCA	360,000	3	90,000	1	270,000	2																								
JANOS	180,000	3			180,000	3																								
CANÓN DE SANTA ELENA																														
CUATROCENEGAS	1,106,000	17	170,000	2	345,700	6	590,300	9			232,000	5					232,000	4	240,000	6	120,000	3	78,000	2	120,000	3				
MICHINGRA	360,000	2	360,000	2																										
MADERAS DEL CARMEN	495,008	9	198,838	5	146,970	2	149,200	2																						
LA MICHILIA	365,400	7	138,915	3	151,290	3	75,195	1			39,600	1					39,600	1												
SIERRA TARAUAMARA	900,000	18	720,000	15			180,000	3											40,000	2			40,000	2						
<b>REGIÓN OCCIDENTE</b>	<b>4,213,785</b>	<b>71</b>	<b>411,960</b>	<b>7</b>	<b>1,017,095</b>	<b>26</b>	<b>2,644,740</b>	<b>34</b>	<b>160,000</b>	<b>4</b>	<b>660,000</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>190,000</b>	<b>3</b>	<b>470,000</b>	<b>10</b>	<b>566,220</b>	<b>23</b>	<b>105,000</b>	<b>3</b>	<b>461,220</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				
PRESA ZICURAN	225,000	4	119,000	2	119,000	2	55,000	1	50,000	1	100,000	2			100,000	2														
MARISMAS NACIONALES Nayarit	240,000	6	40,000	1	200,000	5					75,000	2			75,000	2			264,840	13			264,840	13						
SIERRA DE VALLEJO							210,000	4			155,000	4			155,000	4			221,380	8	25,000	1	196,380	7						
SIERRA DE MNANTULÁN	1,030,375	27	102,500	3	717,875	20	451,280	5											80,000	2	80,000	2								
BOSQUE LA PRIMAVERA	540,000	6			88,720	1																								
SIERRA DE QUIJA	135,000	1	135,000	1																										
PUREPECHA	503,426	7	114,460	2	51,500	2	337,460	3																						
MARIPOSA MONARCA	1,540,000	20	60,000	1	1,390,000	16	90,000	3	330,000	5					190,000	3	140,000	2												
<b>CENTRO GOLFO</b>	<b>8,680,866</b>	<b>116</b>	<b>1,518,288</b>	<b>30</b>	<b>1,428,921</b>	<b>23</b>	<b>6,396,457</b>	<b>57</b>	<b>397,200</b>	<b>6</b>	<b>856,000</b>	<b>7</b>	<b>170,000</b>	<b>2</b>	<b>176,000</b>	<b>2</b>	<b>210,000</b>	<b>3</b>	<b>1,327,835</b>	<b>39</b>	<b>101,240</b>	<b>3</b>	<b>1,036,385</b>	<b>30</b>	<b>190,000</b>	<b>6</b>				
BARRANCA DE METZITLÁN	1,300,000	12					1,112,000	9	187,200	3									320,000	8			320,000	8						
CHICHINAUTZIN-LAGUNAS DE ZEMPOALA	765,892	4					765,892	4			70,000	1			70,000	1														
EL CHICO	473,354	3					473,354	3											66,646	1			66,646	1						
EL GORGORRON	225,191	6	93,866	3	131,325	3																								
PARQUE NACIONAL EL POTOSÍ	108,290	2	108,290	2																										
LAGUNA DE TECOCOMILCO																														
ITZACCHUJAL-POPOCATEPIL-ZOQUAPÁN	1,027,500	14			552,000	8	475,500	6			170,000	2	170,000	2					180,000	6	30,000	1	120,000	4	30,000	1				
LA MALINCHE, PUEBLA	405,000	3	405,000	3																										

REGION	PROYECTOS COMUNITARIOS										ESTUDIOS TÉCNICOS						CAPACITACIÓN										
	INVERSIÓN PROYECTOS	N°	Conservación y Restauración de Suelos	N°	Conservación de Ecosistemas	N°	Aprocheamiento Sustentable	N°	Infraestructura Acuícola	N°	INVERSIÓN ESTUDIOS	N°	Programas de Desarrollo	N°	Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales	N°	Prefactibilidad y Factibilidad	N°	INVERSIÓN CAPACITACIÓN	N°	Gestión	N°	Nuevas Tecnologías	N°	Educación Ambiental	N°	
<b>REGION PACIFICO SUR</b>	7,850,550	115	2,833,410	45	2,210,170	23	2,464,170	41	242,800	6	1,726,000	22	894,000	9	637,000	9	195,000	4	1,200,580	37	240,000	6	659,000	22	301,500	9	
MIATILCO	570,000	10			70,000	1	430,000	8	70,000	1	109,000	2	84,000	1	25,000	1			221,000	8	100,000	3	106,000	4	15,000	1	
COPALITA	90,000	2	70,000	1					20,000	1	50,000	1					50,000	1							40,000	1	
LÁGNAS DE CHACAHUA	1,090,000	5			1,090,000	5													80,000	2	40,000	1					
MIXTECA	577,000	11	537,000	10					40,000	1	116,000	1			116,000	1											
ISTMO OAXAQUEÑO	234,000	9	77,000	2			145,000	6	12,000	1	380,000	6			380,000	6											
TEHUACÁN-CUCUTLÁN	1,465,530	22	1,287,780	18	177,750	4					165,000	2	100,000	1			65,000	1	125,000	4			105,000	3	20,000	1	
CHINANTLA	1,305,920	19	311,200	5	213,920	3	680,000	9	100,800	2	116,000	1			116,000	1			198,080	6			198,080	6			
YAUTEPEC-ISTMO	80,000	1					80,000	1			116,000	1			116,000	1					30,000	1					
YAGUL	82,600	1					82,600	1			75,000	1	75,000	1							70,000	1					
COSTA DE OAXACA	344,200	5			344,200	5					80,000	2					80,000	2			30,000	1				30,000	
BARRA DE LA CRUZ	40,800	1			40,800	1																					
BENTO JUÁREZ	255,000	6	254,930	4			70	2			60,000	1	60,000	1													
CERRO DE LAS FLORES	190,000	3					190,000	3			230,000	2	230,000	2					30,000	1			30,000	1			
SIERRA NORTE	265,000	3			120,000	1	145,000	2																		36,500	
CARRIZAL	211,000	2					211,000	2																			
COSTA GRANDE	200,000	2					200,000	2											160,000	6			160,000	6			
COSTA GRANDE(CONBIO)											210,000	2	210,000	2					60,000	2			60,000	2			
MONTAÑA	789,000	12	395,500	5	153,500	3	240,000	4											160,000	4			160,000	4			
CHICHILA	60,500	1					60,500	1																			
<b>REGION FRONTERA SUR</b>	19,105,688	329	2,249,120	53	3,904,614	99	7,704,767	111	5,247,187	70	2,025,000	41	880,000	12	523,000	17	622,000	13	2,941,970	100	530,000	16	1,970,970	68	441,000	16	
MAHA Y METZABOK	790,000	15	240,000	5	480,000	8	90,000	2			50,000	1			50,000	1			60,000	3	20,000	1	40,000	2			
EL TRINIFO	1,343,000	23	557,000	10	51,000	2	735,000	11			130,000	2	70,000	1			60,000	1	147,000	5			107,000	3	40,000	2	
COMUNIDAD LACANDONA	378,000	2					378,000	2											80,000	2			80,000	2			
LA SERRA LURA	905,000	10	180,000	2	125,000	1	600,000	7			110,000	1	110,000	1					200,000	5	40,000	1			160,000	4	
MONTES AZULES	2,459,400	73	617,520	25	30,000	1	1,770,200	45	41,680	2	350,000	6	240,000	4	50,000	1	70,000	1	697,600	27	70,000	3	527,600	21	100,000	3	
LA ENCRUCIJADA	1,350,000	11	315,000	2	85,000	1	778,000	6	172,000	2	225,000	2	70,000	1	155,000	2			40,000	1			40,000	1			
SELVA EL OCOTE	1,284,000	14	159,600	3	361,954	2	762,446	9											390,000	11	120,000	3	270,000	10			
PALENCUE	240,000	8	150,000	5			90,000	3			80,000	1			80,000	1			310,000	13			229,000	8	81,000	3	
LÁGNAS DE MONTEBELLO	293,100	7	30,000	1	75,000	2	188,100	4			100,000	1	100,000	1					155,000	5	25,000	1	130,000	4			
CAÑÓN DEL SUMIDERO	40,000	1					40,000	1											339,900	8	30,000	1	279,900	6	30,000	1	
BONAMPAK	270,000	5					270,000	5																			
VOLCAN TACANA	180,000	4					180,000	4			100,000	1	100,000	1					80,000	3			80,000	3			
PANTANOS DE GENTLA	6,473,188	130			2,387,817	73	1,005,056	5	3,080,315	52	675,000	23	190,000	3	238,000	13	247,000	7	137,470	9			107,470	6	30,000	3	
LÁGNAS DE TÉRMINOS	3,100,000	26			328,843	6	817,965	6	1,953,192	14	195,000	3					195,000	3	305,000	8	225,000	6	80,000	2			
<b>REGION PENINSULA DE YUCATÁN</b>	10,726,696	124	884,000	11	1,859,455	23	7,897,191	87	86,650	2	1,843,300	24	300,500	3	889,800	12	673,000	13	1,899,516	59	240,800	7	1,334,716	47	234,000	7	
CHALAMUL	1,632,000	24	884,000	11	144,000	2	604,000	11			273,800	4			133,600	2	140,000	2	299,200	9	70,000	2	229,200	7			
RIO LAGARTOS	1,390,000	12			620,000	3	770,000	9			116,000	1			116,000	1			114,000	3			74,000	2	40,000	1	
ARRECFE ALACRANES	270,000	2					270,000	2																			
RIA CELESTIN	1,074,000	11					994,000	10	80,000	1	250,000	3			250,000	3			116,000	3	40,000	1	76,000	2			
LOS PEÑE	429,884	9			25,750	1	404,134	8			184,500	2	184,500	2					15,616	1			15,616	1			
ARRECFES DE COZUMEL	307,200	4			127,200	1	180,000	3			120,000	2					120,000	2	120,000	4			20,000	1	100,000	3	
BANCO CHINCHORRO	640,000	3					640,000	3			40,000	1			40,000	1			100,000	4	58,600	2	41,400	2			
ARRECFES XCALAC	72,000	1					72,000	1											125,000	4	40,000	1	85,000	3			
S. OCCIDENTAL DE LA ISLA MUJERES, PUNTA CANCUN Y PUNTA NIZUC	746,261	3			295,000	1	451,261	2			90,000	1			90,000	1			48,700	2	32,200	1	16,500	1			
OTOCH MAAX YETEL	552,120	11			71,000	2	481,120	9			147,000	4			50,000	1	97,000	3	260,000	9			260,000	9			
PUERTO MORELOS	766,308	2					766,308	2																			
ISLA CONTUY	382,000	2					382,000	2			256,000	3	116,000	1			70,000	1					40,000	1		40,000	
SANI KHAN	572,500	11			163,750	3	408,750	8											65,000	2			65,000	2			
ARRECFES DE SAN KHAAN	262,500	3					262,500	3																			
YUM BALAM	1,278,923	23			412,755	10	860,118	12	6,050	1	366,000	3			120,000	2	246,000	1	452,000	15			452,000	17			
EL PALMAR	144,000	1					144,000	1											54,000	2						54,000	
DZILANI	94,500	1					94,500	1																			
LÁGNAS DE YALAHAU	112,500	1					112,500	1					3														
TOTAL 109 AREAS																											
Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación Para el Desarrollo, Cuenta de la hacienda pública 2006.																											

Es conveniente mencionar que en los últimos dos ejercicios de ejercicios de evaluación se han detectado disminuciones en los beneficiarios directos e indirectos incorporados al programa. Este cambio puede estar relacionado con un ajuste en los registros de beneficiarios, tal y como ocurrió en el 2006; para este año no se contabilizaron beneficiarios directos en los estudios técnicos. En 2005 los beneficiarios directos que se clasificaron para las acciones de estudios técnicos fueron 4600. También puede estar determinado por cambios en las tendencias hacia actividades que incorporan menos cantidad de beneficiarios.

En cuanto a los ajustes de los registros de beneficiarios se aprecia con mayor claridad en los beneficiarios indirectos. En este la disminución del registro es de ciento cincuenta mil beneficiarios. Estas cifras indican que los encargados de elaborar la información en las áreas han realizado cambios en los criterios para determinar estas cantidades. La información acerca de los beneficiarios indirectos es una proyección que se realiza a partir de los efectos que se espera obtener de los proyectos. La información acerca del número de beneficiarios directos es un dato firme derivado de los convenios que se firman.

Los beneficiarios indirectos del Proders registrados durante el 2006 fueron 205,703 habitantes. El porcentaje de mujeres ascendió a 43%. En este caso se observa que las regiones con mayor número de beneficiarios indirectos no son solamente aquellas que recibieron mayores niveles de recursos.

En análisis mostró 10 regiones en las cuales se beneficiaran del programa cantidades por encima de 4,000 personas. En conjunto estas ANP y RPC, que constituyen 9.2 % del total, concentraron 74,381 beneficiarios, 36% del total de beneficiarios indirectos. Estas regiones son: RB Pantanos de Centla, RB Montes Azules, RB Tehuacán-Cuicatlán, RB El Triunfo, APFF IGC-Culiacán, RB Mariposa Monarca, RB Manantlán, APFF Cabo San Lucas, PN Cabo Pulmo y RPC La Mixteca. (Cuadro 15)

**Cuadro No. 14**  
**Beneficiarios directos por tipo de acción y Región, 2006**

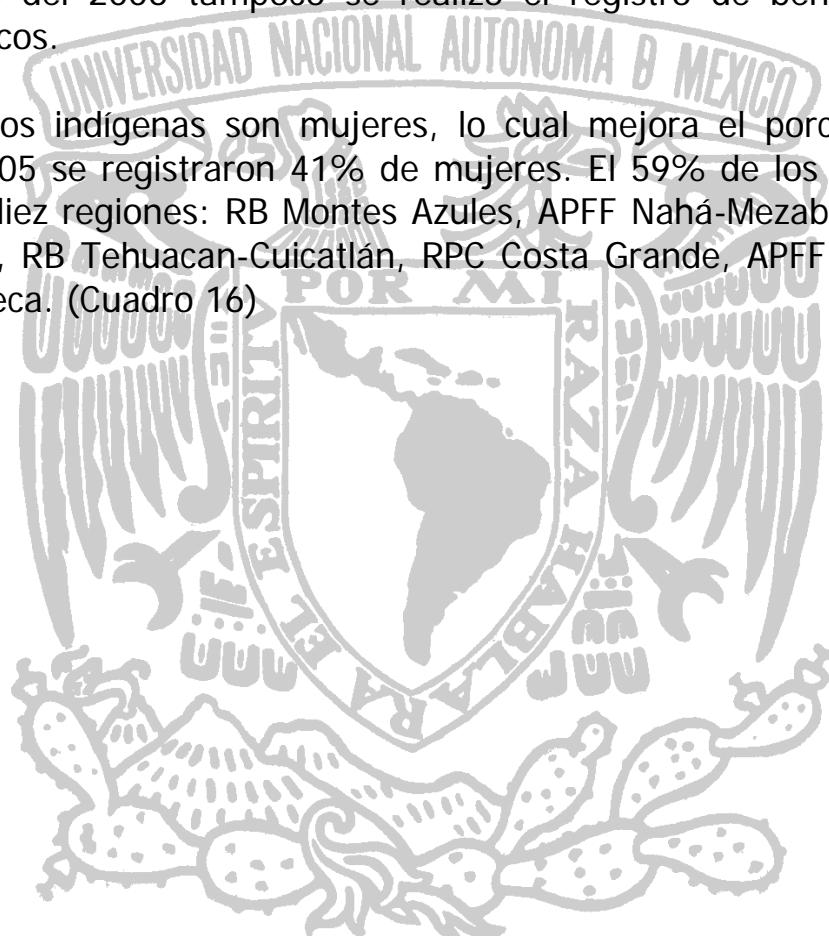
REGIÓN	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>6,185</b>	<b>3,165</b>	<b>2,380</b>	<b>2,380</b>	<b>8,565</b>	<b>5,545</b>	<b>14,110</b>
<b>REGIÓN NOROESTE</b>	<b>1,149</b>	<b>688</b>	<b>1,146</b>	<b>1,360</b>	<b>2,295</b>	<b>2,048</b>	<b>4,343</b>
VALLE DE LOS CIRIOS	42	70	82	108	124	178	302
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR	3	3			3	3	6
IGC ENSENADA	61	17	11	55	72	72	144
CONSTITUCIÓN 1857	41	44	10	63	51	107	158
BAHÍA DE LORETO			19	1	19	1	20
EL VIZCAINO	224	134	50	60	274	194	468
IGC LA PAZ	35	14			35	14	49
CIRO SAN LUCAS	50	50	172	184	222	214	436
CABO PULMO	82	74	212	208	274	282	556
SIERRA LA LAGUNA	64	69		64	69	133	133
ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	44	21			44	21	65
BAHÍA DE SANTA MARÍA			20	34	20	34	54
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR	27	17			27	17	44
IGC CULIACAN			191	292	191	292	483
IGC GUAYMAS	22	38	111	131	133	169	302
LA GUASIMA	19	22	2	20	21	42	63
MARISMAS NACIONALES			53	28	53	28	81
MESETA DE CACAXTLA	85	22	93	106	178	128	306
SIERRA DE ALAMOS RIO	78	54	20	20	98	74	172
CUCHUMQUI	292	39	100	70	392	109	501
AJOS-BABISPE							0
<b>REGIÓN NORESTE</b>	<b>2,118</b>	<b>910</b>	<b>261</b>	<b>177</b>	<b>2,379</b>	<b>1,087</b>	<b>3,466</b>
CASCADA DE BASASEACHI	282	78	18	12	300	90	390
TUTUAGA PAPIGOCHIC	190	116			190	116	306
CAMPO VERDE	71	26			71	26	97
NAPIMI	202	188			202	188	390
CUMBRES DE MONTERREY	45	20	40	20	85	40	125
MEDANOS DE SAMALAYUCA	130	24			130	24	154
JANOS	105	25			105	25	130
CAÑÓN DE SANTA ELENA			138	75	138	75	213
CUATROCIEGAS	327	133	39	36	366	169	535
MOHINORA	102	27			102	27	129
MADERAS DEL CARMEN	80	27			80	27	107
LA MICHLIA	184	117			184	117	301
SIERRA TARAHUMARA	400	129	26	34	426	163	589
							0
<b>REGIÓN OCCIDENTE</b>	<b>1,239</b>	<b>544</b>	<b>355</b>	<b>320</b>	<b>1,594</b>	<b>864</b>	<b>2,458</b>
PRESA ZICURAN	96	8			96	8	104
MARISMAS NACIONALES	72	68	105	170	177	238	415
SIERRA DE VALLEJO			125	100	125	100	225
SIERRA DE MANANTLÁN	636	304	125	50	761	354	1115
BOSQUE LA PRIMAVERA	12	0			12	0	12
SIERRA DE QUILA	85	0			85	0	85
PUREPECHA	136	68			136	68	204
MARIPOSA MONARCA	202	96			202	96	298
							0
<b>CENTRO GOLFO</b>	<b>1,679</b>	<b>1,023</b>	<b>618</b>	<b>523</b>	<b>2,297</b>	<b>1,546</b>	<b>3,843</b>
BARRANCA DE METZITLAN	79	57	260	272	339	329	668
CHICHINAUTZIN-LAGUNAS DE ZEMPOLA	158	116			158	116	274
EL CHICO	32	22	30	37	62	59	121
EL GORGORON	64	36			64	36	100
PARQUE NACIONAL EL POTOSÍ	24	16			24	16	40
LAGUNA DE TECOCOMILCO	5	9			5	9	14
IZTACONHUATL-POPOCATEPTL-ZOQUIAPAN	294	58	60	125	354	183	537
LA MALINCHE, PUEBLA	133	114			133	114	247
LA MALINCHE	282	212			292	212	504
LA MOJONERA	46	38			46	38	84
LOS TUXTLAS	165	95	117	34	282	129	411
PICO DE ORIZABA	43	32	14	14	57	46	103
SIERRA DE ALVAREZ	46	31			46	31	77
SIERRA DE HUANULTLA	81	43			81	43	124
SIERRA DE ABRA TANCHIPA	44	30			44	30	74
SIERRA GORDA	112	104	36	26	148	130	278
SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZANO	61	10	101	15	162	25	187

REGION	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>REGIÓN PACÍFICO</b>	<b>2,282</b>	<b>1,061</b>	<b>796</b>	<b>952</b>	<b>3,078</b>	<b>2,013</b>	<b>5,091</b>
SUR	106	85	130	190	236	278	514
HUATULCO	21	6			21	6	27
COPALITA	70	31			70	31	101
LAGUNAS DE CHICAHUA	221	149			221	149	370
MEXTECA	99	28			99	28	127
ISTMO OAXAQUEÑO	626	41	70	160	696	201	897
TEHUACAN-CUCUTLAN	342	144	83	87	425	231	656
CHIMINTLA	7	2	8	8	15	10	25
HUATEPEC-ISTMO	60	65	30	20	90	85	175
YAGUIL	94	93	0	90	94	183	277
COSTA DE OAXACA	9	4			9	4	13
BARRA DE LA CRUZ	109	116			109	116	225
BENITO JUÁREZ	89	0	45	0	134	0	134
CERRO DE LAS FLORES	63	92	17	9	80	101	181
SIERRA NORTE	57	48			57	48	105
CARRIZAL	57	50	180	174	237	224	461
COSTA GRANDE			56	29	56	29	85
COSTA GRANDE(COINBIO)	212	66	177	185	389	251	640
MONTEANA	40	41			40	41	81
CHICHILA							0
<b>REGIÓN FRONTERA</b>	<b>5,055</b>	<b>2,966</b>	<b>1,918</b>	<b>1,108</b>	<b>6,973</b>	<b>4,064</b>	<b>11,037</b>
SUR	532	137	40	60	572	197	769
RIVERA Y METZABOK	670	221	94	26	964	247	1211
EL TRIUNFO	75	25	11	8	86	33	119
COMUNIDAD	212	52	200	40	412	92	504
LACANDONA	1095	500	484	270	1579	770	2349
LA SEPULTURA	110	105			110	105	215
MONTES AZULES	307	277	412	152	719	429	1148
LA ENCRUCIJADA	100	92	225	194	325	286	611
SELVA EL OCOTE	130	59	55	100	185	159	344
PALENQUE	20	10	210	75	230	85	315
LAGUNAS DE MONTEBELLO	77	30	0	0	77	30	107
CAÑÓN DEL SUMIDERO	32	123	0	0	32	123	155
BONAMPAK	1205	1221	402	108	1307	1329	2636
VOLCÁN TACANA	290	104	88	78	378	178	554
PANTANOS DE CENTLA							0
LAGUNA DE TERMINOS							0
<b>REGIÓN PENÍNSULA DE YUCATÁN</b>	<b>2,370</b>	<b>975</b>	<b>591</b>	<b>366</b>	<b>2,961</b>	<b>1,341</b>	<b>4,302</b>
YUCATÁN	497	318	151	108	648	423	1071
IZALMA	51	10	58	74	109	84	193
RIO LAGARTOS	16	3			16	3	19
ARRECIFE ALACRANES	127	35	24	36	151	71	222
RIA CELESTUN	65	6	20	0	85	6	91
LOS PETENES	166	125	43	50	209	175	384
ARRECIFES DE COZUMEL	83	9	91	0	174	9	183
BIANCO CHINCHORRO	40	30	54	53	94	83	177
ARRECIFES XCALAC							0
G. OCCIDENTAL DE LA ISLA MUJERES, PUNTA CANCUN Y PUNTA NIZUC	16	0	16	6	32	6	38
OTZUCUM	386	68			386	68	454
PUERTO MORELOS	10	2			10	2	12
ISLA CANTOY	25	4	16	4	41	8	49
SIAN KAN	208	97	88	8	294	105	399
ARRECIFES DE SIAN KAN	135	2	0	0	135	2	137
YUM BALAM	450	196	0	0	450	196	646
EL PALMAR	45	37	30	27	75	64	139
DZILAM	26	18	0	0	26	18	44
LAGUNAS DE YALAHAU	26	18	0	0	26	18	44

Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación Para el Desarrollo, Cuenta de la Hacienda Pública 2006.

El total de beneficiarios indígenas por región para 2006 sumaron 12,090. Esta cifra fue menor en 4,000 mil personas con respecto a lo que fue registrado el año anterior. En el caso de los beneficiarios indígenas para el ejercicio del 2006 tampoco se realizó el registro de beneficiarios derivados de la ejecución de Estudios técnicos.

El 43% de los beneficiarios indígenas son mujeres, lo cual mejora el porcentaje con respecto a la igualdad de género. En 2005 se registraron 41% de mujeres. El 59% de los beneficiarios indígenas se concentran solamente en diez regiones: RB Montes Azules, APFF Nahá-Mezabok, RPC La Montaña, RPC La Chinantla, PN Palenque, RB Tehuacan-Cuicatlán, RPC Costa Grande, APFF Otoch-Maax-Yetel, PN La Tarahumara y RPC La Mixteca. (Cuadro 16)



**Cuadro No.15**  
**Beneficiarios Indirectos por tipo de acción y Región, 2005.**

REGIÓN	PC		C		ET		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>67447</b>	<b>50204</b>	<b>15517</b>	<b>14160</b>	<b>31524</b>	<b>26850</b>	<b>114489</b>	<b>91214</b>	<b>205703</b>
<b>REGION NOROESTE</b>	<b>4941</b>	<b>3524</b>	<b>3549</b>	<b>3668</b>	<b>12752</b>	<b>9225</b>	<b>21242</b>	<b>16417</b>	<b>37659</b>
ALTO GOLFO DE CALIFORNIA	44	34					44	34	78
CONSTITUCIÓN 1857	195	162	84	248			279	410	689
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR	122	90			744	820	866	910	1776
VALLE DE LOS CIRIOS	109	162	169	194	273	354	551	650	1201
IGC ENSENADA	305	85	55	275	81	50	441	410	851
ELIZCANDU	820	670	250	300	605	685	1675	1655	3330
SIERRA LA LAGUNA	182	185			80	73	262	258	520
IGC LA PAZ	71	84					71	84	155
BAHÍA DE LORETO			39	37	1206	807	1245	844	2089
CABO PULMO	235	240	1060	1040	1000	1200	2295	2480	4775
CABO SAN LUCAS	150	150	860	820	1500	1500	2510	2470	4980
IGC CULIACAN			6	130	4536	2057	4542	2167	6719
LA GLIASMA	19	22	2	20	1040	800	1061	842	1903
MESETA DE CACAXTLA					130	35	130	35	165
MARISMAS NACIONALES	782	722	4	4			786	726	1512
BAHIA DE SANTA MARIA					24	27	24	27	51
SIERRA DE ALAMOS RIO CUICHUJAQUI	357	289	20	20	610	360	987	689	1676
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR	94	122			34	122	122	122	248
AJOS BABISIFE	1266	297	480	340	58	7	1804	644	2448
IGC GUAYMAS	190	210	520	300	865	430	1575	940	2515
							0	0	0
<b>REGION NORESTE</b>	<b>8820</b>	<b>8468</b>	<b>701</b>	<b>730</b>	<b>387</b>	<b>273</b>	<b>9908</b>	<b>9471</b>	<b>19379</b>
MADERAS DEL CARMEN	450	270					450	270	720
CUATROCIELEGAS	587	471	78	74	360	249	1025	794	1819
CANON DE SANTA ELENA	552	304					552	304	856
MAPIMI	1208	935					1208	935	2143
TITULACA PAPIGOCHIC	435	580					435	580	1015
CASCADE DE BASEASACHI	620	1080	70	80			690	1160	1850
CAMPO VERDE	555	130					555	130	685
SIERRA TARALUMARA	1644	1485	300	350			1944	1835	3779
MOHINORA	273	715					273	715	988
JANOS	270	380					270	380	650
MESANOS DE SAMALAYUCA	350	420					350	420	770
LA MICHILIA	470	417			12	9	482	426	908
MAPIMI	1246	1161	103	76			1349	1237	2586
CLUMBRES DE MONTERREY	160	120	150	150	15	15	325	285	610
TAMAULIPAS							0	0	0
							0	0	0
<b>REGION OCCIDENTE</b>	<b>8586</b>	<b>5366</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>428</b>	<b>431</b>	<b>9234</b>	<b>5897</b>	<b>15121</b>
MANANTLAN (Com. Jalisco-Méridico)	950	155	100	75			1050	230	1280
SIERRA DE MANANTLAN (Jalisco)	3240	1624	100	25			3340	1649	4989
BOQUE LA PRIMAVERA	19	2					19	2	21
SIERRA DE QUILA	422	422					422	422	844
EDO. DE MEXICO	717	685	0	0	0	0	717	685	1402
MARIPOSA MONARCA (Edo. Mex)	717	685					717	685	1402
IZTACCHUATL-POPOCATEPTL-ZOQUIAPAN							0	0	0
MARIPOSA MONARCA (Méx)	2167	2368			368	371	2535	2729	5264
PLUREPECHA	733	515					733	515	1248
PRESA ZICURAN	43	36			60	60	103	96	199
MARISMAS NACIONALES	305	81					305	81	386
SIERRA DE VALLEJO							0	0	0
							0	0	0
<b>CENTRO GOLFO</b>	<b>7438</b>	<b>4889</b>	<b>2416</b>	<b>2301</b>	<b>828</b>	<b>178</b>	<b>10682</b>	<b>7348</b>	<b>18030</b>
BARRANCA DE METZITITLAN	239	276	1415	1390			1654	1665	3319
EL CHICO	26	25	12	14			38	39	77
LAGUNA DE TECOCOMULCO	1	1					1	1	2
CHICHINAUTZIN-LAGUNAS DE ZEMPOALA	170	105			50	40	220	145	365
IZTACCHUATL-POPOCATEPTL-ZOQUIAPAN	280	15			620	100	900	115	1015
SIERRA DE HUAHUILTA	340	225					340	225	565
IZTACCHUATL-POPOCATEPTL-ZOQUIAPAN	1794	749	460	395			2254	1144	3398
LA MALINCHE, PUEBLA	44	210					44	210	254
TEHUACAN-CUICATLAN	1100	105	120	240			1220	345	1565
LA MALINCHE	1113	1317					1113	1317	2430
SIERRA GORDA	424	444	155	155			579	599	1178
SIERRA DE ABRA TANCHIPA	187	183					187	183	370
PARQUE NACIONAL EL POTOSI	80	80					80	80	160
SIERRA DE ALVAREZ	176	174					176	174	350
LA MOJONERA	193	180					193	180	373
EL GORGORRON	250	255					250	255	505
LOS TUXTLAS	725	475					725	475	1200
SISTEMA ARRECIFAL VERACRUZANO	234	40	184	37	158	38	576	115	691
PICO DE ORIZABA	62	10	70	70			132	80	212

REGIÓN	PC		C		ET		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	H	M	
<b>REGION PACIFICO SUR</b>	<b>9119</b>	<b>5327</b>	<b>2980</b>	<b>2953</b>	<b>9684</b>	<b>9814</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
CARRIZAL	57	48					57	48	105
COSTA GRANDE	116	75	180	174			296	249	545
COSTA GRANDE (GONBIO)	280	145			204	186	484	331	815
MONTAÑA	1060	330	885	925			1945	1255	3200
CHICHILA	409	418					409	418	827
HUATULCO	570	541	898	905	400	450	1868	1898	3764
COPALITA	65	70			111	117	176	187	363
LAGUNAS DE CHACAHUA	355	155					355	155	510
MIXTECA	663	417			1525	1720	2188	2137	4325
ISTMO OAXAQUEÑO	863	776			1093	670	1956	1446	3402
TEHUACAN-CUICATLAN	1220	100	60	65	3983	4264	5263	4429	9692
CHINANTLA	1645	663	337	299			1982	962	2944
VALTEPECISTMO	130	64	70	8	280	300	352	378	730
YACILTEPEC	300	325	320	280	160	140	780	745	1525
COSTA DE OAXACA	344	295	45	48	251	282	640	625	1265
BARRA DE LA CRUZ	45	20					45	20	65
BENITO JUÁREZ	297	278			1562	1562	1859	1840	3699
CERRO DE LAS FLORES	110	123			115	123	225	253	348
SIERRA NORTE	656	601	247	248			903	850	1753
							0	0	0
<b>REGION FRONTERA SUR</b>	<b>19719</b>	<b>15943</b>	<b>3611</b>	<b>2690</b>	<b>3077</b>	<b>2585</b>	<b>26408</b>	<b>21218</b>	<b>47626</b>
NAHA Y METZABOK	1356	1356					1356	1356	2712
EL TRIUNFO	4019	2410	370	241	780	560	5169	3211	8380
COMUNIDAD LACANDONA	375	5	90	42			465	47	512
LA SEPULTURA	490	340			100	90	690	430	1120
MONTES AZULES	4910	3405	1478	961	801	560	7189	4926	12115
LA ENCUCILADA	485	501	45	55	465	463	950	919	2014
SELVA EL OCOTE	1203	1507					1203	1507	2710
PALENQUE	500	460			187	187	687	647	1334
LAGUNAS DE MONTEBELLO	284	238	165	201	60	50	509	489	998
CANON DEL SUMEDERO	100	50	675	380			775	430	1205
BONAMPAR	308	120			308	120	308	120	428
MOLCAN TACANA	208	192	193	182	50	50	451	424	875
PANTANOS DE GENTLA	5481	5389	495	538	634	625	6610	6522	13132
							0	0	0
<b>REGION PENINSULA DE YU</b>	<b>8814</b>	<b>6707</b>	<b>2060</b>	<b>1718</b>	<b>4368</b>	<b>4344</b>	<b>15242</b>	<b>12769</b>	<b>28011</b>
LAGUNA DE TERMINOS	684	565	280	268	150	108	1114	941	2055
CALAKMUL	559	648	755	540	640	325	1954	1513	3467
LOS PETENES	271	276	45	55			316	331	647
RIA CELESTUN	142	142	84	84			226	226	452
ARRECIFES DE COZUMEL	615	375	240	240	1287	1287	2142	1902	4044
BANCO CHINCHOBRO	160	280			100		260	280	540
ARRECIFES XCALAC	50	50					50	50	100
S. OCCIDENTAL DE LA ISLA MUJ	100	100			256	242	356	342	698
PUERTO MORELOS	179	322					179	322	501
ISLA CONTOY	85	107	100		894	1341	1079	1448	2527
SIAN KAAN	140	130	100	80			240	210	450
ARRECIFES DE SIAN KAAN	100	100			100		100	100	200
YUMBALAM	2750	1700					2750	1700	4450
RIO LAGARTOS	490	490	350	350			840	840	1680
ARRECIFE ALACRANES	200	200					200	200	400
RIA CELESTUN	114	182	36	36	1041	1041	1191	1259	2450
EL PALMAR	128	80	70						



**Cuadro No. 16**  
**Población indígena por tipo de acción Proders, por Región, 2006**

REGIÓN	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>1,261</b>	<b>614</b>	<b>250</b>	<b>289</b>	<b>1,511</b>	<b>903</b>	<b>2,414</b>
<b>REGIÓN NOROESTE</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>146</b>	<b>162</b>	<b>173</b>	<b>204</b>	<b>377</b>
VALLE DE LOS CIRIOS							
SIERRA DE SAN PEDRO MARTIR							
IGC ENSENADA							
CONSTITUCIÓN 1857	21	38	1	29	22	67	89
BAHÍA DE LORETO					0	0	0
EL VIZCAINO					0	0	0
IGC LA PAZ					0	0	0
CABO SAN LUCAS					0	0	0
CABO PULMO					0	0	0
SIERRA LA LAGUNA					0	0	0
ALTO GOLFO DE CALIFORNIA					0	0	0
BAHÍA DE SANTA MARIA					0	0	0
EL PINACATE Y GRAN DESIERTO DE ALTAR	6	4			6	4	10
IGC CUJACAN					0	0	0
IGC GUAYMAS			92	105	92	105	197
LA GUASIMA					0	0	0
MARISMAS NACIONALES			53	28	53	28	81
MESETA DE CACAXTLA					0	0	0
SIERRA DE ALAMOS RIO CUCHULQUIA					0	0	0
AJOS-BABISPE					0	0	0
					0	0	0
					0	0	0
<b>REGIÓN NORESTE</b>	<b>361</b>	<b>136</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>366</b>	<b>143</b>	<b>509</b>
CASCADA DE BASASEACHI					0	0	0
TUTUACA PAPIGOCHIC					0	0	0
CAMPO VERDE					0	0	0
MARIM					0	0	0
CUMBRES DE MONTERREY					0	0	0
MEDANOS DE SAMALAYUCA					0	0	0
JANOS					0	0	0
CAÑÓN DE SANTA ELENA					0	0	0
CUATROCIEGAS					0	0	0
MOHINORA					0	0	0
MADERAS DEL CARMEN					0	0	0
LA MICHLIA	68	32			68	32	100
SIERRA TARALUMARA	293	104	5	7	298	111	409
					0	0	0
					0	0	0
<b>REGIÓN OCCIDENTE</b>	<b>497</b>	<b>288</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>497</b>	<b>288</b>	<b>785</b>
PRESA ZICURAN					0	0	0
MARISMAS NACIONALES					0	0	0
SIERRA DE VALLEJO					0	0	0
SIERRA DE MANANTLÁN	202	150			202	150	352
BOSQUE LA PRIMAVERA					0	0	0
SIERRA DE QUILA					0	0	0
PUREPECHA	93	42			93	42	135
MARIPOSA MONARCA	202	96			202	96	298
					0	0	0
<b>CENTRO GOLFO</b>	<b>376</b>	<b>148</b>	<b>99</b>	<b>120</b>	<b>475</b>	<b>288</b>	<b>763</b>
BARRANCA DE METZITILAN					0	0	0
CHICHINAUTZIN-LAGUNAS DE ZEMPOLA	158	116			158	116	274
EL CHICO					0	0	0
EL GORGORRON					0	0	0
PARQUE NACIONAL EL POTOSI					0	0	0
LAGUNA DE TECOCOMILCO					0	0	0
STZACIQUIL-POPOCATEPIL-ZOQUIAPAN	162	25	15	110	177	135	312
LA MALINCHE, PUEBLA					0	0	0
LA MALINCHE	9	6			9	6	15
LA MOJONERA					0	0	0
LOS TUXTLAS	47	1	84	10	131	11	142
PICO DE ORIZABA					0	0	0
SIERRA DE ALVAREZ					0	0	0
SIERRA DE HUAHUILTLA					0	0	0
SIERRA DE ABRA					0	0	0
TANCHIPA					0	0	0
SIERRA GORDA					0	0	0
SISTEMA ARRECFIAL VERACRUZANO					0	0	0

REGIÓN	PC		C		TOTAL		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
<b>REGIÓN PACIFICO SUR</b>	<b>1,828</b>	<b>881</b>	<b>525</b>	<b>543</b>	<b>2,353</b>	<b>1,424</b>	<b>3,777</b>
HUATULCO					0	0	0
COPALITA	21	6			21	6	27
LAGUNAS DE CHACAHUA	22	6			22	6	28
MIXTECA	221	149			221	149	370
STIMO OXAUQUENO	97	28			97	28	125
TEHUACAN-SUCATLAN	359	36	60	85	419	121	540
SHINANTLA	342	163	53	62	395	225	620
VAUTEPEC-ISTMO			8	8	8	8	16
YAGUL	60	65	30	20	90	85	175
COSTA DE OAXACA	48	35			48	35	83
BARRA DE LA CRUZ	9	4			9	4	13
BENITO JUÁREZ	88	92			88	92	180
CERRO DE LAS FLORES	134				134	0	134
SIERRA NORTE	63	92	17	9	80	101	181
CARRIZAL	57	48			57	48	105
COSTA GRANDE	57	50	180	174	237	224	461
ZOSTA GRANDE(CONBIO)					0	0	0
MONTAÑA	210	66	177	185	387	251	638
CHICHILA	40	41			40	41	81
					0	0	0
<b>REGIÓN FRONTERA SUR</b>	<b>1,938</b>	<b>831</b>	<b>770</b>	<b>480</b>	<b>2,708</b>	<b>1,311</b>	<b>4,019</b>
NANAY Y MEYZABOQ	532	135	40	0	572	135	707
EL TRIUNFO	59	49			59	49	108
COMUNIDAD LACANDONA	75	25	11	7	86	32	118
LA SEPULTURA					0	0	0
MONTES AZULES	1095	500	484	270	1579	770	2349
LA ENRIQUILADA					0	0	0
SSELVA EL OCOTE					0	0	0
PALENOQUE	100	92	225	194	325	286	611
LAGUNAS DE MONTEBELLO			10	9	10	9	19
CAÑÓN DEL SUMIDERO					0	0	0
BONAMPAK	77	30	0	0	77	30	107
VOLCAN TACANA					0	0	0
PANTANOS DE CENTLA					0	0	0
LAGUNA DE TÉRMINOS					0	0	0
					0	0	0
<b>REGIÓN PENÍNSULA DE YUCATÁN</b>	<b>994</b>	<b>635</b>	<b>89</b>	<b>96</b>	<b>1,083</b>	<b>731</b>	<b>1,814</b>
CALAKMUL	187	98	16	36	203	134	337
RIO LAGARTOS					0	0	0
ARRECIFE ALACRANES					0	0	0
RIA CELESTUN	102	28	24	36	126	64	190
LOS PETENES	6	62	20	0	26	62	88
ARRECIFES DE COZUMEL			1	8	1	8	9
BANCO CHINCHORRO					0	0	0
ARRECIFES XCALAC					0	0	0
S. OCCIDENTAL DE LA ISLA MUJERES, PUNTA CANGUN Y PUNTA NIZUC					0	0	0
OTOCH MAAK YETEL	386	68			386	68	454
PUESTO MORELOS					0	0	0
ISLA CONTOY					0	0	0
SIAN KANAN	106	79	8	8	114	87	201
ARRECIFES DE SIAN KANAN	45	2			45	2	47
YUM BALAM	75	255			75	255	330
EL PALMAR	35	8	20	8	55	16	71
IZILAM	26	18			26	18	44
LAGUNAS DE YALAHAU	26	17			26	17	43

Fuente: CONANP, Dirección General de Conservación Para el Desarrollo, Cuenta de la Hacienda Pública 2006.



## **6. Evaluación de la transparencia del ejercicio 2006 del Proders: procedimiento operativo, visión interna y percepción de los beneficiarios.**

Uno de los objetivos centrales de la evaluación externa del ejercicio presupuestal 2006 del Proders se ubicó en el análisis y cuantificación del grado de transparencia del proceso administrativo del programa, en el sentido extenso del término. Para este propósito, el equipo de trabajo de la investigación se propuso lograr un concepto y enfoque amplios de la transparencia, que cubre no solamente la visión del procedimiento interno y de los administradores y operadores del programa.

Se buscó además incorporar, de acuerdo a los requerimientos contenidos en los Términos de Referencia de la investigación emitidos por CONANP, la visión externa proveniente de los principales involucrados en las acciones integradas al programa, los grupos sociales objetivo a los cuales se dirigen los apoyos ofrecidos por el programa.

Los beneficiarios constituyen, por así decirlo, la razón de ser del Proders, por lo cual se estimó indispensable que una evaluación de la transparencia del ejercicio 2006 del programa, debiera también expresar la opinión obtenida directamente de los grupos de beneficiarios de los proyectos comunitarios, las acciones de capacitación comunitaria y los estudios técnicos desarrollados con recursos del año referido.

De acuerdo con este planteamiento, para propósitos de la evaluación de la transparencia del ejercicio presupuestal, se emprendieron dos principales grupos de acciones, cada una de distinto alcance y perspectiva, pero que en conjunto proporcionan una aproximación adecuada a lo que, desde un sentido amplio, se entiende por transparencia en la presente evaluación externa:

1. Detección y evaluación de la transparencia desde la perspectiva del proceso interno de la entidad administradora del programa, CONANP.
2. Detección y evaluación de la transparencia desde una perspectiva externa al programa y a la Institución que lo administra, pero directamente involucrada en la gestión y en los impactos que genera, es decir, la perspectiva de los beneficiarios directos.

Esto último resulta de especial interés para la investigación, dado que constituye una medida de referencia del nivel de efectividad del programa, obtenido a través de la opinión expresada por los grupos de beneficiarios de las acciones que apoya el Proders y que complementa la información de fuentes internas integrada a la evaluación.

Al respecto, se tiene el convencimiento de que sería de poco valor obtener una imagen de la transparencia del ejercicio analizando solamente la parte interna del proceso, ya que sería posible cumplir las metas del ejercicio presupuestal, es decir, gastar los recursos asignados y hacerlo de acuerdo a las Reglas de Operación, pero sin lograr que las comunidades perciban los beneficios que deben derivarse de las acciones del programa, es decir, sin lograr los objetivos.

Entendemos para propósitos de esta evaluación, que sin duda los recursos deben gastarse de manera correcta, es decir, con apego a la normatividad vigente, pero cumpliendo el cometido final del programa, en términos de los intereses de las comunidades y del medio natural que las rodea.

Una perspectiva amplia de la transparencia obliga por tanto, no solamente a tomar en cuenta los aspectos procedimentales del programa, sino además, y sobre todo a considerar el grado de satisfacción de los beneficiarios, su conocimiento de los aspectos básicos del programa y el nivel de involucramiento e identificación con sus objetivos.

Sobre estos planteamientos, para propósitos de la evaluación del ejercicio 2006 de Proders, se analizó y evaluó el nivel de transparencia, entendido desde una perspectiva amplia, desde varios enfoques:

- Apego a Reglas de Operación y transparencia en el proceso de asignación y aplicación de los recursos presupuestales del programa en el año analizado, es decir, el cuidado que se puso en ejercer los recursos de acuerdo a la normatividad vigente.
- Percepción de la eficiencia del programa y la problemática específica del ejercicio 2006, desde el punto de vista de los administradores y operadores locales, lo que implicó interiorizarnos de los problemas de mayor relevancia que obstaculizaron la efectividad y la transparencia del ejercicio.
- Percepción del programa, los resultados obtenidos, la institución que lo administra y del personal que lo opera, por parte de los beneficiarios, es decir la imagen que tienen los destinatarios de los recursos del programa, de quienes lo operan y de los beneficios directos generados.
- Conocimiento del proceso administrativo del programa y nivel de involucramiento en el mismo, por parte de los beneficiarios, punto de especial interés para CONANP, de acuerdo a los Términos de Referencia de la investigación.

En el Informe Preliminar de la investigación, concluido en septiembre de 2006, se logró un primer acercamiento a la transparencia del programa mediante el desarrollo parcial de los dos primeros enfoques, lo cual fue ampliado y complementado durante la segunda etapa del trabajo de campo, realizada en noviembre y diciembre el mismo año, que cubrió, además de una muestra mucho más amplia del total de acciones, la información relacionada con las dos últimas perspectivas, que hacían indispensable la interacción directa con los grupos de beneficiarios, a fin de tener una visión global de la transparencia del programa que incorporara el punto de vista de los grupos atendidos.

Para la presentación de los resultados generales de mayor relevancia en materia de transparencia obtenidos en esta parte de la investigación, el capítulo se divide en cinco secciones.

En la primera se explicitan las bases metodológicas para el levantamiento, organización y análisis de la información requerida para evaluar la transparencia del proceso administrativo en las perspectivas arriba mencionadas.

En la segunda se señalan y describen brevemente las etapas del proceso administrativo que establecen las Reglas de Operación vigentes para el ejercicio 2006 del programa. El objetivo es proporcionar el marco de referencia para contrastar la información recopilada durante las dos etapas del trabajo de campo y contextualizar los resultados del análisis realizado sobre la información documental y testimonial referida al primero de los enfoques emprendidos, es decir, el apego a las Reglas de Operación durante el ejercicio 2006 del Proders.

La tercera sección presenta los resultados obtenidos durante las visitas a las oficinas locales de las ANP, a partir, por un lado, de las opiniones de quienes tienen bajo su responsabilidad la operación del programa, y los resultados de la revisión documental realizada a los expedientes de las acciones realizadas con recursos presupuestales del ejercicio 2006 del Proders, por el otro.

El objetivo central consistió en determinar el nivel de transparencia del proceso administrativo, considerando el grado de apego a la normatividad vigente, cuantificado mediante el Índice de Transparencia del ejercicio, estimado específicamente para este propósito.

Al respecto, se consideró también de relevancia rescatar las apreciaciones del personal responsable de la administración y operación a nivel local de Proders en torno a los problemas organizacionales y operativos, las áreas de mejora potencial y de fortalecimiento de la gestión del programa y los factores críticos de los cuales depende una gestión exitosa del mismo.

En la cuarta sección se presentan los resultados de la transparencia del proceso desde los dos últimos enfoques señalados, derivados de la interacción con los beneficiarios finales, destacando principalmente los aspectos que tienen que ver con la identificación del Proders, de la Institución y el personal que lo administra, la percepción de los beneficios generados por el programa, el conocimiento del proceso administrativo que lo sustenta y de los derechos y obligaciones que adquieren los destinatarios de los recursos, lo cual se cuantifica mediante el Índice de Percepción de los beneficiarios. Finalmente, en la última sección del capítulo se presentan algunas conclusiones generales derivadas del trabajo de campo y del análisis realizado.

### 6.1 La evaluación de la transparencia del ejercicio 2006: el enfoque metodológico.

La evaluación de la transparencia del proceso administrativo, de acuerdo a los dos primeros enfoques explicitados en la sección anterior, se realizó a partir de la revisión documental de los expedientes de las acciones del ejercicio 2006 de Proders y de la información testimonial derivada de las interacciones con personal directivo y operativo del programa.

ANP y RPC comprendidas en la revisión documental de la Evaluación del Ejercicio 2006 de Proders		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Noroeste                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB El Vizcaino</li> <li>▪ RB Sierra La Laguna</li> <li>▪ APFF IGC - La Paz</li> <li>▪ APFF IGC - Culiacán</li> </ul> </li> <li>▪ Región Noreste                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Mapimí</li> <li>▪ APFF Cuatrociénegas</li> <li>▪ APFF Maderas del Carmen</li> <li>▪ PN Cumbres de Monterrey</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Occidente                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Sierra de Manantlán</li> <li>▪ RB Mariposa Monarca</li> <li>▪ APFF Bosque La Primavera</li> </ul> </li> <li>▪ Región Centro Golfo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Barranca de Metztlán</li> <li>▪ RB Los Tuxtlas</li> <li>▪ APFF CB Chichinautzin</li> <li>▪ PN El Tepozteco</li> <li>▪ PN Lagunas de Zempoala</li> <li>▪ PN El Chico</li> <li>▪ PN Izta - Popo</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Pacífico Sur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Tehuacán - Cuicatlán</li> <li>▪ PN Huatulco</li> <li>▪ PN Lagunas de Chacagua</li> </ul> </li> <li>▪ Región Frontera Sur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Pantanos de Centla</li> <li>▪ APFF Laguna de Términos</li> </ul> </li> </ul>

La revisión documental, orientada a evaluar el grado de apego a las Reglas de Operación vigentes durante la aplicación de los recursos del ejercicio presupuestal del Proders correspondiente a 2006, se realizó en un total de 23 ANP, de las cuales 10 fueron Reservas de la Biosfera, 6 Áreas de Protección de Flora y Fauna y 7 Parques Nacionales, pertenecientes a 6 Direcciones Regionales y localizadas en 16 entidades federativas.

En lo que respecta al levantamiento de información testimonial, a partir de entrevistas con personal directivo y operativo de las oficinas locales de CONANP, la información presentada en el Informe Preliminar se complementó con información recabada durante la segunda etapa de trabajo de campo. En total cubrió 28 ANP, 13 Reservas de la Biosfera, 7 Áreas de Protección de Flora y Fauna y 8 Parques Nacionales, localizados en las 7 Direcciones Regionales de CONANP, de 18 entidades federativas.

El Anexo 11 contiene la documentación derivada del trabajo de campo realizado para la obtención de la información recopilada de la muestra estadística de acciones del ejercicio 2006 de Proders. La cédulas de base para la captura de la información utilizada para el análisis realizado se denominan *Cédula de captura de Información Básica para la Evaluación del Apego a las Reglas de Operación* y *Cédula de Captura de Información para la Evaluación de la Percepción e imagen del Programa e Involucramiento de los beneficiarios*. Estas cédulas contienen la información detallada de cada una de las 152 acciones integradas a la muestra revisada durante el trabajo de campo realizado durante los meses de noviembre y diciembre de 2006.

La tabla siguiente presenta las ANP en las cuales se tuvieron interacciones con personal encargado del programa para la obtención de información acerca de los problemas organizacionales y operativos, áreas de mejora potencial y de fortalecimiento de la gestión del programa y factores críticos para la gestión exitosa del programa, se aplicó un cuestionario cuyas preguntas estuvieron dirigidas a reforzar la revisión documental, así como para conocer de manera directa las opiniones y comentarios de los

operadores del programa, respecto a la eficiencia del proceso administrativo y de la organización de sustento a la operación.

ANP y RPC en las que se realizaron entrevistas con personal directivo para el levantamiento de la información testimonial de base a la Evaluación del Ejercicio 2006 de Proders		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Noroeste                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB El Vizcaíno</li> <li>▪ RB Sierra La Laguna</li> <li>▪ APFF IGC - La Paz</li> <li>▪ APFF IGC - Culiacán</li> </ul> </li> <li>▪ Región Noreste                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Mapimí</li> <li>▪ APFF Cuatrociénegas</li> <li>▪ APFF Maderas del Carmen</li> <li>▪ PN Cumbres de Monterrey</li> </ul> </li> <li>▪ Región Occidente                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Sierra de Manantlán</li> <li>▪ RB Mariposa Monarca</li> <li>▪ APFF Bosque La Primavera</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Centro Golfo                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Barranca de Metztitlán</li> <li>▪ RB Los Tuxtlas</li> <li>▪ APFF CB Chichinautzin</li> <li>▪ PN El Tepozteco</li> <li>▪ PN Lagunas de Zempoala</li> <li>▪ PN El Chico</li> <li>▪ PN Izta - Popo</li> </ul> </li> <li>▪ Región Pacífico Sur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Tehuacán - Cuicatlán</li> <li>▪ PN Huatulco</li> <li>▪ PN Lagunas de Chacahua</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Región Frontera Sur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Pantanos de Centla</li> <li>▪ APFF Laguna de Términos</li> <li>▪ PN Palenque</li> </ul> </li> <li>▪ Región Península de Yucatán                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ RB Ría Celestún</li> <li>▪ RB Ría Lagartos</li> <li>▪ RB Calakmul</li> <li>▪ RB Los Petenes</li> </ul> </li> </ul>

El trabajo de campo para el cumplimiento de estas actividades se realizó en dos etapas; la primera de ellas se desarrolló en julio – agosto y la segunda en noviembre – diciembre de 2006.

La revisión documental de los expedientes de cada una de las acciones que conforman el ejercicio 2006 integradas a la muestra de ANP visitadas, se hizo para evaluar disponibilidad de documentación de respaldo al ejercicio presupuestal, mediante listas de chequeo para cada acción verificada, clasificadas de acuerdo a las etapas del procedimiento administrativo del programa, tal y como aparecen definidas en las Reglas de Operación vigentes: Difusión y Promoción, Recepción, Evaluación y Selección de Propuestas, Difusión y Comunicación de Resultados, Integración de Comités Pro-Obra, protocolización de

Convenios de Concertación, Entrega de Recursos y Comprobación de Gastos y firma de Actas de Entrega Recepción.

La verificación documental se hizo sobre la muestra de las 23 ANP consignadas en el Cuadro 1 y cubrió 516 del total de 1,496 acciones que constituyeron el ejercicio 2006 del Proders, de acuerdo a la información disponible. En términos relativos, la revisión documental cubrió un tercio de las acciones totales del ejercicio 2006 y 36% del presupuesto ejercido.<sup>60</sup>

**Cuadro N° 1**  
**Muestra de acciones a las que se realizó revisión documental de expedientes técnicos de acciones del ejercicio 2006 del Proders**

	Número de acciones			Presupuesto ejercido		
	Total	Muestra	(%)	Total	Muestra	(%)
<b>Total</b>	1,492	516	34	89,115,527	31,917,463	36
<b>Proyectos</b>	966	362	37	67,792,133	26,045,947	38
<b>Estudios técnicos</b>	176	58	33	10,724,723	3,142,250	29
<b>Capacitaciones</b>	354	96	27	10,598,671	2,729,266	26
<b>ANP Y RPC</b>	109	23	21			

Fuente: UNAM, Facultad de Economía con datos de: CONANP. "Reporte de Avance Físico-Financiero y de Metas del Proders" Septiembre de 2006. No incluye gastos de operación.

<sup>60</sup> Para mayor detalle, consultar el Anexo 6 del Informe Final en el cual se incluye un cuadro con la información desglosada y que sirvió de base para el Cuadro N° 1.



A partir de la información obtenida mediante estas actividades, fundamentalmente realizadas en campo, se diseñó el Índice de Transparencia y Honestidad en la asignación de recursos del programa, a fin de cumplir con las exigencias de los Términos de Referencia de la investigación y del Órgano Interno de Control de la SEMARNAT. La metodología y las bases de datos para el cálculo de este indicador se incluyen en el Anexo 6 del presente informe, mientras que los resultados cualitativos y cuantitativos a los que llegó el análisis se presentan en el apartado tres de este capítulo.

Por otra parte, durante las interacciones con el personal directivo y operativo de las ANP, se aplicó un cuestionario cuyas preguntas estuvieron dirigidas a reforzar la revisión documental, así como a conocer de manera directa las opiniones y comentarios de los operadores del programa, respecto a la eficiencia del proceso administrativo. Este trabajo se realizó considerando la muestra de 28 ANP y RPC referida en párrafos anteriores.

Para estos dos primeros enfoques utilizados para evaluar la transparencia del ejercicio presupuestal 2006 de Proders, se diseñó y aplicó una cédula que se utilizó en las dos etapas del trabajo de campo realizado como parte de la investigación.

Los dos enfoques complementarios de la evaluación de la transparencia del ejercicio, percepción de los beneficiarios acerca del programa, resultados obtenidos, Institución que lo administra y personal que lo opera, y conocimiento del proceso administrativo e involucramiento de los beneficiarios en el mismo, se nutrieron de información derivada de la interacción con grupos de beneficiarios de 152 acciones localizadas en 24 Áreas Naturales Protegidas localizadas en las 7 Direcciones Regionales de CONANP.

En este caso, la muestra utilizada fue la diseñada para la evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales del ejercicio presupuestal 2006 del Proders. El levantamiento de información de esta muestra de acciones se realizó con el apoyo de una cédula específicamente diseñada y aplicada para este propósito. Los resultados de estos componentes de la transparencia se presentan en la cuarta

sección de este capítulo, donde se incluye además el porcentaje de beneficiarios entrevistados y la cuantificación del Índice de Percepción de los beneficiarios, explícitamente requerido por la Dirección General de Conservación para el Desarrollo de CONANP.

## **6.2 Las Reglas de Operación del ejercicio 2006 de Proders: la regulación del proceso administrativo.**

Como se destacó en secciones anteriores de este Informe, a partir del ejercicio presupuestal correspondiente a 1998, los recursos presupuestales asignados al programa dejaron de ser considerados inversión y se reclasificaron como subsidios.

La recategorización de los recursos, si bien disminuyó notablemente la complejidad del proceso administrativo de las diversas etapas de su operación, obligó a sujetar el ejercicio de tales recursos al cumplimiento de Reglas de Operación, a través de las cuales cada determinado período, generalmente anual, se emiten formalmente los criterios y normas esenciales a los cuales debe apegarse cada ejercicio presupuestal del Proders, y en las cuales se definen las condiciones para la asignación de los recursos y la ejecución de las acciones necesarias para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo* de CONANP.

De acuerdo a las Reglas de Operación, la publicación de la Convocatoria para participar en el Proders, constituye la actividad que marca el inicio formal del ejercicio anual del programa, además con su emisión se cumple con un requisito básico de la transparencia del proceso, tal y como se menciona en el numeral 4.1.4. de las Reglas de Operación vigentes.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> 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. En general, si no se emiten nuevas Reglas, los ejercicios anuales del Proders son regidos por las últimas Reglas emitidas y publicadas oficialmente.

En apego a la normatividad, la Convocatoria se debe emitir y publicar en los diarios estatales de mayor circulación, a fin de que los posibles interesados se enteren del inicio del programa y presenten las solicitudes que les pueden convertir en beneficiarios del Proders. De acuerdo con la normatividad, dicha convocatoria debe ser publicada en un plazo no mayor a 10 días hábiles a partir de la emisión de las Reglas de Operación del programa en el Diario Oficial de la Federación. En caso de no existir modificaciones a las Reglas para los subsecuentes ejercicios fiscales, la publicación de la Convocatoria deberá hacerse dentro de los 5 días hábiles posteriores a la disposición presupuestal.

A partir de esta actividad inicial, se abre la etapa de Recepción de solicitudes, la cual, de acuerdo a las Reglas de Operación, tiene una vigencia de 20 días hábiles a partir de la publicación de la Convocatoria. En las mismas Reglas se señalan los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los interesados para ser beneficiados por el programa. En primer lugar, deben acreditar su residencia en los municipios de las ANP o RPC, a mediante credencial de elector vigente o con una constancia expedida por la autoridad local competente, para el caso de personas físicas, ejidos o comunidades.

Las personas morales deben acreditar que su fuente principal de ingresos, durante los últimos cinco años, esta constituida por actividades que promueven la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las ANP o RPC, mediante la presentación de copia de las autorizaciones, permisos, concesiones y/o licencias que hayan sido expedidas a su favor por parte de las autoridades competentes, para el aprovechamiento de recursos naturales.

El segundo requisito que deben cumplir los interesados, es formular una Solicitud de recursos en los rubros establecidos para cada uno de los conceptos de apoyo, de acuerdo a lo dispuesto en el Anexo 2 de las Reglas mencionadas. La solicitud debe presentarse en escrito libre y ser complementada por la manifestación, bajo protesta de decir verdad, de no contar con apoyos de otros programas del Gobierno Federal que puedan implicar duplicidad de acciones.

Una vez concluida la etapa de Recepción de solicitudes, incluido el período de corrección y ajustes, las Direcciones de las ANP, las Direcciones Regionales o bien las Delegaciones Federales de SEMARNAT, en el caso de regiones que no cuentan con decreto de ANP, están obligadas a realizar el proceso de Selección de las solicitudes que serán beneficiadas con recursos asignados al Proders.

**Cuadro N° 2**  
**Marco de Calificación para las Solicitudes de Apoyo del Proders**

	<b>Puntos</b>
<b>Estudios Técnicos: Criterios específicos</b>	
El estudio es determinante para la incorporación de la superficie a un programa de conservación y aprovechamiento sustentable.	3
El estudio considera acciones dirigidas a mejorar y mantener la calidad del hábitat, aprovechando de manera sustentable los recursos naturales abundantes y de importancia regional.	2
El estudio permite dar seguimiento a las acciones marcadas por el programa de Conservación y Manejo del Área Natural Protegida y evaluar su impacto socioeconómico y ambiental.	1
<b>Proyectos comunitarios: Criterios específicos</b>	
El proyecto y/o acciones promueven la conservación de la zona núcleo, zona de protección o zonas de alta biodiversidad de la Región Prioritaria y promueve el acceso equitativo a mujeres, hombres y grupos indígenas.	4
El proyecto y/o acciones están comprendidos en los lineamientos del Programa de Conservación y Manejo del Área Natural Protegida o de un Programa de Desarrollo Comunitario.	3
El proyecto y/o acciones mejoran las condiciones de producción de las comunidades ubicadas en las Regiones Prioritarias con equidad de género y etnia.	2
El proyecto y/o acciones están dirigidos a la restauración de los recursos naturales y/o del medio ambiente en Regiones Prioritarias.	1
<b>Capacitación comunitaria: Criterios específicos</b>	
Cursos o talleres que formen parte de proyectos de inversión sustentable y que propicien el acceso equitativo de mujeres, hombres y grupos indígenas.	3
Cursos o talleres que propicien la utilización, promoción y difusión de tecnologías tradicionales sustentables.	2
Cursos o talleres que sean parte de un proceso de promotores locales y/o regionales para la conservación y gestión del desarrollo sustentable.	1

Fuente: SEMARNAT: "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Regional Sustentable".  
Diario Oficial de la Federación, 1° Junio de 2005.

Lo anterior se realiza mediante una Evaluación técnica, económica y financiera. Para el caso de las ANP, podrá considerarse, si se juzga pertinente, la asesoría y recomendaciones que emitan los Consejos

Técnicos Asesores de las mismas. El marco de calificación para la evaluación de las solicitudes recibidas es el que se presenta a continuación, en el Cuadro No. 2.

Una vez que se realiza el Dictamen técnico, económico y financiero, la Direcciones o Delegaciones deben elaborar y enviar a los solicitantes una Notificación de aceptación o rechazo a las propuestas específicas. En el caso de solicitudes aprobadas, los solicitantes adquieren la condición de Beneficiarios, con lo cual adquieren ciertos derechos y obligaciones.

Entre las obligaciones principales se encuentra la conformación de Comités Pro-Obra y la protocolización de los Convenios de Concertación, en coordinación con las Direcciones de las ANP, las Direcciones Regionales, o las Direcciones Federales de SEMARNAT, según sea el caso.

Además de promover el programa, recibir y dictaminar las solicitudes, así como elaborar y entregar las notificaciones de resultados a los solicitantes, las instituciones encargadas de la administración de Proders tienen entre sus obligaciones:

- Emitir el pago respectivo de los recursos, siempre y cuando el beneficiario haya dado cumplimiento a sus compromisos.
- Brindar asistencia técnica a los beneficiarios para la realización de los trabajos correspondientes a los conceptos objeto de apoyo.
- Supervisar la calidad de los estudios técnicos y acciones de capacitación comunitaria por realizar.
- Elaborar, integrar y remitir a la CONANP el informe trimestral de avances físico financiero y de metas.

- Suscribir las actas de entrega-recepción de todas las acciones ejecutadas con los recursos.

La firma de las Actas de Entrega - Recepción representa el cierre formal de las acciones y del proceso administrativo de Proders, iniciado con la emisión de la Convocatoria. Con este trámite se concluyen las acciones y se dan por terminadas las obligaciones y derechos tanto de CONANP como de los beneficiarios.

### **6.3 La transparencia del ejercicio 2006: apego a Reglas de Operación y perspectiva de los operadores.**

Esta parte del capítulo se destina a presentar los hallazgos relevantes de las actividades realizadas para la evaluación de estos componentes de la transparencia del ejercicio 2006 del Proders, tal como fue definida en la sección inicial del presente capítulo.

Como se indicó, de acuerdo a la normatividad vigente, la publicación de la Convocatoria señala el inicio formal del proceso administrativo del programa, por lo que durante el trabajo de campo se verificó el cumplimiento de esta disposición por parte de las oficinas locales de CONANP integradas a la muestra y se recabaron copias de los diarios en que fueron publicadas dichas convocatorias, las cuales se incluyen en la documentación anexa a este Informe.

A partir de la verificación, se pudo comprobar que prácticamente en todos los casos revisados, la Convocatoria fue publicada el 17 de marzo, en atención a las notificaciones que la DGCD de CONANP envió a las Direcciones Regionales de CONANP y SEMARNAT durante el mes de enero, en las que se dieron a conocer los techos presupuestales correspondientes a cada una de las ANP y RPC incorporadas al ejercicio 2006 del programa.

Se les informó además, que las Reglas de Operación de 2005 mantendrían su vigencia durante el ejercicio 2006 y que la fecha límite para la publicación de la Convocatoria era del 17 de marzo. En muchos 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.

Además de la Convocatoria, la Promoción y difusión del programa se realizan a través de otras modalidades, de acuerdo a las especificidades de cada una de las ANP y RPC. Los directivos y promotores locales del Proders que fueron entrevistados explicaron que la difusión del programa se hace año con año, mediante visitas a las comunidades, asambleas comunitarias, entrevistas con Comisariados Ejidales, reuniones específicas convocadas por los Ayuntamientos y los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Se realiza también una promoción indirecta, de boca en boca, por parte de beneficiarios de ejercicios anteriores del programa, que conocen sus bondades y que transmiten a las comunidades vecinas las ventajas que puede tener el participar en el programa, motivándolos a presentar sus solicitudes.

Para el caso del ejercicio presupuestal del Proders correspondiente a 2006, en general se manifestó que la modalidad más efectiva de promoción es la que se realiza de forma directa en visitas a las comunidades alojadas en las ANP y RPC. Al respecto, el personal operativo entrevistado, afirmó que la publicación de la Convocatoria constituye un medio poco efectivo de difusión.

Si bien, la divulgación amplia de la Convocatoria en los principales diarios de las entidades federativas permite que las direcciones de las ANP se legitimen frente a terceros, otorgando transparencia al proceso; en términos de promoción resulta poco menos que estéril, pues por lo general las comunidades alojadas en estas áreas del país no tienen acceso cotidiano a los medios masivos impresos.

Al respecto, los operadores del programa presentaron algunas sugerencias y recomendaciones en el sentido de publicar la Convocatoria en los diarios locales y no en los estatales, para cumplir con la

obligación de dar difusión al programa y, al mismo tiempo, reducir el monto de recursos destinados a este fin. Otra inquietud compartida por los entrevistados se relaciona con el alcance de la promoción y difusión, asegurando que, por las limitaciones presupuestales del programa, estas actividades no deben realizarse de forma masiva por la demanda potencial de apoyos que existe en estas regiones.

Concedores de las limitantes presupuestales con que opera el programa, en general los promotores se reservan el derecho de hacer promoción con mayor o menor intensidad, ya que la demanda potencial de apoyos es muy amplia y los recursos generalmente insuficientes frente a las necesidades. Algunos de los entrevistados manifestaron que si se hiciera una promoción intensa, se incrementaría la demanda de apoyos y aumentaría en gran escala el número de solicitudes que no se pueden atender.

Al respecto, debe resaltarse que en el caso de la muestra, en las condiciones actuales, de 951 solicitudes recibidas por las oficinas locales de CONANP, solamente hubo recursos para atender 65%, es decir 599 acciones. Este porcentaje de solicitudes aprobadas podría reducirse notablemente si se intensificara la promoción, dada la limitación del techo presupuestal asignado a cada una de las ANP y RPC.

En estas condiciones el porcentaje de aprobación podría parecer muy bajo con relación a las peticiones de apoyo y el personal promotor del programa podría arriesgar el grado de confianza y acercamiento a las comunidades que tanto esfuerzo y dedicación han costado; por otra parte, es probable que se crearan conflictos diversos con las comunidades y pudiera generarse incertidumbre innecesaria respecto a la transparencia en el manejo de los recursos.

A pesar de los inconvenientes señalados, durante el trabajo de campo se observó que en todos los casos comprendidos en la muestra se cumplió con el requisito de difundir y promover el programa en las comunidades alojadas en las ANP, atendiendo a la obligatoriedad establecida en las Reglas de Operación vigentes.



Respecto a la siguiente etapa que comprende actividades de Recepción, Análisis, Evaluación y Dictaminación de Propuestas, se encontró que en las ANP integradas a la muestra se recibieron 951 solicitudes. En las Reglas de Operación se señala que los responsables de ejecutar el programa deben brindar a los solicitantes la asistencia técnica necesaria para que puedan incorporarse al proders.

En este sentido se pudo ratificar que en todas las ANP integradas a la muestra, el personal operativo de las mismas participó con los grupos interesados en la elaboración de las solicitudes para disipar sus dudas. Además, se detectó que varios de los grupos comunitarios ya tienen experiencia en la elaboración y documentación de solicitudes, lo que les permite cumplir con los requisitos planteados en las Reglas de Operación, sin necesidad de apoyo adicional.

Con relación al plazo de recepción de solicitudes, éstas en la mayoría de las ANP se recibieron dentro de los veinte días establecidos para esta etapa, es decir, entre el 17 de marzo y el 18 de abril. Además, el proceso de recepción de solicitudes tiene previsto, de acuerdo a las Reglas de Operación, la posibilidad de que los solicitantes puedan corregir errores en la formulación de las mismas, otorgándoles un plazo de 5 días para reintegrar las solicitudes con las correcciones pertinentes. En general, fueron pocas las solicitudes que ingresaron con errores o faltantes, gracias a que el personal técnico y operativo del programa prestó asistencia técnica a las comunidades para la integración de la documentación requisitada en las solicitudes desde el inicio del proceso, de manera que la mayoría de éstas no contenían omisiones ni errores.

Algunos de los entrevistados recomendaron la conveniencia de trabajar con un formato de respuesta inmediata para evitar que los interesados incurran en mayores gastos, pues dada la lejanía de las comunidades con respecto a los centros de atención de solicitudes, realizar traslados a las oficinas locales de CONANP puede implicarles desembolsos adicionales que, dado los niveles de ingreso prevalecientes, podrían afectar de manera considerable la economía de los grupos comunitarios solicitantes del apoyo.

Asimismo, se verificó el cumplimiento de las Reglas de Operación en el sentido de corroborar si los solicitantes pertenecen a los municipios prioritarios. En la mayoría de los casos, 26 de 28 ANP integradas a la muestra, los encargados del programa que fueron entrevistados, manifestaron que las acreditaciones se hicieron mediante la presentación de copia de credencial de elector, Carpeta Básica de los Ejidos, Actas Constitutivas de las Sociedades, y en algunos casos aislados, con una acreditación expedida por las autoridades de la comunidad.

Adicionalmente, los entrevistados de 24 ANP señalaron que los solicitantes incorporaron a los expedientes la manifestación, bajo protesta de decir verdad, que no contaban con otros apoyos que duplicaran los subsidios del Proders. En muchas de las solicitudes recibidas, la manifestación aparece en el escrito de solicitud de apoyo a las acciones propuestas por las comunidades.

Una vez finalizada la etapa de recepción de solicitudes, se da inicio al proceso de Selección y aprobación de las mismas. De acuerdo a lo que ya se ha señalado, para el ejercicio 2006 del Proders, de las 951 solicitudes recibidas de la muestra, fueron aprobadas 599, que representan 63% del total de la muestra. Respecto a los Criterios de calificación, en el 100% de los casos de la muestra se respetaron las indicaciones de las Reglas de Operación. Los directivos y operativos de cada una de las ANP proporcionaron el listado correspondiente del puntaje obtenido de cada uno de los conceptos de apoyo de las comunidades que solicitaron su incorporación al programa. Estos listados se incluyen en la documentación derivada del trabajo de campo que se anexa al presente Informe.

Los operadores comentaron que los criterios manejados en las Reglas son muy generales, por lo que en la mayoría de los casos, han incorporado algunos criterios adicionales considerando las características propias de cada una de las regiones y comunidades. Por otro lado, las Reglas de Operación vigentes para el ejercicio evaluado establecen la conveniencia de tomar en cuenta las recomendaciones del Consejo Asesor del ANP durante el proceso de selección de propuestas, sin embargo, se detectaron

opiniones encontradas al respecto. Algunos operadores locales de Proders estiman de gran utilidad dichas recomendaciones, mientras que otros consideran que la intervención del Consejo obstaculiza el desarrollo de las actividades del proceso administrativo del programa.

Se detectaron, por otra parte, algunos casos en que los Consejos estaban en formación o en reestructuración, razón por la cual no fue posible apoyarse en ellos durante el proceso de dictaminación. También se registraron situaciones en las que las Direcciones de las ANP entregaron las solicitudes al Consejo Técnico Asesor con fines informativos, pero no con propósitos de incorporarlos al proceso de evaluación técnica y económica.

El saldo final es que sólo en 14 ANP de las 28 integradas a la muestra, poco más del 50% de los casos analizados, se tomó en cuenta la opinión del Consejo Asesor durante el proceso de evaluación de solicitudes y se constató que lo más común es que el proceso de análisis y selección se realice al interior de los propios equipos de trabajo de las ANP.

Del total de las 516 solicitudes aprobadas que pudieron ser consultadas durante la revisión documental, 362 se refieren a proyectos comunitarios, 58 a estudios técnicos y 96 a acciones de capacitación comunitaria, que suman las 516 acciones arriba señaladas. En términos de montos por rubro, 82% de los recursos de la muestra fueron destinados a la ejecución de proyectos comunitarios, 10% para la elaboración de estudios técnicos y 8% para desarrollar acciones de capacitación comunitaria. Esto es congruente con las Reglas de Operación, en las que se establece que los recursos se deben destinar en una proporción de al menos un 61% para la ejecución de los proyectos comunitarios y hasta un 27% como máximo para la ejecución de estudios técnicos y capacitación comunitaria.

Una vez finalizada la etapa de análisis y aprobación de solicitudes es necesario cumplir con la obligación de elaborar y entregar a los solicitantes una Notificación, hayan sido o no seleccionados para recibir los

apoyos. Además, los responsables de las ANP deben colocar en lugares visibles de las oficinas locales de CONANP, las listas con los resultados del proceso de evaluación de las propuestas.

Al respecto, se verificó que en pocos casos se colocó la relación de solicitudes recibidas y aprobadas, pues los entrevistados señalaron que esta acción resulta inútil y duplica esfuerzos, ya que la lista no es consultada por quienes presentan solicitudes y las notificaciones cumplen con la función de comunicar a los interesados los resultados. En las ANP en las que sí se colocaron las listas en apego a la normatividad, éstas fueron exhibidas a partir de los primeros días de mayo. Sólo en la Reserva de la Biosfera Pantanos de Centla se colocó la lista de las solicitudes hasta el 5 de julio, considerando los 40 días de inactividad previos a la jornada electoral, según lo señalado en las Reglas de Neutralidad del Instituto Federal Electoral.<sup>62</sup>

Con relación a las notificaciones de los resultados del proceso de selección, aunque las Reglas de Operación mencionan que deben hacerse en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la dictaminación, la etapa de notificación para el ejercicio 2006 resultó atípica ya que debido a las limitantes impuestas por el proceso electoral, el personal de las ANP no pudo desempeñar sus actividades con normalidad. Lo anterior, provocó un retraso generalizado en el proceso administrativo que repercutió en las siguientes etapas del programa. Tal es el caso de la conformación de los Comités Pro-Obra, la formalización de los Convenios de Concertación y en la entrega de recursos.

En las Reglas de Operación, se señala que es necesario integrar los Comités Pro-Obra entre los beneficiarios, para la ejecución de los proyectos comunitarios apoyados. Esto constituye un requisito previo a la formalización de los Convenios de Concertación que deben ser firmados antes del arranque formal de las acciones y la entrega inicial de recursos a los participantes.

---

<sup>62</sup> Como referencia, se incluye la circular que distribuyó CONANP con el Acuerdo del IFE por el que se emiten las señaladas Reglas de Neutralidad, la cual fue proporcionada por la Dirección de la Reserva de la Biosfera Pantanos de Centla.

En general, los Comités son integrados mediante asambleas comunitarias con la presencia de los involucrados y son presididos por el Representante Legal del grupo, que puede ser el Presidente de Bienes Comunales, del Comisariado Ejidal o el Presidente de la Sociedad, independientemente de que sea beneficiario directo o no. Las Actas de Asambleas Comunitarias también cumplen con el requisito de notificar que los apoyos para proyectos, estudios o capacitaciones, según sea el caso, han sido aceptados.

En el caso de la muestra, el 69% de los expedientes cuentan con el Acta de Asamblea. En el Informe Preliminar se señaló que los resultados eran muy heterogéneos entre los tres tipos de acciones integrados al Proders; pues en el caso de las Capacitaciones Comunitarias pocos expedientes incluyen el Acta de Asamblea. Esto fue corroborado con la información recabada durante la segunda etapa de trabajo de campo. El bajo porcentaje en el caso de las acciones de Capacitación Comunitaria se debe a que muchas de éstas son inducidas por las Direcciones de las ANP y constituyen actividades de poca duración y en general son de escasos recursos involucrados.

Respecto a la conformación de los Comités Pro-Obra y a la firma de los Convenios de Concertación, la mayoría de los operadores del programa manifestaron que ya se habían formado y firmado la totalidad de los mismos, 96% y 91% respectivamente, de acuerdo a la revisión documental. En cuanto a la entrega de recursos, las Reglas de Operación señalan que a la firma de los Convenios de Concertación es posible realizar el primer pago o ministración inicial de recursos, que puede ser de hasta el 50% del monto total autorizado. Salvo contadas excepciones, todas las acciones de la muestra habían recibido al menos una ministración en el momento de la visita del grupo evaluador; sin embargo, durante la revisión documental sólo se pudo comprobar la radicación de recursos en 71% de los casos.

Lo anterior obedece a que en algunas ANP los comprobantes se encontraban en ese momento en poder de la Dirección Regional, o bien, a que al día de la visita los encargados de la parte administrativa del programa no estaban presentes. Adicionalmente, debe destacarse que en varios casos, los Convenios de

Concertación debieron ser reelaborados, aun cuando ya se habían realizado ministraciones y en algunos casos se aseguró verbalmente que los Convenios ya estaban firmados, lo que permitía la primera entrega de recursos; sin embargo, en la revisión documental tales Convenios no estaban disponibles en los expedientes de las acciones.

Al respecto, resulta conveniente recomendar un manejo más sistemático y riguroso de los expedientes de las acciones Proders, de forma tal que éstos contengan siempre toda la documentación requerida por las Reglas de Operación. Con relación a la Comprobación de gastos por parte de los beneficiarios, ésta, se realiza a través de notas de remisión y facturas en compras de materiales e insumos y listas de raya para la comprobación de gastos de mano de obra.

Por otra parte, casi todos los entrevistados argumentaron que el proceso electoral fue un factor que provocó que la entrega de los recursos y la ejecución de las acciones se retrasaran, pues en muy pocos casos se previó la suspensión de actividades impuesta por las autoridades electorales.

Los entrevistados aseguraron que esta situación resta seriedad y credibilidad a las Direcciones de las ANP ante las comunidades beneficiadas, pues los habitantes de las mismas creen que dicho retraso es responsabilidad directa de los operadores y/o promotores del programa. Este escenario no ha sido exclusivo del presente ejercicio, pues durante 2005, hubo un clima generalizado de incertidumbre asociado a la falta de oportunidad en la entrega de los recursos presupuestales por parte de las autoridades hacendarias.

Como ilustración del tipo de problemas que generan dichas situaciones, la Reserva de la Biosfera Pantanos de Centla proporcionó una nota publicada en un diario de circulación estatal, en la que los habitantes de un ejido amenazaron con manifestarse frente a las oficinas de la Reserva porque no se les habían entregado los recursos que desde el ejercicio 2005 se tenían comprometidos.

El problema del retraso en la asignación de recursos no sólo repercute en términos de credibilidad; se debe considerar que existen proyectos que tienen tiempos de ejecución bien definidos y que no pueden estar sujetos a los calendarios presupuestales sin arriesgar su desarrollo, debido a su propia naturaleza, condiciones y requerimientos; por ejemplo, existen proyectos vinculados estrechamente a factores estacionales que requieren su puesta en marcha antes o durante la temporada de lluvias, por lo que si la entrega de recursos se retrasa, el proyecto pierde oportunidad e incluso podría fracasar o postergarse un ciclo completo.

Finalmente, en lo que respecta a la firma de las Actas Entrega - Recepción, que simbolizan la conclusión del proceso administrativo de las acciones del programa, al momento de la verificación documental sólo 15% de las acciones cumplían con este requisito. Esto es así, porque la mayoría de las acciones aún no se habían finalizado al día de la visita. Al respecto algunos operadores y directivos del programa a nivel local señalaron que el formato estaba diseñado únicamente para los proyectos comunitarios, restando importancia a los estudios técnicos y capacitaciones comunitarias.

**Cuadro N° 3**

**Avance del proceso administrativo del ejercicio 2006 del Proders, por etapas establecidas en las Reglas de Operación**

	Muestra	Convocatoria	Promoción	Solicitud	Acta de asamblea	Evaluación	Ficha técnica	Notificación	Convenio	Ministraciones	Acta de Entrega Recepción
<b>Proyectos</b>	100%	98%	98%	94%	75%	82%	82%	81%	81%	74%	10%
<b>Estudios</b>	100%	91%	91%	89%	65%	77%	77%	74%	75%	65%	37%
<b>Capacitaciones</b>	100%	92%	92%	85%	44%	80%	73%	61%	64%	62%	15%
<b>Total</b>	100%	96%	96%	92%	69%	81%	80%	77%	77%	71%	14%

Fuente: Facultad de Economía. Trabajo de campo de la Evaluación del Ejercicio 2006 del Proders con base en la información recopilada en 23 ANP sobre una muestra de 516 acciones.

El cuadro N° 3 resume parte de la información presentada en este apartado y sirve como referencia para obtener algunas conclusiones de carácter general, en torno al avance del proceso administrativo del

ejercicio Proders 2006 y al apego a las Reglas de Operación vigentes, como un indicador de la transparencia del proceso.

Para efectos de calificación del grado de Transparencia del ejercicio presupuestal 2006, y a petición de la DGCD, se diseñó un Índice considerando la situación de las distintas fases del proceso administrativo del programa y la disponibilidad de la información relacionada con las mismas, detectada durante el trabajo de campo realizado.

Con la información del cuadro arriba presentado, asociada a ciertos factores de ponderación específicos detallados en el Anexo 6, se calculó el Índice de Transparencia y Honestidad en la asignación de recursos, el cual tuvo un valor de 78% (Base = 100). Desglosado por tipo de acciones, los Proyectos Comunitarios tienen un Índice mayor, 80%; mientras que en el caso de los Estudios Técnicos y de las acciones de Capacitación Comunitaria, el valor fue de 76% y 70%, respectivamente.

El valor del Índice General de Transparencia y Honestidad prácticamente no varió respecto al resultado presentado en el Informe Preliminar; sin embargo, los valores del Índice por tipo de acciones sí cambiaron. Esto se explica porque los coeficientes de ponderación se modificaron, se incorporó un mayor número de acciones y el grado de avance de éstas era mayor. En el caso de los Proyectos Comunitarios el valor del Índice disminuyó ligeramente, mientras que el de los Estudios Técnicos permaneció sin variación, para el caso de las acciones de Capacitación Comunitaria se incrementó de manera considerable, pues pasó de 55 a 70%.

Se corroboran, por otro lado, las conclusiones presentadas en el Informe Preliminar en el sentido de que son los Proyectos Comunitarios los que cuentan con los expedientes más completos, seguidos de los Estudios Técnicos y las acciones de Capacitación Comunitaria. Lo anterior, no significa que se le reste importancia a los Estudios o a las acciones de Capacitación.



Debe considerarse al respecto, que un Proyecto productivo se va desarrollando de manera paulatina, mientras que una acción de capacitación, puede durar tan sólo algunos días o incluso un solo día. Es por ello que en este último caso, hay más flexibilidad con respecto a los tiempos de entrega de documentación, firmas, etc.

La metodología utilizada para la determinación del Índice se detalla en el Anexo 6 del presente Informe.

#### **6.4 La transparencia del ejercicio 2006 desde una perspectiva ajena al proceso administrativo: la percepción de los beneficiarios.**

Se argumentó en la sección inicial del capítulo la necesidad de incorporar la visión de los destinatarios finales de los recursos del Proders a la evaluación de la transparencia del ejercicio 2006 del programa. Se insistió además, en el valor que proporciona a esta evaluación, la percepción de los beneficiarios acerca de la efectividad, por un lado, de los diversos aspectos vinculados al proceso administrativo y por otro lado, de los resultados y beneficios generados.

En esta sección del capítulo se presentan los resultados del análisis de la información relacionada con la percepción, el conocimiento de los beneficiarios sobre el proceso de selección y sobre los derechos y obligaciones que adquieren, así como su nivel de involucramiento en el proceso administrativo del programa. Ya se señaló que la información para evaluar la transparencia desde esta perspectiva se consiguió a partir de la entrevista con grupos de beneficiarios de 152 acciones, información que sirvió de base para la elaboración de dos indicadores más.

Uno de ellos se refiere al Porcentaje de Comunidades Beneficiarias consultadas en materia de Transparencia y Honestidad del Programa. Para la evaluación del ejercicio 2006, ese porcentaje fue de 10%, pues de un total de 1,496 acciones, se interactuó con grupos de beneficiarios de 152 acciones según se dejó indicado.

Respecto al Porcentaje de percepción favorable del programa, el 100% de los beneficiarios entrevistados manifestaron muy buena opinión del Proders. En el resto de esta sección se presentan más elementos que refuerzan esta conclusión y también se incluyen los resultados relacionados con el conocimiento y el grado de involucramiento de los beneficiarios del programa en el proceso administrativo.

A pesar de la buena opinión que los beneficiarios manifestaron acerca del programa, sólo el 70% de éstos lo identifican por su nombre. Para algunos entrevistados Proders es equivalente a PET y no se manifiesta alguna diferencia entre ambos; además, muchas veces el personal de las ANP actúa como gestor de recursos para las comunidades frente a otras instituciones, como la Comisión Nacional Forestal, CONAFOR, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, SAGARPA, lo que explica que los entrevistados lleguen a confundir el programa y no lo identifiquen por su nombre.

En términos generales se detectó un nivel aceptable de claridad en cuanto a los objetivos de Proders. Respecto a la identificación de la Institución que lo administra a nivel nacional, CONANP, no resulta tan clara entre los beneficiarios, dado que únicamente el 13% de los entrevistados la señalan como la institución encargada de la administración del Proders. Para la mayoría de los beneficiarios el origen del programa y de los recursos con que se les apoya son el vínculo directo con las Direcciones de las ANP a las que pertenecen los promotores y técnicos; 73% de los entrevistados así lo manifestaron, lo cual parece confirmar los vínculos estrechos de confianza y comunicación que se han establecido entre el personal operativo de las ANP y las comunidades atendidas.

Por otra parte, en general los beneficiarios de las acciones de Proders relacionan al programa con mayores oportunidades de empleo e ingreso que contribuyen al mejoramiento de sus niveles de vida y le atribuyen beneficios importantes con relación al mejoramiento de las condiciones ambientales y la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad; se le vincula también con alternativas

productivas que compensan las limitaciones asociadas a la declaratoria federal de ANP de los espacios que habitan y/o aprovechan.

Sólo 10% de los entrevistados calificaron a Proders como un programa de características asistencialistas, opinión que resultó privativa de los casos en que los grupos de beneficiarios no habían participado anteriormente en el programa y no habían sido parte de sus beneficios.

Adicionalmente, no hubo una sola respuesta negativa a la pregunta formulada a los grupos entrevistados de si se considera a Proders un programa que aporta beneficios a las comunidades y en general se manifestó la voluntad de continuar vinculados a éste, solicitando recursos para complementar sus proyectos en los años subsecuentes. Los entrevistados señalaron que las áreas de mejora del programa se relacionan fundamentalmente con el incremento en los montos de los apoyos y con la entrega oportuna de los recursos.

El 38% de los grupos entrevistados manifestó lo primero, mientras que 7% indicó que es importante que la entrega de los recursos se haga puntualmente, de manera que las acciones Proders se realicen en los tiempos indicados y no interfieran con las actividades productivas de los beneficiarios. Estos resultados confirman que existe una opinión generalizada por parte de los habitantes de las comunidades asentadas en las ANP y RPC de la necesidad de mayores recursos para emprender proyectos complementarios a las acciones que desarrollan.

En la comparación subjetiva con otros programas de gobierno, la mayoría de los entrevistados señaló que Proders es un mejor programa y no hubo una sola opinión que calificara al programa como el peor de los diversos programas, de los que han sido beneficiarios. Muchos grupos se abstuvieron de hacer comentarios al respecto, pues no contaban con puntos de referencia para comparar. Entre las razones para calificar a Proders como un programa superior a otros, los beneficiarios aseguraron que se trata de un programa que no tiene tintes políticos, que se adapta a las necesidades y potencialidades de las

comunidades, que apoya proyectos novedosos que ninguna otra institución apoya, que brindan asistencia técnica permanente, que cumple lo que ofrece, etc.

En síntesis, la percepción general del programa por parte de los beneficiarios es el de un apoyo gubernamental confiable, con beneficios probados por muchas comunidades, que es asociado con palabras y resultados muy positivos y que es necesario no sólo que permanezca sino que disponga de recursos adicionales para ampliar el alcance de las acciones y las comunidades beneficiadas. En cuanto al conocimiento que los beneficiarios tienen sobre sus derechos y obligaciones, de acuerdo con la información testimonial obtenida, la mayoría de los entrevistados, 95%, manifestó claridad al respecto.

La información sobre el tema, aseguraron, es proporcionada fundamentalmente por el personal de las ANP y los beneficiarios reconocen la importancia de que se conozcan muy bien los derechos y obligaciones que tienen como participantes en el programa, dado que de eso depende un mejor desempeño de las acciones y la ausencia de malos entendidos y/o conflictos, además este conocimiento puede contribuir a impulsar una mayor transparencia en la operación del programa.

En lo que respecta al proceso de selección y evaluación técnica de las propuestas, sólo 38% de los entrevistados afirmaron conocer cuales son los criterios de selección; aunque algunos manifestaron que sí se les explicó la forma en que su propuesta se evaluaría, pero que no la recordaban, mientras que otros señalaron que no se les había informado al respecto, pero tampoco manifestaron estar muy interesados en conocerla, pues su interés específico como beneficiarios radicó, en su momento, en saber si su propuesta era aprobada o no, más que saber las causas por las cuales hubiera sido aprobada o rechazada.

A la pregunta de que si creían conveniente que los beneficiarios participaran en el proceso de selección, las opiniones afirmativas fueron escasas, pues la mayoría considera que esas son atribuciones exclusivas del personal de las ANP, o bien, que el proceso de selección se contaminaría con la participación de los

interesados, pues no se puede ser juez y parte del proceso. En cuanto al conocimiento de los beneficiarios acerca del proceso administrativo del programa, éste se limita a los aspectos básicos.

De hecho la información de que disponen se reduce a la que les es proporcionada por los operadores del programa en las reuniones de promoción y en las sesiones de trabajo para apoyar la documentación de las solicitudes; sin embargo, tienen claridad en cuanto a las actividades que se deben realizar durante la ejecución de las acciones Proders, aún cuando no dominan la información contenida en las Reglas de Operación.

Al respecto, sólo 4% de los entrevistados manifestaron estar interesados en participar de forma mas activa en la administración del programa, pues en general se consideró que la participación de los beneficiarios en el proceso administrativo tendría mas implicaciones negativas que positivas.

Recapitulando, las opiniones de los beneficiarios en términos de transparencia del proceso y percepción del programa son favorables. En el Cuadro 4 se resumen los principales resultados presentados en este apartado:

**Cuadro N° 4**  
**Percepción, conocimiento y grado de involucramiento de los beneficiarios del ejercicio 2006 del Proders**

	N° de entrevistados	(%)
<b>Percepción favorable</b>	<b>152</b>	<b>100</b>
<b>Conocimiento del proceso</b>		
Programa	106	70
Institución (CONANP)	19	13
Institución (Dirección ANP)	111	73
Proceso de selección	144	95
Derechos Obligaciones	58	38
<b>Significado y principales beneficios</b>		

Proyectos productivos	55	36
Conservación de los recursos naturales	41	27
Empleo	23	15
Asistencialismo	15	10
Proyectos para mujeres	10	7
Acciones novedosas	4	3
<b>Áreas potenciales de mejora</b>		
No hay sugerencias	90	59
Más recursos	58	38
Entrega oportuna de los recursos	11	7
Seguimiento	2	1
Más apoyo técnico	2	1
<b>Nivel de involucramiento</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Fuente: UNAM, Facultad de Economía. Evaluación del Ejercicio 2006 del Proders con base en la información recopilada durante el trabajo de campo realizado en una muestra de 152 acciones ubicadas en 26 ANP.

## 6.5 Conclusiones.

En términos generales, la evaluación de apego a las Reglas de Operación vigentes hizo evidente que durante el ejercicio presupuestal 2006 del Proders, se preservó la transparencia en la gestión del programa detectada de manera inicial, sobre una muestra más pequeña de acciones en el Informe Preliminar, cuyo trabajo de campo se realizó en los meses de julio y agosto del mismo año.

Por su parte, la segunda etapa de trabajo de campo permitió complementar la información e incorporar la visión que los beneficiarios tienen en torno al programa y los procesos del mismo, así como determinar algunos parámetros que de forma resumida expresen el grado de transparencia del ejercicio 2006 del Proders, los cuales se presentan en el Cuadro N° 5.

**Cuadro N° 5**  
**Indicadores de Transparencia y Percepción del ejercicio 2006 del Proders**

Indicadores de Transparencia		(%)
Porcentaje de evaluación favorable en materia de transparencia y honestidad en la asignación de recursos	78	
Porcentaje de comunidades beneficiadas consultadas en materia de transparencia y honestidad	10	
Porcentaje de percepción favorable de beneficiarios entrevistados	100	

Fuente: UNAM, Facultad de Economía. Trabajo de campo de la Evaluación del Ejercicio 2006 del Proders.

El Índice de Transparencia y Honestidad revela que de 516 acciones que se consideraron en la muestra, casi el 80% cuentan con un expediente que contiene toda la documentación señalada como requisito en las Reglas de Operación. Si bien, éste se considera un porcentaje alto, conviene insistir en la recomendación de tener un manejo más sistemático de los expedientes, para garantizar un grado de transparencia mayor.

Las interacciones con los operadores del programa han dejado de manifiesto que se trata de gente comprometida y honesta, y que en la mayoría de los casos deben cubrir una variedad de roles que rebasan sus funciones y capacidades, lo que ayuda a explicar, si bien no justificar, que no en todas las ANP y RPC se tenga un control adecuado de los expedientes. Muchos de los directivos y operadores entrevistados se expresaron en este sentido y en algunos casos sugirieron la posibilidad de que la partida para gastos de operación se incrementara para poder contratar más personal.

Por otra parte, como se señaló en la sección 5.3, el resultado general del Índice de Transparencia y Honestidad disimula algunas diferencias, que se revelan si se desagrega la información por tipo de acciones. La revisión documental, tanto en la primera como en la segunda etapa de trabajo de campo, permite aseverar que en el caso de los Proyectos Comunitarios, los expedientes están mejor organizados que los de los Estudios Técnicos y las Capacitaciones Comunitarias. Cabe reiterar que esto es así, porque algunos Estudios y Acciones de Capacitación son impulsados por las oficinas locales de las ANP y las

RPC, o bien porque implican tiempos cortos de duración o una interacción menor con los beneficiarios de este tipo de acciones.

En general, la revisión documental de las acciones que integraron el ejercicio mostró que la difusión del programa se hizo de acuerdo a lo establecido en la normatividad, la recepción de solicitudes y el apoyo a las comunidades se realizaron adecuadamente, las aclaraciones fueron formuladas oportunamente, y el análisis y la evaluación de las mismas se hizo de acuerdo a lo que marcan las Reglas de Operación. En los casos en que se detectaron irregularidades, éstas se explican por la suspensión de actividades asociadas al proceso electoral.

Por otro lado, si bien es cierto que las asignaciones presupuestales se han incrementando en los últimos años, los recursos siguen siendo por mucho insuficientes y aun no se ha alcanzado el nivel requerido para satisfacer la demanda existente, lo que ha impactado en muchos sentidos la operación del programa. Resulta evidente que el número de solicitudes es todavía mucho mayor que el de apoyos otorgados y el porcentaje de propuestas aceptadas es aún bajo, a pesar de que en muchos casos son propuestas viables que responden a los objetivos del programa.

Lo anterior explica en cierta medida la precaución que tiene el personal operativo de las oficinas locales de CONANP al realizar la promoción del programa, ante el temor de que la creación de expectativas que superen la capacidad presupuestal del programa le reste crédito a la importante labor realizada y la confianza ganada por parte de las comunidades con las que interactúan por medio del programa.

Debe mencionarse además, como una consecuencia de la escasez de recursos, la existencia de proyectos comunitarios técnicamente viables y rentables desde todos los puntos de vista pero que los beneficiarios deciden no emprender debido a lo reducido de los montos asociados a los apoyos concedidos. En estos casos, se ha optado por realizar los proyectos de forma plurianual, añadiendo nuevos elementos a un mismo proyecto hasta lograr su consolidación.



En determinados casos esto es considerado una ventaja, pues los grupos de trabajo se refuerzan, sensibilizan y concientizan, pero en otros casos resulta desventajoso. Si el proyecto queda inconcluso y tiene que continuarse hasta el ejercicio siguiente, las acciones van concretándose muy lentamente y esto puede causar desánimo entre los beneficiarios, en especial si consideramos las necesidades y urgencias que padecen.

Siendo insuficientes los recursos para apoyos, también lo son para sufragar los gastos de operación asociados, en opinión generalizada de los responsables del programa; consideran además que existen carencias y rezagos en términos de infraestructura e insumos para el buen desarrollo de las acciones. Asimismo, los entrevistados destacaron la necesidad de hacer más flexible la comprobación de los gastos asociados a las acciones, ya que en algunos casos resulta muy difícil comprobar ciertas erogaciones realizadas, especialmente en el trabajo de campo.

Dentro de las mejoras del presente ejercicio destaca la oportunidad en la entrega de los recursos. Sin embargo, se debe contemplar el hecho de que 2006 es un ejercicio fuera de lo normal debido a la coyuntura electoral y al impacto asociado al cierre de una administración sexenal y el inicio de otra; además, el proceso electoral también fue un factor que retrasó la ejecución de las acciones del ejercicio evaluado, asociado a la suspensión de actividades impuestas por las Reglas de Neutralidad del IFE.

En cuanto a la Percepción de los beneficiarios, el 100% de los grupos entrevistados guarda una opinión muy positiva acerca de las bondades del Proders, así como del personal que lo opera. Si bien, los beneficiarios no identifican con claridad el programa y la Institución Federal que la administra, la mayoría conoce sus derechos y obligaciones y cuenta con la información indispensable para realizar de manera exitosa sus proyectos.

Entre las fortalezas del programa, los operadores entrevistados destacaron la flexibilidad del Proders, que ha permitido financiar diferentes proyectos que tienen que ver directamente con las necesidades de las comunidades, lo que fue corroborado por los beneficiarios. Los Proyectos Comunitarios, los Estudios Técnicos y las acciones de Capacitación Comunitaria, son solicitados por los beneficiarios y están estructurados especialmente, con el fin de atacar directamente a una problemática bien definida y localizada dentro de su comunidad.

Además, el impacto generado por los programas tiene diversas vertientes. Por un lado permite a las comunidades conocer la importancia de la conservación del medio, ya que en muchos casos los habitantes desconocen de qué forma sus actividades productivas pueden dañar la naturaleza, la magnitud de este problema y los riesgos en que se incurre.

Por otro lado, al adquirir conciencia de la problemática ambiental asociada a la contaminación, deforestación y agotamiento de otros recursos naturales, las comunidades se adhieren a los objetivos de las acciones impulsadas por Proders con el propósito de lograr objetivos de conservación y mantenimiento de las Áreas.

En muchos casos se detectaron problemas de carácter político, pero este tipo de problemas tienden a disminuir cuando las comunidades se fijan una meta definida que en este caso está dirigida a la conservación de su hábitat y al incremento del capital natural. Por otro lado, al implementar acciones de conservación surgen proyectos que impactan directamente en la situación económica de las comunidades, lo que retroalimenta la disposición de los habitantes a interactuar y colaborar entre sí, con el fin de aportar nuevas ideas para el mejoramiento de dichos proyectos.

Si bien es cierto que en muchas ocasiones, el impacto económico de las acciones que apoya Proders es marginal, permite, no sólo a los beneficiarios, sino en general a los habitantes de las comunidades, generar expectativas de crecimiento a mediano y largo plazo y desarrollar en ellos un sentimiento de

identidad con relación al medio natural con el que conviven; por ello se considera que el programa es capaz de detonar procesos de organización social de mayor alcance.

Otra gran ventaja asociada al programa, consiste en que los recursos otorgados son manejados directamente por los beneficiarios, lo que favorece la transparencia y fluidez en el proceso y genera procesos locales de empoderamiento y aprendizaje en aspectos relacionados con la administración de recursos. Como un ejemplo debe mencionarse que en algunos casos analizados, por el nivel de involucramiento con los proyectos, muchas veces los Comités Pro-Obra logran detectar y negociar con los proveedores precios de los insumos inferiores a los encontrados en el mercado.

Lo anterior se traduce en la creación de remanentes que se destinan a incrementar la inversión en los proyectos y aunque esto representa un incremento marginal, demuestra la inquietud de los beneficiarios por optimizar el uso de los recursos otorgados por el programa. Dicho sea de paso, este tipo de movimientos son realizados con legalidad y transparencia y avalados por las autoridades correspondientes.

Otra ventaja del programa consiste en contar con personal que trabaja directamente en las comunidades, y que al encargarse de dar seguimiento al programa durante el desarrollo de las acciones, termina conociendo e involucrándose en la problemática de la comunidad de la forma en que lo están quienes la integran.

Este aspecto es de gran relevancia, ya que se está involucrado con las comunidades pero se tiene una visión externa a los procesos locales, por lo tanto se puede inducir a los beneficiarios a la creación de nuevos proyectos mejor dirigidos y con mayor eficacia, en beneficio de las comunidades y por supuesto de las ANP.

Una fortaleza adicional que se observa en forma generalizada, se vincula con la transferencia de Proders hacia CONANP, una institución joven y transparente, lo que ha favorecido que el desarrollo del programa se mantenga libre de corrupción. En las evaluaciones anteriores realizadas por el grupo de investigación de la Facultad de Economía se ha reiterado que uno de los activos de mayor trascendencia del programa, es la restitución de la confianza de las comunidades en las acciones y los programas públicos.



## **7. Evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de las acciones del ejercicio 2006 de Proders.**

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan los gobiernos en la actualidad es la necesidad de diseñar e implementar políticas que compatibilicen el desarrollo económico y social con los principios rectores de protección y preservación del ambiente que exige la sociedad moderna. Para resolver adecuadamente esta cuestión, se requiere disponer de una visión global de la problemática ambiental de una región o municipio y de sus perspectivas futuras, que permita establecer una política correcta de gestión ambiental tendiente a lograr el objetivo final, que es el desarrollo sustentable de la zona o comunidad bajo estudio.

La gestión de impacto ambiental pretende reducir al mínimo nuestras intromisiones y presiones para elevar al máximo las posibilidades de supervivencia de todas las formas de vida, por muy pequeñas e insignificantes que resulten desde nuestro punto de vista, reconociendo que no sabemos realmente lo que la pérdida de cualquier especie viviente puede significar para el equilibrio biológico y para la propia sustentabilidad de los ecosistemas en el largo plazo.

El Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, constituye uno de los instrumentos privilegiados de gestión ambiental que permite que las políticas públicas en materia ambiental puedan ser aplicadas y, más aún, cuida que ellas se incluyan de manera oportuna en el proceso de desarrollo y de toma de decisiones en aquellas áreas y regiones que son de particular interés para la protección y conservación, las Áreas Naturales Protegidas y las Regiones Prioritarias para la Conservación del país. Por ende, evalúa y corrige las acciones humanas y evita, mitiga o compensa sus eventuales impactos ambientales negativos.

La Evaluación Externa de los impactos del Proders permite documentar el análisis de los impactos ambientales, económicos y sociales de una acción determinada, así como de las diferentes alternativas y estrategias puntuales para su implementación, las medidas de mitigación y/o compensación, señalando

además la importancia de su seguimiento, monitoreo y control. Constituye también una fuente de información primordial para aquellas instituciones que deberán pronunciarse acerca de una acción propuesta. A continuación señalamos algunas de las estrategias y criterios de medición y valoración que, desde nuestro punto de vista, deben ser incorporadas en el análisis y evaluación del costo/beneficio de las acciones apoyadas con recursos de Proders.

Conviene señalar que las estimaciones de la rentabilidad económica, social y ambiental del ejercicio 2006 de Proders se realizaron sobre la información recabada mediante una cédula específicamente diseñada y aplicada para este propósito y aplicada en 152 acciones realizadas el año objeto de evaluación localizadas en 24 ANP y RPC de las 7 Direcciones Regionales de CONANP.

El tamaño y diseño estadístico de la muestra se realizaron de acuerdo a los requerimientos técnicos definidos en los Términos de Referencia de la investigación, de acuerdo al procedimiento técnico que se detalla en el Anexo 6 *Metodología para la definición del tamaño y estructura de la muestra estadística de base al trabajo de campo*, de este Informe Final.

Los resultados cuantitativos de las evaluaciones se presentan en el Anexo 5 *Matriz Cualitativa de Correlación Multifactorial de las acciones del ejercicio 2006 de Proders y Evaluación de la Rentabilidad Económica y Ambiental de las acciones del ejercicio 2006 de Proders*.

El Anexo 11 contiene la documentación derivada del trabajo de campo realizado para la obtención de la información utilizada para las estimaciones del impacto económico y social de la muestra estadística representativa de las acciones del ejercicio 2006 de Proders. La cédula de base para la captura de la información utilizada para el análisis realizado se denomina *Cédula para la captura de Información para la Evaluación de Impactos*. Estas cédulas contienen la información detallada de cada una de las 152 acciones integradas a la muestra revisada durante el trabajo de campo realizado durante los meses de noviembre y diciembre de 2006.

## **7.1. La valoración económica del medio ambiente.**

En el campo de la valoración económica del medio ambiente existen dos corrientes principales a nivel teórico: la sustentabilidad débil y la sustentabilidad fuerte. La primera se define como el mantenimiento de la suma del “capital natural” y el “capital hecho por los humanos”. Parte de la convicción de que se puede dar valores monetarios a los recursos naturales y a los servicios ambientales y que se puede estimar el desgaste del “capital natural” en términos monetarios.

Se basa también en la convicción de que es posible sustituir los bienes ambientales por capital manufacturado. Por el contrario, la sustentabilidad fuerte se define como la capacidad de la economía humana de mantener un nivel de capital natural que es considerado crítico. Este nivel crítico es el que es capaz de proveer todas aquellas funciones que realiza el medio ambiente y que no son reemplazables por el capital hecho por los humanos<sup>63</sup>.

Pese a la importancia y validez que tienen los planteamientos de la sustentabilidad fuerte, esta evaluación se alinea con los criterios de la sustentabilidad débil, puesto que es la que está asociada a la valoración monetaria del medio ambiente. De hecho, ésta es la corriente que domina tanto a nivel nacional e internacional en el ámbito de los organismos gubernamentales y multilaterales, como el Banco Mundial, la OMC, el PNUMA, etc. Un ejemplo de ello es la información de las cuentas ambientales que proporciona el INEGI para México.

### **7.1.1. Las cuentas ambientales.**

En las llamadas cuentas satélite el INEGI trata de incorporar la variable ambiental a las Cuentas Nacionales a efecto de calcular, así sea con aproximaciones, las pérdidas que suponen el agotamiento o

---

<sup>63</sup> Hauwermeiren, Saar Van. Manual de Economía Ecológica. ILDIS. Ed. Abya-Yala. Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo. Chile. 1999.

el deterioro de los activos ambientales no producidos. Como resultado de este ajuste sobre el PIB se obtiene el Producto Interno Neto Ecológico, PINE.

Cuadro N°1

PIB a precios de mercado, deducida la depreciación de los recursos naturales, 1999-2004 (en millones de pesos a precios corrientes)

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB	1,256,196	1,420,159	1,837,019	2,525,575	3,174,275	3,846,350	4,594,724	5,491,708	5,809,688	6,263,137	6,891,992	7,709,096
CCF	113,388	129,563	210,842	273,082	323,507	397,224	461,860	525,596	568,522	614,186	692,514	768,806
PIN	1,142,808	1,290,596	1,626,177	2,252,493	2,850,768	3,449,126	4,132,864	4,966,112	5,241,166	5,648,951	6,199,478	6,940,290
<b>CTADA</b>	<b>134,933</b>	<b>147,936</b>	<b>198,247</b>	<b>258,890</b>	<b>339,170</b>	<b>414,443</b>	<b>500,406</b>	<b>573,158</b>	<b>591,412</b>	<b>620,778</b>	<b>653,954</b>	<b>712,344</b>
PIBE	1,121,262	1,272,223	1,638,773	2,266,685	2,835,105	3,431,907	4,094,318	4,918,550	5,218,276	5,642,359	6,238,038	6,996,752
PINE	1,007,875	1,142,660	1,427,930	1,993,603	2,511,598	3,034,683	3,632,458	4,392,954	4,649,754	5,028,173	5,545,524	6,227,946
<b>GPA</b>	<b>5,494</b>	<b>6,190</b>	<b>6,096</b>	<b>7,182</b>	<b>9,493</b>	<b>13,995</b>	<b>26,436</b>	<b>30,112</b>	<b>32,293</b>	<b>36,361</b>	<b>42,215</b>	<b>45,574</b>
PINE/PIN	88.19	88.54	87.81	88.51	88.10	87.98	87.89	88.46	88.72	89.01	89.45	89.74
PIBE/PIB	89.26	89.58	89.21	89.75	89.32	89.23	89.11	89.56	89.82	90.09	90.51	90.76
CCF/PIB	9.03	9.12	11.48	10.81	10.19	10.33	10.05	9.57	9.79	9.81	10.05	9.97
CTADA/PIB	10.74	10.42	10.79	10.25	10.68	10.77	10.89	10.44	10.18	9.91	9.49	9.24
GPA/PIB	0.44	0.44	0.33	0.28	0.30	0.36	0.58	0.55	0.56	0.58	0.61	0.59
GPA/PINE	0.55	0.54	0.43	0.36	0.38	0.46	0.73	0.69	0.69	0.72	0.76	0.73
<b>GPA/CTADA</b>	<b>4.07</b>	<b>4.18</b>	<b>3.07</b>	<b>2.77</b>	<b>2.80</b>	<b>3.38</b>	<b>5.28</b>	<b>5.25</b>	<b>5.46</b>	<b>5.86</b>	<b>6.46</b>	<b>6.40</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (1996): Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México 1999-2004, México.

PIB: Producto Interno Bruto.

CCF: Consumo de capital fijo.

PIN: Producto Interno Neto.

CTADA: Costos por agotamiento y degradación ambiental.

PIBE: Producto Interno Bruto Ecológico.

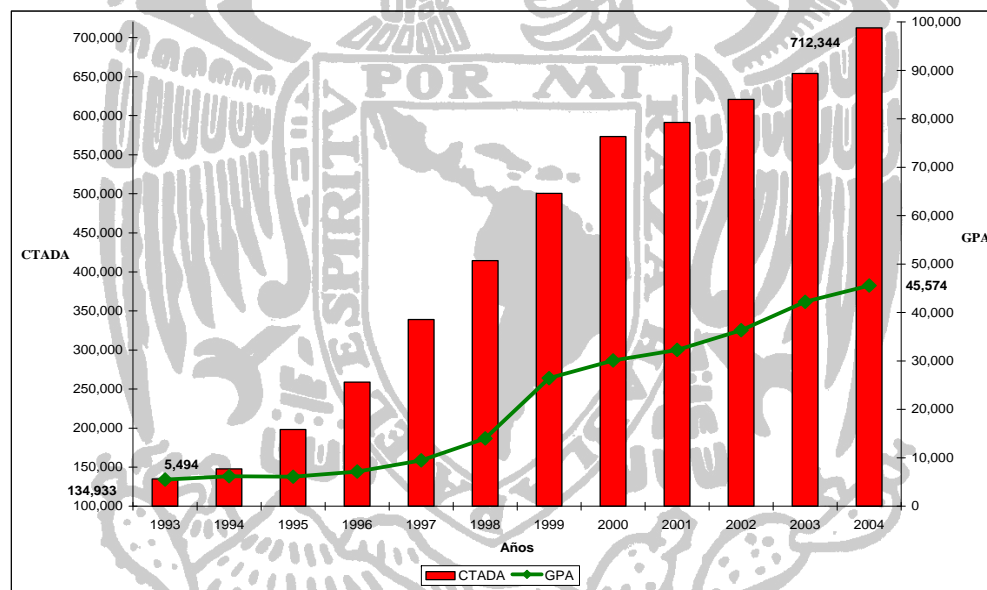
PINE: Producto Interno Neto Ecológico.

De acuerdo con los datos del Cuadro 1, las pérdidas de los activos naturales aumentaron más de 4 veces durante la última década, al pasar de 148 a 712 mil millones de pesos a precios corrientes, lo que representa cerca del 11% del PIB producido. Por su parte, a pesar de que los gastos en protección



ambiental aumentaron en 7 veces, éstos siguen siendo insuficientes para lograr compensar dichas pérdidas, pues su proporción alícuota en referencia al volumen de pérdidas sólo aumentó en 1.07 veces, 4.18, contra 6.40, durante el mismo período. Esta situación es la que muestran también las Gráficas 1 y 2.

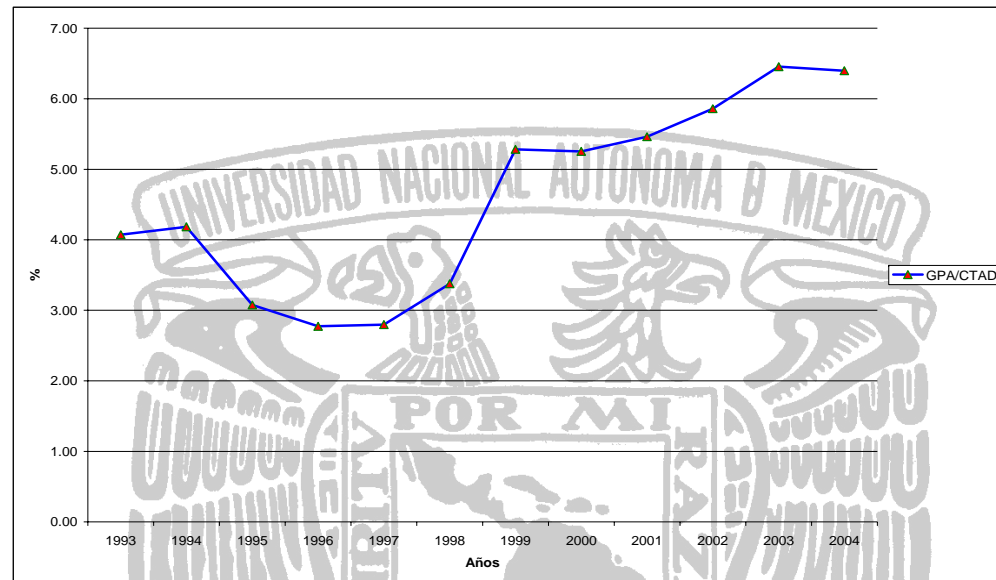
**Gráfica N° 1**  
**Costos Totales por Agotamiento y Degradación Ambiental, CTADA, y Gastos en**  
**Protección Ambiental, GPA, de México,**  
**1993 y 2004 (millones de pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, INEGI, 2000 y 2005

**Gráfica N° 2**  
**Proporción de los Gastos en Protección Ambiental (GPA) con respecto a los Costos Totales**

por Agotamiento y Degradación Ambiental, CTADA, de México, 1993-2004.



Fuente: Elaboración propia a partir información del Sistema de Cuenta Económicas y Ecológicas de México, INEGI. 2000 y 2005.

Las Gráficas 1 y 2 muestran que en el periodo 1996-2003, los costos monetarios del deterioro ambiental representaron un promedio anual de alrededor de 10.36 por ciento del PIB, es decir, más de 700 mil millones de pesos. Por su parte los gastos en protección fueron inferiores a 46 mil millones de pesos. Infortunadamente tales cifras no tienen mucha relevancia y repercusión en las decisiones sobre políticas de desarrollo del país.<sup>64</sup>

Nuestra estimación es que, sólo en el caso de la degradación y contaminación de las aguas, el costo monetario estimado asciende a más del 3% de la primera cifra. Vale decir, es una pérdida neta del

<sup>2</sup> CONABIO. Capital natural y bienestar social. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México. D. F. 2006. P. 26. Fuente datos: INEGI. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos por entidad federativa, 1995-2003. México. 2004.

activo natural o costo de oportunidad que resulta de la cantidad que se debería invertir en su tratamiento y depuración. De lo anterior se infiere que cualquier gasto, inversión o subsidio en protección ambiental se justifica y es altamente recomendable, amén de rentable.

Si se toman como referencia sólo algunos ítems que podrían ser relevantes para nuestro estudio, de acuerdo con el INEGI<sup>65</sup>, este cálculo se puede formalizar de la siguiente manera:

IANP = Indicador de Activos Económicos y Ambientales no Producidos.

ANPM= Costo de producción de madera (2,999 pesos /metro cúbico)<sup>66</sup>

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

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

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

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

Para su valorización se privilegia el uso de los siguientes dos métodos:

1. Costo de Oportunidad. Este procedimiento considera los costos en que se incurriría si se deseara evitar el deterioro del recurso o se quisiera restablecer las cualidades del mismo, de acuerdo con

---

<sup>65</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México. INEGI-INE. México, D F. 1998.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México. INEGI-INE. México, D F. 2006.

Cálculos propios con base en datos de INGI. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1993-1997. Precios de 1996. México, 1999.

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.

2. El Método de la Renta Neta. Éste 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, deforestación, generación de residuos sólidos y contaminación del aire, son contabilizados a través del primer método.

De acuerdo con lo anterior, si no se conocen los costos reales de mercado, se pueden utilizar precios sombra para imputar costos a las funciones y servicios ambientales que nos proporciona determinado recurso natural. Así, el costo por contaminación de agua, estimado a partir de los gastos en que incurrimos por su tratamiento para restablecer cualidades físicas mínimas estándar del recurso sería del orden de 9.00 pesos metro cúbico:

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

### **7.1.2. La metodología del Análisis Costo/Beneficio.**

Los recursos naturales carecen de precio cuando no existen mercados para ser intercambiados; sin embargo, mantienen un valor de existencia, por lo que es necesario contar con algún método para

estimar este valor y disponer de indicadores directos e indirectos que sean capaces de medir el bienestar que producen tanto para la sociedad como para los propios ecosistemas.

La hipótesis general es que si los servicios y funciones ambientales que proporciona la naturaleza adquirieran un precio, los ecosistemas serían probablemente mejor manejados y respetados, con la posibilidad también de que los mercados de servicios ambientales podrían considerarse como instrumentos para el alivio de la pobreza. La economía como ciencia ha desarrollado un importante número de metodologías que permiten abordar el análisis de estos fenómenos. Uno de ellos es el Análisis Costo/Beneficio.

La evaluación económica o social del método costo-beneficio consiste en determinar si los beneficios, al incluir un proyecto cualquiera, son suficientes para cubrir los costos de inversión necesarios para su realización, en donde todos los valores serán determinados a una misma referencia en valor presente, calculados a partir de una tasa de descuento establecida.

Los análisis de costo beneficio en sus diversas formas representan desde luego una guía importante para la planeación ambiental, en particular para identificar los efectos colaterales y los *trade offs* de determinadas acciones. Sin embargo debe reconocerse que este análisis tiene aún un alto grado de incertidumbre y que en todo caso debe tomarse como una aproximación general.

Como se observa en el ejemplo del cuadro siguiente, el método se puede resumir de la siguiente manera:

Perdedores y ganadores, costos y beneficios:

Análisis costo/beneficio (ACB) = Costo de tratamiento o depuración / a+b+c+d...+n;  
o bien,

### Costo marginal del daño - costo marginal social

Una segunda alternativa general sería evaluar los beneficios totales por reducción de daños debidos a la contaminación o por mejora en la calidad de los cuerpos de agua, de los suelos, la vegetación, pesquerías, etc. menos el costo producido por cada contaminante conocido o por daños evitados:

$$BRC = (Rd) - (Cdg + Ctr + Cref, \dots, Cn)$$

Donde:

- BRC: beneficios de reducción de la contaminación.
- Rd: reducción de daños a la salud, beneficios imputables al ecoturismo inducido, a la biodiversidad, ahorro en agua embotellada, suministro de agua de riego, sin tener que recurrir a fuentes lejanas o a la sobreexplotación de mantos freáticos, etc.
- Cdg: costos por degradación.
- Ctr: costos por tratamiento.
- Cref: costos por reforestación, etc.

La principal limitante de este tipo de estudios es la existencia de un número importante de beneficios intangibles que no se pueden cuantificar dadas las actuales condiciones técnicas, por lo que en la Evaluación Externa se trata de incorporar el mayor número de los beneficios tangibles e intangibles, contabilizando solamente los primeros en términos económicos y/o monetarios, mientras que los segundos se ubican preferentemente al nivel de lo social y ambiental y de manera cualitativa.

Pero de cualquier forma que se analice el tema, la sola acción de descontaminar un río o una cuenca, reforestar, o evitar la erosión representan por sí mismos innumerables ventajas eco-sistémicas y sociales que trascienden y superan con mucho la función utilitaria o de orden crematístico que pudieran tener las

generaciones presentes; más aún si consideramos que recursos como los hídricos o el bosque responden a los principios de seguridad nacional.

### 7.1.3. Métodos de valoración económica del medio ambiente.

Para realizar el cálculo del análisis costo/beneficio es necesario poder llevar a cifras los beneficios económicos que generan las acciones de conservación de los recursos naturales y servicios ambientales. Existen una cantidad importante de metodologías de valoración ambiental. Veamos a continuación un breve resumen de las más relevantes:

**Cuadro N° 2**  
**Métodos de valoración ambiental**

<b>Métodos de Valoración Directa</b>	<b>Métodos de Valoración Contingente</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cambio en productividad</li> <li>▪ Pérdidas de ganancia (efectos en la salud)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Juegos de licitación</li> <li>▪ Experimentos "tómalo o déjalo"</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costo de oportunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Juegos de intercambio</li> <li>▪ Elección de menor costo</li> </ul>
<b>Valores Directos de Gastos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Técnicas Delphi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Método de costo-efectividad</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gastos defensivos o preventivos</li> </ul>	<b>Otros métodos</b>
<b>Métodos de Valoración Indirecta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La matriz insumo-producto Leontieff-Isard</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diferenciales de salario (funciones de producción)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La matriz insumo-producto</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valores de la propiedad (precios hedónicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El método de los coeficientes integrales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costo de viaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los impactos en la salud</li> </ul>

<b>Valores de Gasto Potencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El valor de la vida humana (Dwyer, 1986).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costos de relocalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El "método del gasto bruto",</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos (precios) sombra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ método residual</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costos de reposición</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análisis multicriterio</li> </ul>

Fuente: Guevara, Alejandro E. 2003. *Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una teoría pública*. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Administración Pública.

Varios costos/beneficios imputables por funciones y servicios ambientales proporcionados por el medio ambiente deberán ser calculados a efecto de reducir al máximo las externalidades negativas y/o los costos sociales, provocados tanto por la sobreexplotación de los mantos acuíferos, las pesquerías, pastizales, bosques, suelos, etc. Para ello se podría utilizar cualquier método de los mostrados en el Cuadro 2. Sin embargo, la disposición de información de manera limitada hace que las metodologías más factibles de instrumentar sean las tres primeras.

### 7.1.3.1. Costos por deforestación y erosión.

La tierra se desertifica a una tasa de 30 hectáreas por minuto. En dos siglos se ha escenificado un salto climático igual al que efectuó la tierra en 5 mil años. Cada año la desertificación afecta a más de 3 mil 500 millones de hectáreas, que constituyen tierras que dejan de ser útiles para la producción, dado que pierden su riqueza biológica, lo mismo en las tierras dedicadas a la agricultura, a la ganadería o al aprovechamiento forestal.<sup>67</sup>

A los evaluadores, gestores y peritos ambientales les podría ser de suma utilidad el conocer otros métodos indirectos para estimar el costo que impactos y daños ambientales provocan sobre el hábitat y la naturaleza. A continuación veamos dos ejemplos muy concretos de ello para valorar la pérdida de bienestar

<sup>5</sup> II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desertificación, celebrada en la ciudad de México. Junio de 1996.



social y de los ecosistemas por dos grandes calamidades que afectan a nuestro país: la deforestación y, como consecuencia casi inevitable de ello en el mediano y largo plazos, la erosión de suelos.<sup>68</sup>

## **Costos por deforestación**

### **a. Tasa de deforestación**

La tasa de deforestación es un indicador de la velocidad en que la cobertura arbolada se va perdiendo y se calcula como el porcentaje de superficie arbolada que se pierde cada año. Actualmente la deforestación es un importante problema ambiental y de desarrollo ya que la disminución de áreas boscosas conduce a la pérdida de diversos servicios ambientales (reservorio de biodiversidad, conservación de ciclos naturales -agua, carbono-, zona de recreo, fuente de materiales y alimentos, etc.), además de que induce al cambio climático y a la grave degradación del suelo<sup>69</sup>.

Por lo común en nuestro país la deforestación ocurre como consecuencia de la tala permanente de bosques para establecer asentamientos humanos, efectuar cultivos alternados o permanentes y para abrir áreas de pastoreo. En la deforestación no se incluyen modificaciones del ámbito natural ni tala selectiva<sup>70</sup>. Es decir, se incluye sólo aquello que implica una pérdida neta del recurso forestal en cuanto parte importante de un ecosistema y un patrimonio.

Bajo los principios del Desarrollo Sustentable, la biodiversidad es un bien nacional con valor económico, ecológico, de seguridad nacional y cultural, por lo que el manejo forestal debe ser supervisado y

---

<sup>6</sup> El fenómeno del huracán Stan que arrasó con poblaciones y suelos en el sureste mexicano el año de 2005, constituye un ejemplo palpable de ello.

<sup>69</sup> Saldívar, V. Américo, comp. De la economía ambiental al desarrollo sustentable. Facultad de Economía, UNAM-PUMA. México, D. F. 1998.

<sup>70</sup> UNEP. 2002. Annual Report 2002. Disponible en: [http://www.unep.org/Evaluation/UNEP\\_Annual\\_Report\\_2002.pdf](http://www.unep.org/Evaluation/UNEP_Annual_Report_2002.pdf)

selectivo. Esta situación significa altos costos y consumo de tiempo. Sin embargo, con estas acciones la tierra deja de ser una mercancía y se actúa de acuerdo a su capacidad de carga<sup>71</sup>.

La función de utilidad para estimar este índice de deforestación es la siguiente:

ITD = Indicador de la tasa de deforestación

$$ITD = \frac{TDmax - TDact}{TDmin - TDact}$$

**En donde:**

*TDmax* = Tasa de deforestación máxima (por ejemplo Chiapas).

*TDact*, = Tasa de deforestación de la zona bajo estudio.

*TDmin* = Tasa de deforestación mínima (por ejemplo Distrito Federal).

Los números índice nos permiten la conmensurabilidad entre diferentes dimensiones e indicadores como los económicos, sociales y naturales.

#### **b. Precios sombra y costos imputables**

Otros costos imputables por funciones y servicios ambientales proporcionados, en este caso, por el bosque deberán ser calculados a efecto de reducir al máximo las externalidades negativas y/o los costos sociales, provocados tanto por la sobreexplotación de los mismos, como por la pérdida de una de sus funciones primarias, que la capacidad de retención del agua de lluvia para alimentar los mantos acuíferos.

---

<sup>71</sup> Saldívar, V. Américo, comp. De la economía ambiental al desarrollo sustentable. Facultad de Economía, UNAM-PUMA. México, D. F. 1998.

Así, por analogía con el caso de la erosión de los suelos (y/o por deforestación), le hemos asignado un valor por pérdida casi total de una de sus funciones primarias que es la capacidad de absorción y retención pluvial y de recarga de mantos freáticos.

Conociendo que el rendimiento promedio de retención y absorción total de una hectárea de bosque en situaciones normales de precipitación es del orden de 1,510 metros cúbicos anuales<sup>72</sup>, y conociendo también que el costo por recarga artificial y por tratamiento avanzado de aguas residuales en la Ciudad de México es del orden de 1.10 US dólares, por inferencia tenemos que el costo de oportunidad o valor perdido por causa de la deforestación es del orden de 16,610 pesos/ha/año. Estimamos que este costo imputado es el más cercano y adecuado posible ya que tomamos el costo de oportunidad y el valor probable por la pérdida casi total de esta función fundamental del bosque<sup>73</sup>.

Más aún, en la literatura especializada se señala que el valor de las pérdidas o costo de oportunidad de inventarios de CO<sup>2</sup> debidos a cambio de uso de suelo de bosque tropical "siempre verde", para tierras de agostadero o para fines agrícolas, oscila entre 3,633 y 3,337 dólares americanos.<sup>74</sup>

### **Costos por erosión**

La manera sustentable de usar el suelo es aquella en que éste es protegido y rehabilitado, con capacidad de producir año con año. Para ello es indispensable la implementación de técnicas que

---

<sup>72</sup> Alejandro Callejas y Mathis Wackernagel, "La huella ecológica en el uso-consumo del agua: el caso del municipio de Xalapa, Veracruz". En *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, editado por Patricia Ávila G. Morelia, Michoacán: El Colegio de Michoacán, Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, Instituto Mexicano del Agua. México. 2003, pp.287-310

<sup>73</sup> Sin embargo, el INEGI, 2006, le otorga un valor mucho menor: "Costo en la transformación de suelo forestal a actividades económicas para el año 2004 de 1,795 (\$/ha)".

<sup>74</sup> Fuente: CSERGE 1993, citado por Juan Manuel Torres R. Guevara, Alejandro y Torres, Juan Manuel. El potencial de México para la producción de servicios ambientales: captura de carbono y desempeño hidráulico. *Gaceta Ecológica*, INE-SEMARNAT no. 63. México 2002.

conserven e incluso aumenten la composición nutricional del suelo y disminuyan su pérdida por erosión. La erosión del suelo es el movimiento de sus componentes, en especial del suelo superficial de un lugar a otro. Desde el comienzo de la agricultura se había utilizado con éxito la práctica de roza, tumba y quema, desplazando los cultivos de un sitio a otro y con periodos de descanso de la tierra de unos 10 - 30 años.

En décadas recientes, el crecimiento de la población y por lo tanto la mayor demanda de productos del campo, con la limitante de terreno, ha hecho que los agricultores en muchas áreas de bosque tropical reduzcan el periodo de barbecho de sus campos a sólo dos años, sin que se de la recuperación de fertilidad por parte de los suelos. El resultado ha sido un marcado incremento en las tasas de erosión del suelo superficial y la disminución de nutrientes<sup>75</sup>.

Los dos tipos principales de erosión del suelo son la hídrica y la eólica. En la protección de éste las raíces y el dosel de las plantas juegan un papel muy importante. En cambio, la agricultura, la tala forestal, la construcción, los vehículos para campo y otras actividades humanas que eliminan la cobertura vegetal incrementan la tasa de erosión del suelo muy estrechamente relacionada con las pendientes de los terrenos, las lluvias y los vientos. En la actualidad, en cerca de la tercera parte de las tierras cultivadas en el mundo el suelo superficial se pierde, por acción de la erosión, con mayor velocidad de la que se forma<sup>76</sup>.

El INEGI<sup>77</sup> señala que, respecto a la erosión del suelo, los cálculos que hace se basan en la información contenida en diversas publicaciones; entre las principales se pueden mencionar: los resultados de las Series II y III del INEGI, también utilizadas en los temas de recursos forestales y cambios en los usos

<sup>75</sup> World Resources Institute. *World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth – Balance, voice and power*. Washington [DC]. 2003.

<sup>76</sup> Miller Tyler G. Jr. *Ecología y Medio Ambiente*. Ed. Iberoamericana. México. 1994.

<sup>77</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México*. INEGI-INE. México. 2006.

del suelo; el Manual de Conservación del Suelo, del Colegio de Postgraduados de la Universidad de Chapingo; el Manual de Predicción de Pérdidas de Suelo por Erosión, de SARH-Chapingo; la Evaluación de la Degradación del Suelo Causada por el Hombre en la Republica Mexicana 2001-2002, SEMARNAT-Colegio de Postgraduados; Perfiles de Suelos, INEGI 1998 y la Guía Nacional de Fertilización y Combate de Plagas, de Fertilizantes Mexicanos, además de la información proveniente de la Encuesta Industrial Anual de INEGI.

Cabe agregar que el INEGI en 2006 introduce un cambio importante en la evaluación de la degradación del suelo por erosión, que consiste en distinguir cinco diferentes grados de afectación, cada uno representando una pérdida diferenciada de sustrato, en contraste con cálculos anteriores, en donde sólo se presentaba un solo nivel de afectación. Lo anterior, permite distinguir el daño que manifiesta el suelo por grado, estimando de forma separada los costos para su recuperación.

**Cuadro N° 3**  
**Valor del suelo**

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Valor del Suelo (como Act. Econ. No Prod.) al inicio del año (\$/ha)	32,922	36,875	41,489	46,538	54,059	66,383
Valor del Suelo (como Act. Amb. No Prod.) al inicio del año (\$/ha)	665,258	809,699	985,802	1,201,301	1,464,652	1,787,194
Valor del Suelo (como Act. Econ. No Prod.) al final del año (\$/ha)	36,875	41,489	46,538	54,059	66,383	81,432
Valor del Suelo (como Act. Amb. No Prod.) al final del año (\$/ha)	809,699	985,802	1,201,301	1,464,652	1,787,194	2,182,220
Costo por Erosión de Suelo (\$/ton)	15	14	14	14	16	16
Costo por Generación de Residuos Sólidos (\$/ton)	537	589	616	631	664	701

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México. INEGI-INE. México. 2006.

Considerando que el suelo representa un Activo Ambiental No Producido, AANP, y al no conocerse el volumen de erosión por toneladas, sino sólo por superficie, el criterio que hemos adoptado para medir el costo ambiental de la erosión en su nivel "fuerte" y "moderada" es el siguiente:

Se le asigna un valor por pérdida casi total de una de sus funciones primarias que es la capacidad de absorción y retención pluvial y de recarga de mantos freáticos. Así, por analogía sabemos que una hectárea tanto de suelo agrícola, como de pastos y bosque, en situaciones normales de precipitación, aún sin tomar en consideración las características edáficas del área erosionada, puede retener al año aproximadamente hasta 840 metros cúbicos de agua<sup>78</sup>.

Se conoce también que el costo por recarga artificial y por tratamiento avanzado de aguas residuales en la Ciudad de México es del orden de \$11.00 pesos; por inferencia tenemos que el costo de oportunidad o valor perdido por causa de la erosión en una hectárea es del orden de 9,240 pesos/ha/año<sup>79</sup>.

**Cuadro N° 3**  
**Estimación del valor de ítems no incluidos en el PIB Forestal, 1993, en México**

Tipo de Valor	Componente	Rangos de valor (millones de dólares)
Uso directo	Productos no maderables de bosque tropicales como chicle, medicinas y materiales de construcción	330
Uso directo	<b>Ecoturismo</b>	30-34
Uso indirecto	Absorción de carbono. Se estima un rango de valor entre 650 y 3,400 dólares por ha.	3,788

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Este valor se aproxima mucho al nivel de precios por productividad por ha. de granos básicos, como trigo, frijol, maíz, etc.

Uso indirecto	Protección de cuencas hídricas. Se incluyen sólo efectos sobre la sedimentación	2.3
Opcional	Se estimó el rango de valor de los fármacos entre 26 y 4,600 dólares por ha.	331
De existencia	Se imputó un valor a sitios escénicos y áreas naturales basado en la disponibilidad de visitantes a pagar.	60
<b>Total</b>		<b>4,541</b>
PIB forestal	Incluye productos maderables y no maderables y productos de la industria forestal	3,975

Fuente: Informe del Banco Mundial, 1995 y CEPAL, 1996.

Vale aclarar que este costo imputado es el más cercano y adecuado posible ya que tomamos el costo de oportunidad y el valor probable por pérdida de sólo una, entre muchas, de las funciones y servicios ambientales que nos podría brindar. Aquí, de alguna manera, se incluye el costo de recuperación.<sup>80</sup>

Otro ejemplo de ello consiste en incorporar las múltiples funciones y servicios ambientales que brinda la naturaleza. En el caso del bosque se muestra de manera convincente como su conservación y uso adecuado, aporta mayores beneficios económicos que su explotación para madera, leña o celulosa. (Cuadro 3)

Dentro de esta perspectiva teórico-metodológica, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, señala que “La valoración de los recursos naturales y la estimación de las rentabilidades sociales relativas de los distintos sectores, debería plantearse tomando en cuenta un horizonte temporal de mediano plazo.”<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Según INEGI, Op. cit. “...para el grado 5, como se señaló anteriormente, la recuperación significaría un costo tan elevado que no se considera en este trabajo y corresponde en la actualidad aproximadamente al 0.9% de la superficie del territorio nacional”.

<sup>81</sup> Informe del Banco Mundial, 1995 y CEPAL, 1996.

### 7.1.3.2. Beneficios de la conservación de una cuenca.

Veamos a continuación, en el Cuadro 4 un ejemplo de los beneficios posibles que se obtendrían a partir de la recuperación de una cuenca:

**Cuadro N° 4**  
**Beneficios por la recuperación de una cuenca**

Tipo de función	Forma del valor o beneficio	Ejemplo de beneficios
Función de producción	De uso directo: 1. En flujo o <i>in situ</i>	- Recreacional (pesca, natación, navegación) - Comercial (pesca, navegación)
	2. De importación o extracción	-Municipal (agua potable, disposición de desperdicios) -Agricultura (irrigación) -Industrial (agua para uso industrial)
Función de utilidad	De usos directo	- Recreación no acuática adyacente al río (campamentos, caminatas, fotografía) - Visibilidad paisajística (recorridos, vistas)
Función de recepción	Valor de opción (antivalor en caso de sumidero de desechos)	- El costo de oportunidad de usarlo a futuro, por lo que conviene preservar la oferta recreacional y del ecosistema en general. - valor personal que se le da a un futuro
Función ecosistémica	Valor de no uso o de existencia	- Herencia o legado a generaciones futuras Inherente o intrínseco

Fuente: Tomado de A. Guevara S., 2003. Op. Cit.



### 7.1.3.3. Valoración y compensación por servicios ambientales.

*El valor más exacto que se puede asignar a los bienes y servicios intangibles de los ecosistemas, como son la belleza de un área costera o la importancia espiritual de una cordillera, es de "incalculable"<sup>82</sup>.*

De manera casi similar al ejemplo anterior, es posible clasificar cuatro categorías fundamentales para las funciones o servicios ambientales<sup>83</sup>:

- Funciones de Regulación
- Funciones de Producción
- Funciones de Soporte
- Funciones de Información

La valoración de los servicios ambientales requiere en principio reconocer el tipo de servicio que se pretende cuantificar. Para ello se recurre al método de valoración económica total de los ecosistemas, el cual clasifica los beneficios ambientales ofrecidos por los ecosistemas en dos grandes grupos: en valores de uso y de no uso. Los primeros son por lo general de más fácil cuantificación, ya que son beneficios tangibles. El segundo grupo, al representar beneficios intangibles, representa un mayor grado de complejidad para ser cuantificado, aunque existen distintos esfuerzos metodológicos por lograr una adecuada valorización. (Cuadro n° 5)

---

<sup>82</sup> World Resources Institute. World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth – Balance, voice and power. Washington DC. 2003.

<sup>83</sup> Tomado de A. Guevara Sanginés. Manual para la valuación de Impactos sobre el abatimiento de la pobreza a partir de la inversión en proyectos ambientales en pequeñas poblaciones rurales. Universidad Iberoamericana. México, 2000

**Cuadro N° 5**  
**Valor Económico Total de los ecosistemas naturales y artificiales**

Tipos de Beneficios	Valor de uso		Valor de no uso	
	Directo	Indirecto	Opción	Existencia
Madera	Biodiversidad	Biodiversidad	Biodiversidad	Biodiversidad
Recreación	Mantos Acuíferos	Recreación	Paisajes	
Alimentos	Microclimas	Paisajes		
Biodiversidad	Captura de CO <sub>2</sub>			
	Otras funciones Ecológicas			

Fuente: Rosa *et al*, 1999, citado por A. Guevara S. (2003), Op. Cit.

Formalizando, el Valor Económico Total (TEV) de un recurso ambiental se puede simplificar en la siguiente ecuación<sup>84</sup>:

$$TEV = UV + NUV = (DUV + IUV + OV) + (XV + BV)$$

En donde:

- TEV: Valor Económico Total del recurso.
- UV: Valor de uso.
- NUV: Valor de no uso.
- DUV: Valor de uso directo.
- IUV: Valor de uso indirecto.

<sup>84</sup> Pearce, D. and D. Moran. The Economic Value of Biodiversity. Earthscan Publication LTD. London, UK. 1994.

- OV: Valor de opción.
- XV: Valor de existencia.
- BV: Valor de legado (beneficio de que otros usen el recurso en el futuro).

O bien,

$$VT = G( \frac{VP}{Valor\ No-Antropoc\entrico} + \frac{VAT}{Valor\ Antropoc\entrico} )$$

VAT = Valor ambiental total.

VT = Valor total.

VP = Valor primario.

G = Se puede definir como el valor común que existe para todos ellos y que interviene casi en la misma proporción.

Por ultimo, R. de Groot<sup>85</sup> cuantifica alrededor de 39 servicios ambientales de los cuales enunciamos los de mayor importancia y las técnicas empleadas para ello:

**Cuadro N° 5**  
**Ejemplos de servicios ambientales**

Servicio ambiental	Técnica de valorización
1. Uso forestal	1. Precios de mercado (valor de la madera)
2. Uso agrícola	2. Precios de mercado (valor de la producción agrícola)
3. Uso ganadero	3. Precios de mercado (valor de la producción ganadera)
4. Consumo de leña	4. Precios de mercado (costo por tonelada)

<sup>85</sup> De Groot, citado por A. Guevara S. (2003), Op. Cit.

5. Aprovechamiento de flora	de la leña)
6. Uso recreativo	5. Precios de mercado (valor de especies consumibles)
7. Captura de carbono	6. Técnica del costo-viaje
8. Recarga de mantos acuíferos	7. Costo de tonelada capturada por hectárea forestal
9. Protección del suelo contra erosión	8. Estimación del metro cúbico capturado por hectárea multiplicada por precio promedio del agua regional o nacional.
10. Valor de opción y existencia (protección de reservas ecológicas)	9. Costos evitados por cambios en la productividad del suelo
	10. Técnica de valuación contingente (disponibilidad de pago de los visitantes a las zonas ecológicas)

Fuente: De Groot, citado por A. Guevara S. (2003), Op. Cit.

El pago de derechos ambientales sería la contraparte de los pagos por servicios ambientales, considerando que éstos se deben pagar por el consumo de todos los bienes que, para ser producidos, destruyen la naturaleza. Los que deben pagar derechos por el consumo de bienes con alto contenido en degradación ambiental son todos los integrantes de la cadena productiva, comercial y consumidores. Es claro que no nos referimos a los derechos que se cobran actualmente.

Por ejemplo en México se puede deforestar una hectárea pagando como derecho el equivalente a 2.5 dólares. Lo mismo sucede con insumos y recursos como el agua y la electricidad, por las que se paga un derecho inferior a la quinta o la décima parte de su costo real de producción. Por ello nuestra sugerencia es que lo que se debe cobrar es el costo real marginal privado de producción más los costos ambientales. Dicho costo incorpora tanto el pago por derechos como por servicios ambientales.

## 7.2. La valoración de los impactos de las acciones Proders.

### 7.2.1. La aplicación del Análisis Costo - Beneficio a las acciones Proders.

Un análisis Costo-Beneficio implica medir, adicionar y comparar todos los beneficios y todos los costos de un proyecto o programa público. Existen esencialmente cuatro pasos en esta modalidad de análisis:

- Especificar en forma clara el proyecto o programa, definiendo el alcance del mismo, que puede ser para una población, comunidad, un país o a nivel global.
- Describir en forma cuantitativa las entradas (insumos) y salidas (resultados) del programa, estableciendo la vida útil del proyecto.
- Calcular los costos y beneficios sociales de estas entradas y salidas en términos monetarios, para poder interpretar todos los impactos del proyecto.
- Comparar estos beneficios y costos, ya sea restando los costos totales de los beneficios totales para obtener los beneficios netos, o calculando la razón Beneficio/Costo (beneficios que producirá el proyecto por cada unidad monetaria gastada).

Estrictamente para las inversiones y subsidios Proders antes que el análisis B/C debe existir el parámetro costo-efectividad, pues incorpora de manera más idónea los beneficios tanto sociales como ambientales. Más aún cuando el indicador costo/beneficio no proporciona información acerca de qué proyectos o inversiones específicos, con una relación B/C positiva y mayor que uno, es el mejor. Sin embargo, para el caso que nos ocupa éste indicador es adecuado, puesto que facilita la construcción de las escalas ordinales sobre las cuales se basa la presente metodología. La fórmula resumida resultante sería:

$$C_{BC} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{i=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

Donde:

$B_t$  = Beneficios Totales en el periodo "t".

$C_t$  = Costos Totales en el periodo "t".

$r$  = Tasa de Descuento (tasa de interés en términos reales).

$n$  = Vida útil del proyecto.

Dada las características del proyecto, nuestra evaluación prioriza los siguientes métodos:

Análisis costo/beneficio:

- Gastos defensivos y preventivos.
- Costos de tratamiento, limpieza y depuración.
- Acciones de reforestación.
- Disminución de la presión humana sobre la biota; prácticas contra la erosión y pérdida de suelos, etc.

Todo lo anterior, *versus* no hacer nada.

En términos generales, los beneficios tienen que superar los costos a través del tiempo; ésta es la regla básica del Análisis Costo-Beneficio. Entendemos también que la suma de los beneficios privados y públicos representan los beneficios totales, es decir, los beneficios sociales. Como se señalaba, lo interesante es que una  $r$  baja tenderá a favorecer a las generaciones futuras, y una  $r$  alta tenderá a

perjudicarlas; se explica ésta como tasa de descuento, por lo menos a los programas de inversión de capital.

Tanto los costos por inversión como los beneficios cuantificables fueron estimados para un año, si bien por lo general la vida útil de los proyectos es superior. No le incluimos la tasa de descuento ya que consideramos que con cualquier tasa que se le aplique a la explotación de un recurso, así sea la más baja, el valor presente siempre será mayor que su apreciación futura.

En términos conceptuales, como ya se ha señalado, el análisis costo/beneficio corresponde a una noción y criterio de sustentabilidad débil y de conmensurabilidad de valores. No obstante, la valoración económica puede verse como un prerequisite para la protección a condición de se incorporen los criterios ecológicos y sociales ya mencionados.

#### **7.2.2. El cálculo de los beneficios ambientales en términos económicos.**

Para poder realizar el análisis costo/beneficio de las acciones Proders es necesario calcular los beneficios ambientales que generan las mismas en términos económico-monetarios. Partiendo de las consideraciones hechas en los apartados anteriores acerca de las metodologías que en la actualidad se utilizan para llevar a cabo este tipo de valoraciones, se calculan los siguientes parámetros:

##### **7.2.2.1. Recuperación y restauración de suelos.**

Existe un programa de la SAGARPA denominado PIASRE, inicialmente creado con la finalidad de fomentar el uso sustentable de los suelos, con una inclinación hacia su conservación. Es un programa integral y uno de los pocos subsidios que impactan en forma positiva al ambiente, ya que está directamente enfocado al manejo sustentable de los recursos naturales.

El monto invertido por hectárea en este programa es el único valor que puede ser equiparado a un costo ambiental y puede por ello ser utilizado como patrón de restauración a los efectos de calcular los costos sociales ambientales en la producción agropecuaria de riego.

El presupuesto total asignado a este programa en los últimos seis años fue de 2.87 miles de millones de pesos, con los cuales se realizaron labores de restauración ambiental en áreas agrícolas y pecuarias en alrededor de 1.7 millones de hectáreas.

Esto da un promedio de 1,700 pesos por ha. Esta cifra se puede tomar como el beneficio ambiental que en términos económicos aporta la restauración ecológica de una hectárea de terreno. En este caso, la restauración ambiental debe ser realizada de forma que no se vuelva a revertir la mejora establecida. Se estima que estas mejoras no duran más de diez años, por lo que la depreciación anual será del orden de 200 pesos.<sup>86</sup>

#### **7.2.2.2. Erosión evitada.**

Los proyectos que logran evitar la erosión del suelo generan unos beneficios que ascienden a \$135 por metro cúbico de tierra retenida. Este beneficio corresponde a los costos evitados por concepto de erosión y desasolve de ríos, represas y cañadas, así como por los beneficios obtenidos por captación de humedad hídrica<sup>87</sup>.

#### **7.2.2.3. Agua infiltrada.**

El cálculo de los beneficios que generan los proyectos que permiten la filtración de agua en el subsuelo se hace a partir de la información del siguiente cuadro:

---

<sup>86</sup> E. Abraham T. "Economía del Agua Agrícola y su costo ambiental", Borrador de Tesis Doctoral. F. Economía, UNAM, enero 2007, pp. 87-88

<sup>87</sup> Ver Informes Proders 2004 y 2005.



**Cuadro N° 6**  
**Costos por sobre explotación y contaminación del agua**

<b>Concepto</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Costo de Sobreexplotación del Agua Subterránea	0.55	0.61	0.63	0.66	0.71	0.78
Costo por Contaminación del Agua	1.37	1.50	1.59	1.70	1.77	1.91

Fuente: INEGI, 2006, Op. cit.

Tomando como referencia los datos del año más reciente que es 2004, se obtiene que el beneficio por costos evitados de las acciones orientadas a favorecer la recarga de los acuíferos es de \$2.70 por metro cúbico de agua retenida.

#### **7.2.2.4. Conservación de biodiversidad.**

Cuando no hay datos o precios de comercialización (como por ejemplo producción de miel, humus de lombricultura, cría de peces y especies nativas, anidación de tortugas, restauración del hábitat, disposición de residuos sólidos, módulos de educación y cultura ambiental, etc.) al proyecto se le asigna una beneficio por conservación de flora y fauna (biodiversidad) equivalente al 11% de la inversión total del mismo. Este porcentaje corresponde a la cifra promedio que se perdió sobre el PIB durante la última década en el país por contaminación y agotamiento de los recursos naturales (INEGI, 2006) y que, teóricamente, debería ser destinada a la protección de todas las especies y a los ecosistemas en general.

#### **7.2.2.5. Reforestación.**

El beneficio asignado a las acciones de reforestación se deriva de los cálculos que realizan instituciones como el INEGI y la CONAFOR. La primera valora los costos por deforestación en \$6,297 y la segunda lo hace por la cifra de \$6,300. Para el presente análisis se toma el dato del INEGI, muy similar al de CONAFOR, y se considera que el beneficio de reforestar equivale a los costos que se evitan por deforestación.

#### **7.2.2.6. Retención de suelos.**

Para el caso de los proyectos que permiten retener hectáreas de suelo, se considera que generan unos beneficios ambientales de \$9,240 por hectárea. Esta cifra se deriva de los cálculos y supuestos expresados en el apartado 7.1.3.1.

#### **7.2.2.7. Captura de carbono.**

Determinados proyectos ofrecen beneficios ambientales por captura de carbono. En la actualidad, este servicio ambiental está valorado en 100 dólares por hectárea, por lo que se toma este monto como beneficio ambiental.

#### **7.2.3. Más allá del cálculo de rentabilidades económicas.**

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 de Evaluación 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.

Así, dado lo limitado y constreñido de la rentabilidad económica, se añadió 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, produce beneficios asociados a la generación de externalidades positivas explícitas. En este aspecto la

cuantificación del subsidio/inversión es más que un gasto en protección ambiental, ya que la valoramos como una inversión neta en sustentabilidad.

De esta manera podemos estimar el Valor Ambiental Total de una inversión Proders de la siguiente manera:

$$VAT = F(VUD, VUI, VO, VH, VE).$$

$$VT = G \left( \begin{array}{c} VP \\ \text{Valor No-Antropocéntrico} \end{array}, \begin{array}{c} VAT \\ \text{Valor Antropocéntrico} \end{array} \right)$$

VAT = Valor ambiental total.

VT = Valor total.

VP = Valor primario.

VUD = Valor de uso directo.

VUI = Valor de uso indirecto.

VO = Valor de opción.

VH = Valor de herencia.

VE = Valor de existencia.

Además, la transferencia de beneficios ambientales calculados de acuerdo al método de costo de oportunidad o de daños evitados (valoración contingente) (ver sección 7.1.), 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 el rescatar la problemática ambiental y social, en primer lugar, porque expresa uno de los propios objetivos de las acciones Proders; en segundo lugar, porque constituye una variable clave en el combate a la pobreza y a la marginación en el mediano y

largo plazos; y en tercer lugar, porque al resarcir o evitar daños, o al disminuir la presión sobre los ecosistemas, se está invirtiendo en calidad de vida.

De lo antes expuesto se establecen varios 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.

### **7.3. Análisis de Resultados.**

#### **7.3.1 Bondades de la metodología aplicada.**

Como hemos venido señalando, al evaluar los proyectos y acciones Proders el análisis costo-beneficio, ACB, se aplica con cierta flexibilidad, 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<sup>88</sup>.

La conservación implica costes monetarios a cargo de las autoridades y costes de oportunidad, por ejemplo, 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

---

<sup>88</sup> En otras palabras, se puede decir que el ACB es, para el sector público, lo que el análisis de pérdidas y ganancias sería para una empresa privada.

través del método del coste de viaje o de los precios hedónicos. Como señala cierto autor, 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.<sup>89</sup>

De tal suerte, “la sustentabilidad surge como una necesidad de restablecer el lugar de la naturaleza en la teoría económica y en las prácticas del desarrollo, internalizando condiciones ecológicas de la producción que aseguren la sobrevivencia de la vida y un futuro para la humanidad.”<sup>90</sup>

Nuestra experiencia en evaluaciones sucesivas del Proders dentro de Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación, cuyas inversiones, bastante modestas, están orientadas a acciones productivas y de capacitación en zonas marginales, mostró que el análisis Costo-Beneficio era bastante insuficiente, más aún si le incluíamos la tasa de descuento.

Por ello se incorporó al análisis la valoración de activos ambientales (intangibles) a través del método de costo de oportunidad y de daños evitados (erosión, captura de agua, etc.). Este método de incorporar los servicios ambientales (hidrológicos, captura de carbono por reforestación, vida silvestre, etc.) como “bienes intangibles”, al no ser fácilmente conmensurables, cuantificables o comercializables en unidades monetarias, dio resultados bastante favorables para justificar las inversiones en acciones de conservación y de empleo comunitario.

Ante la ausencia de precios de mercado, se debe recurrir a los precios sombra o costos imputables por funciones y servicios ambientales proporcionados por el medio ambiente<sup>91</sup>. Estos deberán ser estimados

---

<sup>89</sup> Martínez Aller, J., Roca, J. *Economía ecológica y política ambiental*. Fondo de Cultura Económica, México. 2000. P.242.

<sup>90</sup> E. Leff, *Saber Ambiental*. Siglo XXI/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades – UNAM/ PNUMA. México. 2001. P. 202.

<sup>91</sup> La metodología de la economía ambiental sobre la pérdida de la biodiversidad biológica tiene que empezar por valorarla, ya sea implantando la propiedad y el mercado sobre ellos o simulando dicho mercado, para imputarles valores teóricos apoyados sobre el cálculo de costes de oportunidad, precios sombra, valores de contingencia, etc. (José Manuel Naredo 1994, citado en Hauwermeiren 1999, 157-158).

a efecto de reducir al máximo las externalidades negativas y/o los costos sociales, provocados tanto por la sobreexplotación de los hábitats y ecosistemas, como por el deterioro y agotamiento de los mismos.

### **7.3.2. Descripción de algunos casos concretos.**

#### **7.3.2.1. Obtener lo máximo de la humedad del suelo.**

Experiencias como las observadas en la RB Sierra La Laguna en Baja California Sur, Cuatrociénegas en Coahuila o los PN Lagunas de Chacagua y Huatulco, en la zona costera de Oaxaca, tienen en común el cuidado de la biodiversidad en ecosistemas frágiles y vulnerados, pero con un gran valor biológico. Por ejemplo, las acciones para conservación y restauración de suelos que se realizan en la RB Sierra La Laguna a través de la construcción de represas de piedra acomodada cumplen las siguientes funciones:

- Erosión evitada por sedimentación.
- Conservación de humedad.
- Recarga de mantos freáticos.
- Freno al arrastre de vegetación.
- Reforestación inducida, porque se retienen las semillas de flora endémica como el palo de arco, árbol de zorrillo, etc. que pueden germinar después gracias a la retención de suelos y de humedad.
- Disminución de velocidad de escorrentías.
- Protección del hábitat en general de flora y fauna de selva baja caducifolia. Los bordos se convierten también en espacios para el abrevadero de animales domesticados o silvestres.

Todas estas funciones ambientales se traducen en beneficios directos e indirectos. Sin embargo, no todos son susceptibles de ser calculados en términos monetarios, dadas las limitaciones de información.

Los beneficios directos son los relacionados con la conservación de los recursos naturales y los servicios ambientales:

- Beneficios por erosión evitada: según las dimensiones de la represa, ésta retiene 307 metros cúbicos de tierra. Cada uno de estos metros cúbicos de tierra retenida aporta un beneficio de 135 pesos según lo mencionado en el apartado 7.2.2.2. Por lo tanto, el beneficio económico por erosión evitada de esta acción asciende a \$41,445.
- Beneficios por agua infiltrada: para la zona de referencia, que constituye una zona de recarga por excelencia, se estima una precipitación media anual del orden de 800 mm/año, contra los 300 mm/año y muy erráticos de la zona de La Paz y Los Cabos. Se calcula que cada metro cuadrado de superficie permite la retención/recarga de 1.5 metros cúbicos de agua. Así, para la superficie que representa esta represa se espera una cosecha/recarga de agua anual del orden de 750 m<sup>3</sup>. Dado que la infiltración de agua genera un beneficio económico de \$2.70 por m<sup>3</sup> de acuerdo a lo señalado en el apartado 7.2.2.3, el beneficio total de esta acción por recarga de mantos acuíferos es de \$2,025.
- Beneficios por recuperación de suelos: con esta acción, al evitar la erosión del suelo, se está induciendo la recuperación del mismo. Como se mencionó en el apartado 7.2.2.1 se puede asignar un valor monetario de \$1,700 por hectárea recuperada. Sin embargo, para este proyecto la información disponible no permite calcular el beneficio que éste genera por dicho concepto, aunque el beneficio existe.

- Beneficios por reforestación: como se mencionó, la acción también induce la reforestación al retener las semillas y favorecer las condiciones para que éstas germinen. Como se señala en el apartado 7.2.2.5 los beneficios por reforestación son de \$6,297 por hectárea. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la información disponible no permite calcular cuál es el beneficio por reforestación de este proyecto, aunque también existe.
- Beneficios por conservación de hábitat y biodiversidad: por este concepto se puede asignar al proyecto un beneficio de \$20,544, que corresponde al 11% de la inversión total de la acción, \$186,760. Esto de acuerdo a las consideraciones hechas en el apartado 7.2.2.4.

Respecto a los beneficios indirectos, éstos se consideran como aquellos beneficios económicos que se derivan del mejor estado de los recursos naturales y los servicios ambientales que genera la acción: aumento de la productividad agrícola y ganadera, mejora en la disponibilidad de agua potable para los municipios, etc.

Como se ve, una sólo acción genera gran cantidad de beneficios, tanto económicos como sociales y ambientales. Sin embargo, también se pone en evidencia que no es posible llevar todos estos beneficios a términos monetarios, lo cual no hace que éstos desaparezcan o tengan menos importancia.

La restauración y conservación ambiental constituye una acción deliberada para acelerar la recuperación de las áreas degradadas. Ésta varía desde acciones prácticas económicas para la simple recuperación en áreas frágiles y vulneradas como colinas, bosques y humedales, o pesquerías, suelos, cauces de agua, etc., hasta acciones para tratar de restablecer las funciones básicas de los ecosistemas. Por ejemplo, en el Mar de Cortés se ensaya desde hace 10 años la producción "orgánica" del pargo amarillo y colorado. Con este programa se induce un cambio cultural de los pescadores, "matapeces" (o captura y matar peces) donde, a través de la acuicultura/cultivo de peces se reduce la sobreexplotación pesquera en los sistemas costeros.



Todos estos beneficios intangibles de valoración difícil constituyen sin duda un gran aporte para la conservación del ecosistema. Vale decir que, debido a razones sociales y ambientales, hay programas donde en forma temporal, como en este caso, o definitiva, no es posible lograr una recuperación total de la inversión requerida para instrumentar un programa de conservación. Sin embargo es necesario realizar estas acciones.

En una de las recomendaciones del Cuarto Foro Mundial del Agua se señala que “También lo que la agricultura de temporal y los ecosistemas naturales tienen en común es que ambos dependen un 60% de la precipitación que no llega a ríos o acuíferos, sino que se almacena directamente en el suelo como “humedad de suelo” —el agua verde. Aumentar la productividad del agua verde, usada en agricultura de temporal, tiene un gran potencial en la reducción del área necesaria para la agricultura. Aumentar la productividad de agua verde usada en agricultura de temporal —particularmente agregando un monto limitado de agua azul de río o de acuíferos—, por medio de riego suplemental, tiene un gran potencial”.<sup>92</sup>

Asimismo se puede destacar cómo los humedales de Cuatro ciénegas, Coahuila, representan un gran valor para la conservación de la biodiversidad al ser considerados como de los más importantes de México y como sitio RAMSAR y uno de los 20 humedales prioritarios del país, de acuerdo con el Consejo Norteamericano de Humedales (NAWCC, por sus siglas en inglés). También de gran importancia es la red de humedales de la costa de Oaxaca (RdeHCO), en los Parques Naturales Bahías de Huatulco y de Chacahua, así como las acciones que aún se realizan para contrarrestar los efectos del huracán Stan. CONAFOR tiene un programa donde paga a 6,300 pesos/ha por siembra de manglar<sup>93</sup>, básicamente rojo, que es mejor para agua salobre.

---

<sup>92</sup> En: Agua para la Alimentación y el Medio Ambiente: “Aumentar la productividad del agua verde y azul, para equilibrar el agua para la alimentación y el medio ambiente”. Documento temático, Eje temático 4, Agua para la alimentación y el medio ambiente. IV Foro Mundial del Agua. Ciudad de México, marzo de 2006, p.154.

<sup>93</sup> Cifra similar a nuestros cálculos de beneficios por reforestación de 2,297 pesos/ha.

### 7.3.3. Análisis de los resultados.

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 y derramas económicas 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

Los beneficios fueron estimados 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.

Rentabilidad ambiental local: = Beneficios intangibles (\$1,700 por restauración ecológica de una hectárea de terreno, \$6,297 por hectárea reforestada, etc.) / Inversión federal + inversión comunitaria).

Los beneficios fueron estimados para un año, si bien por lo general la vida útil de los proyectos es superior. No le incluimos la tasa de descuento ya que consideramos que con cualquier tasa que se le aplique a la explotación de un recurso, así sea la más baja, su valor presente siempre será mayor que su apreciación futura.

Del análisis de los datos e información proporcionada por la muestra y las visitas de campo realizadas se obtienen resultados relevantes, presentados de manera detallada en el Anexo 5 del Informe Final<sup>94</sup>. En la evaluación, dentro de todo el rango de los 8 escenarios contemplados, la mayoría de proyectos resultan rentables, tanto desde la perspectiva de la comunidad como para la sustentabilidad ambiental local y regional que se persigue.

Así pues, el coeficiente beneficio-costo económico es superior a la unidad en todos los casos, teniendo un rango de variación de entre 11.39 y 1.05 respectivamente, según sean las alternativas altas y bajas de rentabilidad. Dicho coeficiente, cuya fórmula se indica líneas arriba, es una expresión de la rentabilidad neta del proyecto para el primer año.

Así, el coeficiente de 1.05, asociado a la construcción de un Centro de Cultura para la Conservación en Lagunas de Chacahua, que resulta del escenario menos rentable, implica que por cada peso invertido se obtuvo una ganancia equivalente del 100%. Por consiguiente, si el coeficiente del escenario más rentable fue de 11.39, detectado en un proyecto de artesanías de carrizo en el APFF Cuatrociénegas, ello significa que por cada peso invertido, el proyecto señalado, junto al capital acumulado en años anteriores, redituó once pesos, es decir 1,139 %. Si además se consideran los beneficios ambientales, los coeficientes mínimo y máximo, que son de los mismos proyectos, son de 1.16 y 11.50.

El coeficiente ponderado de rentabilidad total, que incluye intangibles ambientales, nos da una cifra de 3.57. Ello expresa que por cada peso invertido en acciones productivas Proders se reciben en promedio 3.57 pesos, sumando beneficios económicos y ambientales para las comunidades, regiones y

---

<sup>94</sup> En el cuadro de evaluación de rentabilidades aparecen sólo aquellos proyectos con rentabilidades tangibles e intangibles. El resto, 27 acciones, entra en la muestra total de 152 que son incorporadas en la Matriz de Análisis Cualitativo.

ecosistemas<sup>95</sup>. Por su parte, la rentabilidad ambiental nos da un coeficiente promedio de 40% por cada peso invertido.

Este porcentaje bastante modesto habla de que nuestros recursos naturales, la biota y la biodiversidad ecosistémicas están siendo bastante subvaluados ya que se requieren de más acciones y planes de inversión para la conservación de las aún insuficientes Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación con que cuenta el país. A continuación, en el Cuadro 7 se muestran los coeficientes de rentabilidad promedio resultantes de las estimaciones realizadas:

**Cuadro N° 7**  
**Rentabilidad final total**

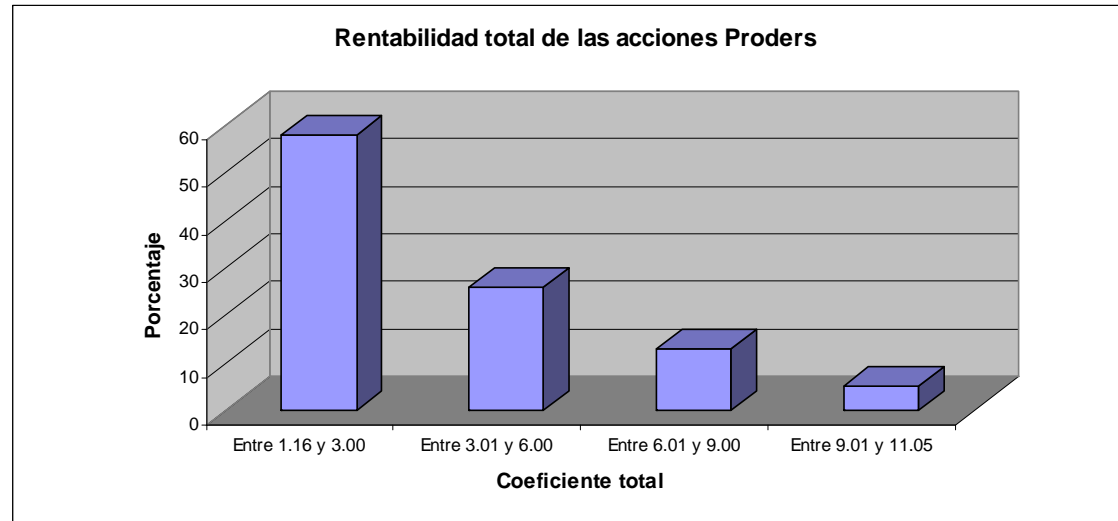
Valoración	Coefficiente de rentabilidad media por proyecto
Económica	3.18
Ambiental	0.39
<b>Total</b>	<b>3.57</b>

Fuente: UNAM, Facultad de Economía. Evaluación del ejercicio 2006 de Proders con base en la información recopilada en 28 ANP en una muestra de 152 acciones

Un análisis mas detallado de la información permite apreciar que el 58% de los proyectos de la muestra tuvo un coeficiente de rentabilidad total entre 1.16 y 3.00, lo que significa que una rentabilidad total entre 116 y 300%; el 26% de los proyectos está dentro del rango de 3.01 y 6.00, el 13% obtuvo un coeficiente entre 6.01 y 9.0 y en 5% de los caso se registró un coeficiente de rentabilidad extraordinario que oscila entre los 9.01 y 11.50. La Gráfica 3 ilustra esta información de manera sintétizada.

<sup>95</sup> Considera los beneficios a la comunidad, pago de jornales, apropiación de herramienta, uso de infraestructura y valor estimado de plantas comercializables.

**Gráfica N° 3**  
**Rentabilidad total de las acciones Proders**



Fuente: UNAM, Facultad de Economía. Evaluación del ejercicio 2006 de Proders con base en la información recopilada en 28 ANP en una muestra de 152 acciones.

Al combinar los datos por tipos de proyectos se encuentra que aquellos de mayor rentabilidad son los de producción de artesanías, construcción de terrazas, recuperación de suelos y plantaciones agroforestales, ya que superan el coeficiente de los 10 puntos. Les siguen en orden descendente:

- Viveros Comunitarios: > 8
- Cultivos de cobertera: entre 7.4 y 9.75
- Proyectos ecoturísticos: > 7
- Bordos de retención: > 7

Podemos destacar que las acciones más exitosas alcanzaron una rentabilidad 2.5 veces por encima de la media, que fue de 3.57. Considerando únicamente la rentabilidad ambiental, sólo en el 10% de los casos se tuvo un coeficiente mayor a 1 (100%), lo que reafirma la idea de la subvaluación de los recursos naturales; sin embargo, hay algunos casos notables que tienen un coeficiente ambiental alto, 500%, asociados a proyectos de plantaciones agroforestales y a proyectos de recuperación de suelos.

**Cuadro N° 8**  
**Rentabilidad en términos cualitativos**

Beneficios		(%)
Económicos	Ingreso	66
	Empleo	66
Sociales	Equidad	56
	Arraigo	72
Ambientales	Locales	100
	Regionales	14

Fuente: UNAM, Facultad de Economía. Evaluación del ejercicio 2006 de Proders con base en la información recopilada en 28 ANP en una muestra de 152 acciones.

Dado que no existe información cuantitativa en todos los casos, en el Anexo 5 del Informe Final se incluye una matriz cualitativa donde se caracterizan los beneficios cualitativos generados por el programa evaluado. Según este método complementario de evaluación, el 66% de las acciones de la muestra registraron beneficios económicos en cuanto a ingreso y empleo, más de la mitad de los casos tuvieron una participación significativa de mujeres, lo que favorece la equidad de género entre las comunidades beneficiarias, y 72% de las acciones Proders de la muestra promovieron el arraigo y fortalecieron la identidad entre los participantes de las mismas.

En cuanto a los beneficios ambientales, el 100% de la muestra registró beneficios ambientales locales y sólo el 14% de los casos trascendieron a la escala regional.

Como se señaló en la Sección 7.1.3. de este capítulo, un apartado importante de valoración contingente, en términos de valores de no uso y de existencia, es el aporte que hacen las comunidades para la conservación de la vida silvestre. A continuación mostramos un ejemplo visual de las ventajas del valor de existencia y de sus beneficios respectivos generados por la limpieza en esteros y playa del Santuario de las tortugas de La Escobilla, Parque Natural Lagunas de Chacahua, Oaxaca; y por el monitoreo de cocodrilos en el PN Lagunas de Chacahua.



**Hábitats de ribera respetados**

**Hábitats de ribera destruidos**







Monitoreo de cocodrilos (*Acutus*), Chacahua.

#### 7.4. Conclusiones.

La aplicación de programas públicos para el combate a la pobreza rural como Proders constituye parte de un esfuerzo orientado al establecimiento de un vínculo relacional, no conflictivo, entre la conservación y el desarrollo. De todo lo expuesto hasta ahora en el capítulo se resume una gran conclusión, misma que deriva del análisis de los resultados de la evaluación de la muestra de 152 acciones: las bondades y los beneficios resultan positivos, tanto desde el punto de vista económico como del social y del ambiental.

La gran mayoría de las acciones e inversiones realizadas por Proders en todas las ANP y RPC visitadas reportan buenas cuentas y resultados. Destaca sobremanera la importancia, independientemente de su nivel de rentabilidad, de los servicios ambientales y de protección contra fenómenos naturales aportados en las zonas costeras con vegetación de manglares, lagunas, humedales y pantanos. Tales acciones realizadas en estos espacios territoriales específicos deben ser impulsadas y reforzadas con urgencia y prioridad.



La valoración aquí ensayada nos permite revelar tanto el valor crematístico de la biodiversidad, así como su valor ecosistémico y ambiental. Tal enfoque y metodología puede servir como un criterio de decisión complementario en el desarrollo de incentivos, así como para la asignación eficiente de recursos. El análisis cuantitativo realizado refuerza las consideraciones y conclusiones derivadas del trabajo de campo, de la metodología explicada y del análisis de gabinete, respecto a los beneficios, los costos implícitos en el ejercicio 2006, así como los objetivos de transparencia contemplados dentro del Programa de Desarrollo Regional y su proyección hacia la sustentabilidad.

Por su parte, la Matriz Cualitativa de Factores Multicriterio nos permite avanzar en aquella información de campo que no puede ser detectada ni destacada por el análisis cuantitativo. De tal suerte, los valores humanos, la marginalidad, la equidad de género, el arraigo social y cultural, la cobertura local y regional de los impactos, etc. se hacen explícitos gracias al auxilio de esta herramienta multifactorial.

Sabemos que el financiamiento constituye uno de los mayores problemas que enfrenta la sociedad para el manejo de programas exitosos para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas. En un escenario de falta de recursos es necesario contar con financiamiento que permita la realización de aquellos proyectos puntualmente orientados a la sustentabilidad y con la participación proactiva y la cooperación de las comunidades.

En este sentido, aunque con recursos bastante modestos, Proders sigue siendo importante en la expansión de dichos resultados, así como en la mejora del nivel eficiente de conservación, a condición de que se le incrementen los recursos presupuestales. De la Evaluación Externa se percibe con meridiana claridad que están ahí las oportunidades y desafíos que plantea la sustentabilidad para la mitigación y la restauración medioambiental como vehículos de reducción de la pobreza y de conservación de la biodiversidad.

De este modo se deben impulsar aquellos proyectos y acciones comprometidos con lo siguiente:

- Vincular las oportunidades de la restauración ambiental con la reducción de pobreza y la conservación de la biodiversidad.
- Examinar los desafíos que conllevan ambos momentos.
- Establecer proyectos sustentables en aquellos espacios, territorio y comunidades que estrechen la relación y vinculación de restauración, reducción de marginalidad y conservación de la biodiversidad.

Asimismo, bajo las condiciones actuales, en México no parece existir un conflicto de metas entre la conservación de la biodiversidad y el crecimiento económico. Por el contrario, el crecimiento económico surge como una condición necesaria para la transformación del sector agrícola, así como para disponer de otras alternativas de empleo.

El fomento de capital humano es una posibilidad para cambiar el curso del crecimiento económico del país, basado en el uso de recursos naturales y que, según el Banco Mundial y la OECD<sup>96</sup>, hasta hoy no ha sido muy exitoso en la reducción de la pobreza. Se puede demostrar empíricamente que en el mediano y largo plazos la formación de capital humano es indispensable para aumentar y mejorar la tasa de crecimiento económico.

Entendemos que los pobres y los indígenas han sido los últimos en beneficiarse de las riquezas de los recursos naturales y de la biodiversidad, del agua, hidrocarburos, etc. En nuestro país, uno de los 10 países más ricos en mega diversidad, esta situación debe revertirse.

Así, los objetivos del Informe se cumplen al realizar la evaluación de resultados del Proders con respecto a su eficiencia, eficacia, costo, beneficio, calidad, distribución equitativa y transparente de los recursos asignados y de su impacto social, así como el cumplimiento de las Reglas de Operación que regulan el proceso administrativo y operativo de Proders.

---

<sup>96</sup> Banco Mundial, Varios Autores (2006) Reducción de la Pobreza y crecimiento: Círculos Viciosos y Círculos Virtuosos. Resumen Ejecutivo. OECD. 2002. *Handbook of biodiversity valuation: a guide for policy makers*. París, 26 de marzo.

## **8. Cambios percibidos por los grupos comunitarios apoyados, asociados a la presencia de Proders durante el ejercicio presupuestal 2006.**

En los términos de referencia para la evaluación externa del Proders para 2006, la CONANP solicitó la elaboración de un diagnóstico para la evaluación de los cambios en las condiciones de vida de los grupos comunitarios beneficiarios del programa, como consecuencia de su incorporación a las acciones de Proders. Se solicitó además que el análisis se elaborara mediante la utilización de la metodología de Grupos de Control.

En reuniones sostenidas con los funcionarios de la dirección General de Conservación para el desarrollo, el grupo de investigación de la Facultad de Economía de la UNAM, expuso las dificultades para implementar la metodología de grupos de control para el análisis de los cambios ocurridos en los niveles de vida de los grupos incorporados a proders, debido a problemas metodológicos, asociados fundamentalmente a que no era posible contar con grupos comunitarios integrados previamente que sirvieran como referentes, dado que, en general los grupos comunitarios participantes en el programa se organizan en torno a una acción específica y eventualmente se desintegran al concluirla.

Se optó entonces por realizar la comparación de los mismos grupos comunitarios en dos situaciones distintas en el tiempo, cuya diferencia radicó en la presencia o ausencia del programa, tratando de identificar los cambios cualitativos y cuantitativos percibidos por sus integrantes, que pudieran ser asociados a su incorporación al mismo. Esto significa que la comparación no se llevó a cabo a través del contraste con otros grupos externos al programa, sino con los mismos participantes.

En este capítulo exponemos los resultados obtenidos de ese estudio específico que se llevó a cabo simultáneamente con el trabajo de campo desplegado para la evaluación de los impactos económico ambiental y social del programa.

En la concepción que condujo a la formulación del Proders se consideraron tres puntos de vista fundamentales derivados de los preceptos básicos del desarrollo sustentable: Avanzar en el combate a la pobreza de la población que habita en las ANP y RPC, al mismo tiempo que se apoya la conservación y el incremento de los recursos naturales de las áreas, a través de la utilización de los recursos públicos hacia la generación de empleos e ingreso con énfasis en el aprovechamiento racional de la biodiversidad.

La incorporación de Proders a la estrategia de conservación de la CONANP permitió el apuntalamiento de la estrategia conservacionista para la que fue creada la institución, incorporándole la visión de desarrollo sustentable, para lograr la protección del Capital Natural de las Áreas, al mismo tiempo que se buscan cauces para encontrar las condiciones para mejorar la situación vital de la población en las áreas de influencia de las ANP y RPC del país.

El Proders representa una nueva fórmula que pretende impulsar la conservación y restauración de los recursos con el apoyo de las comunidades, sin prescindir de ellas para lograr el objetivo de la conservación. El programa por lo tanto, tiene el objetivo fundamental de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población marginada del país alojada en las ANP y RPC del país y, por otro lado, restaurar y proteger los ecosistemas de mayor diversidad biológica y riqueza de recursos naturales a nivel nacional.

Los recursos naturales de las ANP se conciben como la posibilidad potencial para lograr el desarrollo de la población que habita en sus zonas de influencia, bajo el principio de encontrar esquemas de aprovechamiento sustentable. Esta concepción produce beneficios en cuanto se puede generar valor y que este repercuta en el mejoramiento de los niveles de vida de la población rural marginada, y por otra parte que la población encuentre un aliciente vital para proteger esos recursos que le proveen satisfactorios.

Derivado de las consideraciones anteriores, se diseñó una metodología para avanzar en el conocimiento de lo que ha ocurrido a los beneficiarios después de su incorporación al Proders, con el objetivo de indagar en qué medida se ha cumplido con el objetivo de mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos que se incorporaron al programa. El trabajo se llevó a cabo aplicando una cédula específica a los beneficiarios que se entrevistaron como parte de la muestra seleccionada para determinar los impactos económico, ambiental y social del programa en el 2006.

La muestra de acciones que se utilizó para medir el trabajo de impacto económico ambiental y social del programa corresponde a la construida para el trabajo de campo que se realizó para este caso y por lo tanto reúne todas las características de representatividad y confiabilidad que se solicitó en los Términos de Referencia de la Evaluación Externa del ejercicio 2006 de Proders.

En la cédula elaborada para la evaluación de los cambios percibidos por los beneficiarios en sus condiciones de vida, se buscó conocer las principales características de los grupos beneficiados por Proders, con relación a las ocupaciones y fuentes principales de ingreso de los grupos, previamente a su incorporación a los proyectos del Proders; asimismo, se puso interés en conocer la percepción acerca de los cambios en su nivel de vida después de haber sido apoyados por el programa. También se indagó acerca de las expectativas de futuro de los grupos después de los trabajos desarrollados con el Proders, específicamente durante 2006.

La información se procesó y sintetizó en una matriz analítica que permite ofrecer las características principales de los elementos estudiados para poder describir y exponer las conclusiones que se desprenden del análisis. A través de esta matriz pudimos desentrañar las características básicas de los grupos de los beneficiarios en relación a los temas que nos ocupan. Al final del capítulo incorporamos la matriz de información como apéndice que puede resultar de interés, para estudios posteriores. (Anexo 14)

Los apartados de este capítulo se refieren a la descripción de las siguientes características que se investigaron durante el trabajo de campo:

- Datos generales de los grupos de beneficiarios entrevistados;
- La experiencia de participación de los beneficiarios en el Proders;
- Las expectativas de futuro que tienen los beneficiarios a partir de los resultados logrados con el programa;
- Conclusiones.

Es importante mencionar que la información contenida en el presente capítulo está dirigida a conocer y reportar las características de los grupos de beneficiarios entrevistados vinculados con los cambios percibidos en relación con su nivel de vida, y por lo tanto difiere con respecto a la información del número de acciones que se investigaron en la muestra (152 acciones para 2006), con la cual se trabajaron las cédulas de impactos económico, ambiental y social del programa.

Lo anterior tiene que ver con la circunstancia de que algunos de los grupos recibieron beneficios de más de una acción durante el ejercicio de 2006 analizado. En esos casos sólo analizamos al grupo en cuestión y no todas las acciones en las cuales participó.

### **8.1 Principales características de los grupos comunitarios apoyados.**

Durante el trabajo de campo, en el cual se llevó a cabo el levantamiento de la cedula de cambios percibidos por los beneficiarios con respecto a su nivel de vida después de su incorporación al Proders, se registraron 130 grupos de beneficiarios en las 28 ANP analizadas.

Estos grupos ejecutaron actividades con el Proders de muy variadas características dentro de las actividades factibles a desarrollar dentro de las áreas naturales protegidas, según las Reglas de

Operación del programa. Se registró la participación de estos grupos en 116 Proyectos comunitarios, 16 acciones de capacitación y 4 estudios técnicos. (Cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Percepción de cambios socioeconómicos de los beneficiarios de proders**  
**Concentrado de datos generales de los entrevistados**  
**2006**

Áreas	Grupos	Tipo de acción Proders			(1)Actividades productivas del grupo				(2)Experiencias de actividades comunitarias		
		P. Comunitarios	Capacitación	E técnicos	Agropecuarias Pesca.	Manufacturas	Servicios	Extractivas y otras	Productivo	Mejoramiento Comunitario	Recreativo
APFF Cuatriciénegas	4	4	1		1	1		4	5	5	4
APFF Islas del golfo California, Sinaloa	5		4	2	5		5	2			
RB El Vizcaino	5	3	2		5	1	4	1	5	3	1
RB Sierra la Laguna	7	7			6	1	2	3			
APFF Islas del Golfo de California- La Paz	4	4			4	1	2		3		
PN Cumbres de Monterrey	2	2			2						1
RB Mapimi	3	3	1		3	1		3			
RB Barranca de Mezquitan	8	7	1	1	7			4			
PN Huatulco	10	9	1		6	1	7	4	4	3	4
PN Lagunas de Chacahua	3	3			1		3	2	3		3
Región Prioritaria Costa de Oaxaca	2	2			2		2				1
PN Palenque	8	8			8	7	7	3	3		
RB Los Petenes	4	4	1		4	1					
RB Calakmul	4	4	1		4	2	1	1			
RB Ria Celestun	6	6			6		1	2	5		
RB Ria Lagartos	4	3	1		3	1		1	3		
RB Sierra de Manantlán	8	8			8		2		3		
APFF La Primavera	5	5			2		5				
RB Pantanos de Centla	8	8			8			3	2		
APFF Laguna de Términos	6	6			6		1	1	3		
RB Los Tuxtlas	9	8	1		8		2	1	6		
PN El Chico	3	2	1		3						
CB Chichinautzin	3	2		1	3	2	1		3	1	2
RB Tehuacán-Cuicatan	9	8			8	5	1	2	7	2	5
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>116</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>113</b>	<b>24</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>55</b>	<b>14</b>	<b>21</b>

Fuente: Matriz de información de cambios percibidos por los beneficiarios del PRODEP  
(1) Se refiere a las actividades que los entrevistados reportan como las más comunes del grupo de beneficiarios y de las cuales obtienen sus ingresos predominantes.  
(2) Se refiere a la experiencia de actividades comunitarias que el grupo de beneficiarios reporta como actividades frecuentes en la comunidad.

En relación a los 116 proyectos productivos comunitarios, en los cuales participaron, se aprecia que los dedicados a las actividades vinculadas con la protección de los ecosistemas y de suelos son en términos relativos los mayoritarios. Estos se refieren principalmente a construcción de represas, construcción de terrazas, cultivos de cobertera, reforestaciones y acopio de residuos sólidos. Se contabilizaron 40

proyectos de este tipo, incluyéndose aquí los que se dedicaron a la construcción de Centros de Educación Ambiental. (Cuadro 2)

La segunda actividad, en número de proyectos, que se registra es el ecoturismo. Se realizaron 28 proyectos ecoturísticos de características muy variadas: desde senderos demostrativos elevados sobre madera para los humedales del sureste, torres de observación, acondicionamiento de áreas para acampar, comedores ecoturísticos, hasta proyectos que buscan un servicio integral de la actividad, que incluyen el alojamiento y el acondicionamiento de espacios para una gama amplia de actividades para el desarrollo del turismo ecológico.

Se realizaron 14 proyectos vinculados a la transformación de recursos naturales, en talleres construidos para ese propósito, desde actividades con procesos de elaboración sencillos como el aprovechamiento de la candelilla, el corte y embalaje de leña, hasta procesos con mayor contenido tecnológico como el beneficio y empaque de jaibas mudadas, que parte de un paquete de tecnología sofisticada, para los mercados de alto ingreso, y la elaboración de múltiples tipos de artesanías, que aprovechan materiales locales de las regiones.

En los grupos entrevistados se registraron trece actividades dedicadas a la reproducción de diferentes especies vegetales, en sistemas de agricultura controlada en distintos tipos de invernaderos. Tanto de especies para el aprovechamiento forestal, vinculadas a programas de reforestación en las regiones impactadas por los procesos de explotación desmedida de bosques y selvas, como los proyectos para la producción de especies vegetales para la venta comercial y el autoconsumo, ejemplificados por los invernaderos de zetas, nopales, jitomate y los huertos familiares para producción de todo tipo de hortalizas.

Otro grupo de proyectos productivos a los que se dedicaron los beneficiarios son aquellos vinculados a las actividades acuícolas. Los grupos entrevistados realizaron 13 proyectos para el cuidado y



reproducción de especies tanto en las zonas costeras como en los sistemas asociados a los ríos del sureste y otros correlacionados con proyectos para el cultivo y engorda de especies en estanques.

En este punto es importante destacar que los habitantes de esas regiones han desarrollado una profunda conciencia acerca de la necesidad del repoblamiento de especies nativas ante el fuerte abatimiento de los volúmenes de pesca en la última década. La apicultura ha tomado auge como alternativa productiva en las ANP. En la muestra se analizaron 4 grupos dedicados a esta actividad cuyo propósito es incursionar en los mercados de productos orgánicos que, a pesar del tiempo de maduración que requieren, pueden resultar muy productivos para los beneficiarios que los impulsan.

Por último, se alternó con 4 grupos dedicados a la construcción de proyectos dirigidos a la reproducción y aprovechamiento de especies de la vida silvestre: Iguanas, cocodrilos, tortugas y tepezcuinle. Estos en general son proyectos planteados para su maduración en el mediano y largo plazos. Estas iniciativas, además del beneficio por aprovechamiento esperado por los grupos que las promueven son un vehículo para frenar la depredación de estas especies, algunas de ellas protegidas.

En las actividades de capacitación se vincularon 16 grupos durante el 2006. Los cursos de capacitación se dirigieron, en la mayoría de los casos, a proveer a los beneficiarios de mejor tecnología para el desempeño de las actividades productivas: cinco grupos se capacitaron en técnicas para la elaboración de artesanía; tres grupos sostuvieron cursos para desarrollar actividades ecoturísticas; otros tres grupos solicitaron capacitación para adiestrarse en técnicas de producción en invernadero, beneficio de lechuguilla y mejoría en la utilización de las artes de pesca.

Se registró, por otra parte que se ofrecieron cursos de capacitación ambiental a tres grupos de beneficiarios que así lo solicitaron. Por último, dos grupos de beneficiarios, principalmente mujeres, tomaron cursos para la construcción de estufas lorena ahorradoras de leña.

Los estudios técnicos que se llevaron a cabo, por iniciativa de los grupos que fueron consultados, se dirigieron a la realización de estudios de factibilidad: dos para proyectos ecoturísticos, uno para la producción de ostión y otro para iniciar la producción comercial de un criadero de ranas. (Cuadro 2)

Cuadro 2  
**PRODERS**  
 Acciones desarrolladas por los grupos analizados vinculados al programa  
 2006

Proyectos comunitarios		Capacitación		Estudios técnicos	
Conservación de suelos y ecosistemas	40	Capacitación en artesanías	5	Estudios de factibilidad:	
Ecoturísticos	28	Capacitación en ecoturismo	3	Ecoturismo	2
Talleres de transformación y artesanías	14	Capacitación en invernaderos	1	Producción de ostión	1
Instalación de invernaderos	13	Capacitación en artes de pesca	1	Producción de ranas	1
Acuacultura	13	Capacitación beneficio lechuguilla	1		
Aprovechamiento de vida silvestre	4	Educación ambiental	3		
Apiarios	4	Estufas ahorradoras de leña	2		
<b>Total de grupos</b>	<b>116</b>	<b>Total de grupos</b>	<b>16</b>	<b>Total de grupos</b>	<b>4</b>

Fuente: Matriz de información de cambios percibidos por los beneficiarios de Proders

En cuanto al perfil de las actividades que desempeñan los beneficiarios vinculados al Proders, el propósito fue indagar cual era la actividad preponderante de los beneficiarios, previamente a la incorporación del grupo a las acciones promovidas por el programa, de la cual obtienen la parte sustancial para su sustento. Durante la investigación constatamos que un número importante de los beneficiarios dedican su esfuerzo a más de una actividad durante el año, para generar los recursos necesarios para su manutención. Por lo anterior en la información recabada hay más actividades que grupos involucrados.

Se detecto que el 87% de los grupos están relacionados con actividades en el sector primario. Estas se refieren a actividades vinculadas con la agricultura, la ganadería y aprovechamiento forestal. En la

mayoría de los casos la referencia a las actividades ganaderas se refiere a las prácticas de engorda de animales de traspatio.

El 35% de los grupos comunitarios entrevistados se dedicó y obtuvo sus ingresos de actividades relacionadas con la prestación de servicios. Destacan los grupos involucrados en los servicios al turismo. Se registraron 28 grupos en esta actividad, de los 46 que se desempeñan en alguna actividad de servicios. Por lo general el ecoturismo no constituye una actividad permanente sino más bien se depende de la estacionalidad de los flujos de turistas.

Además de las actividades relacionadas con el turismo, se identificaron otros grupos dedicados a la comercialización de productos. Destacan nueve grupos relacionados con la comercialización de productos de la pesca, generalmente constituidos en cooperativas. Asimismo, se identificaron dentro de los grupos que obtienen ingresos por la prestación de servicios, personas que se dedican al transporte de carga, beneficiarios que desarrollan como actividad profesional la medicina tradicional y otros profesionistas que se han integrado a los proyectos que promueve el programa.

De los grupos entrevistados el 19% se dedicaron a actividades relacionadas con las manufacturas. Dentro de esta rama, la principal actividad que practican es la fabricación de artesanías. De los 24 grupos que se dedicaron y obtuvieron ingresos de las manufacturas, 15 tienen como giro principal la producción artesanal. Se identificaron otros grupos que ofrecen sus servicios para la industria de la construcción, y otros que realizaron actividades en canteras para la extracción de mármol, la producción de sombreros, la extracción de candelilla y actividades relacionadas con otros oficios tales como la carpintería y la herrería.

En el conjunto de actividades de los beneficiarios clasificado como Otras actividades, los entrevistados manifestaron que sus ingresos provienen de fuentes alternas a las actividades productivas. En este sentido destacan los grupos que reportan que obtienen ingresos de las remesas que envían familiares

que están laborando fuera de las localidades. Este grupo representa el 8% de los grupos investigados. Asimismo, en esta clasificación se incorporaron a 20 grupos de mujeres que reportaron que antes de su incorporación al Proders se dedicaban solamente a la atención del hogar. Por último, se identificaron grupos en el norte del país que obtienen sus ingresos de la extracción de leña de mezquite.

Con relación a la organización de los beneficiarios antes de la vinculación con el programa, se encontró que más del 50% de los grupos tenían organizaciones que sustentan el trabajo productivo de las comunidades, para labores de beneficio comunitario y para otro tipo de actividades ligadas con la vida de la comunidad.

En cuanto a la organización de los beneficiarios para actividades productivas, 55 grupos manifestaron contar con algún tipo de organización para organizar el trabajo antes de su incorporación a Proders. En este grupo destacan las cooperativas, de las cuales se pudieron identificar 28 grupos organizados con esta figura asociativa. El resto hicieron referencia a otras formas de organización como las Sociedades de Solidaridad Social y las Sociedades de Producción Rural.

Adicionalmente, se identificaron formas de organización para el trabajo vinculadas a las estructuras agrarias de los ejidos y las comunidades, alrededor de sus órganos de representación. Es muy probable que la mayoría de los grupos entrevistados tuvieran vinculación con sus autoridades agrarias en el desempeño de su trabajo. Solo se registraron aquellos casos en los que explícitamente se hizo referencia como una forma destacada de organización del trabajo para proyectos específicos.

Los grupos integrados al programa en el estado de Oaxaca, manifestaron, en algunos de los casos, la práctica del trabajo comunitario por medio del tequio que es una forma de organización colectiva de trabajo gratuito para lograr ayuda mutua y mejoras en las comunidades.

En conclusión, es importante observar que el Proders se despliega en localidades que cuentan con formas organizativas diversas para el trabajo y actividades para el beneficio de las comunidades.

Alrededor del 50% de los grupos que se integraron al programa en el 2006 tuvieron esta característica. Sin embargo, es importante mencionar que los equipos de trabajo de las ANP han trabajado para lograr la organización del resto de grupos que no contaban con figuras organizativas previas que los posibilitara para llevar a cabo proyectos productivos comunitarios.

## **8.2 La vinculación con Proders y su impacto sobre los ingresos y otros aspectos de la dinámica social de los grupos beneficiados por el programa.**

El objetivo de esta sección es describir como se ha establecido la relación de los grupos de beneficiarios incorporados al Proders y cual es la opinión acerca de los beneficios que han obtenido por haberse integrado al programa. En primer término, se consultaron aspectos relacionados con el tiempo de permanencia con el programa; posteriormente se cuestionó acerca de los beneficios que fueron aportados por el mismo. Y por último, que posibilidades nuevas surgieron a raíz de las experiencias sostenidas con el Proders.

El análisis de los grupos de la muestra nos indica que del total de los 130 grupos investigados el 57% de los entrevistados se vincularon con Proders por primera vez durante el ejercicio fiscal del 2006. Los grupos de beneficiarios que habían tenido alguna acción con el Proders desde un año previo fue el 29%; y aquellos que han desarrollado varias etapas de los proyectos, o encadenado acciones de estudios técnicos y cursos de capacitación para después poner en marcha proyectos productivos comunitarios representan el 15% de los grupos estudiados. (Cuadro 3)

Cuadro 3  
**PERCEPCIÓN DE CAMBIOS SOCIECONÓMICOS DE LOS BENEFICIARIOS DE PRODERS**  
 PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE BENEFICIARIOS CON EL PRODERS  
 2006

Áreas	Grupos	Tiempo de vinculación con Proders			Tipo de acción Proders			(3)Otros apoyos al grupo			(4)Beneficios del grupo después de Proders			(5)Actividades del grupo después de Proders			(6)Permanencia del grupo después Proders			(7)Participación de la Mujer en Proders		(8)Participación Indígena en Proders	
		1 Año	2 años	más 2 años	P. Comunitarios	Capacitación	E. Técnicos	Inst. Públicas	ONGs	Otros	Económicos	Sociales	No hay econom.	Agropecuarias	Manufactura	Servicios	SI	NO	No lo saben	Mejoró	No mejoró	mejoró	no mejoró
APFF Cuatriláneas	4	1	1	2	4	1		3		1	3	2	1	1	2		3	1		2	2		4
APFF Islas del golfo California, Sinaloa	5		5			4	2	4				4	5	1	3		5			4			5
RB El Vizcaíno	5	5			3	2			1	1	1	2	4	1			4			3			
RB Sierra la Laguna	7	5	2		7			2				7			1	3	2	2	7				7
APFF Islas del Golfo de California- La Paz	4	1	1	2	4			5		2		3	4	1	1	4			1				4
PN Cumbres de Monterrey	2	2			2						1				1	1		1		2			2
RB Mapimi	3		2	1	3	1		3				2	3	1		1	2		3				3
RB Barranca de Mexítlan	8	6	1	1	7	1	1				6	4	2	2	2	8			8				
PN Huastlco	10	6	3	1	9	1		4			2	3	2	3	4	4							2
PN Lagunas de Chacabua	3		2	1	3			2			3	3			3	3				3	3		3
Región Prioritaria Costa de Oaxaca	2			2	2						2	2				2				2			1
PN Palenque	8	7	1		8			4			8	8				8			6	2		8	
RB Los Petenes	4	3	1		4	1		1	1	1	4	4				4			1	3		4	
RB Calakmul	4	4			4	1		1			4	4			1	4			4				4
RB Ria Celestun	6	2	2	2	6			4		2	6	6		3		5			2	4		6	
RB Ria Lagartos	4	4			3	1					2	4	4		1	2			2				4
RB Sierra de Manantlán	8	4	3	1	8			1			7	7	1	4	1	5		3	8		3	5	5
APFF La Primavera	5	1	4		5						1	2	4		3	4			2				5
RB Pantanos de Centla	8	4	3	1	8			1			4	6	4	4		6			7				8
APFF Laguna de Términos	6	2	2	2	6			2	1		3	4	3	3	1	6			4	2			6
RB Los Tuxtlas	9	9			8	1				1	5	2	4		7		1	1	7	2			9
PN El Chico	3	3			2	1					2	1			1	3			3				3
CB Chichimauzin	3		1	2	2		1	3	1	3	2	3	1		2	3			3				3
RB Tehuacán-Cuicatlán	9	5	3	1	8	1		5			6	6	2	1		8			5	3		6	2
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>74</b>	<b>37</b>	<b>19</b>	<b>116</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>72</b>	<b>82</b>	<b>52</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>104</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>82</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>68</b>

Fuente: Matriz de Información de cambios percibidos por los beneficiarios del PRODERS

- (3) Se refiere a otros apoyos diferente a los que recibe el grupo por parte de Proders. En este caso para apoyar el mismo proyecto o alguno distinto.
- (4) Se refiere a beneficios que el grupo percibe después de que el Proders contribuyó con el grupo en el último ejercicio presupuestal y en los previos en caso de haber sido beneficiados por más de un ejercicio fiscal.
- (5) Este punto tiene relación a las actividades que el grupo manifiesta que se pudieron realizar debido a que anteriormente trabajó con los apoyos de Proders.
- (6) Se refiere a si el grupo formado para la ejecución del Proders continuará integrado una vez que se terminó el Programa.
- (7) Se refiere a valorar si la participación de las mujeres mejoró con la puesta en marcha de las acciones de Proders.
- (8) Se refiere a valorar si la participación de la población indígena mejoró con la puesta en marcha de las acciones de Proders.

Durante el desarrollo de las acciones que desarrollan con el Proders se detectó que 62 de los grupos de beneficiarios recibieron también apoyo de otras instituciones públicas o privadas, para el impulso de los proyectos. Esto significa que el 48% de los grupos pudo reforzar los proyectos con ayudas alternativas a las del Proders.

En este sentido la mayoría de estos apoyos alternativos a la oferta del Proders, provinieron de instituciones del sector público federal. De estas últimas la Comisión Nacional Forestal, CONAFOR es la que más presencia ha tenido con los beneficiarios del Proders. De la muestra analizada 7 grupos llevaron a cabo proyectos de reforestación apoyados por la comisión.

En segundo término la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, SAGARPA otorgó apoyos a 6 de los grupos de beneficiarios que desarrollaron proyectos, principalmente a través del programa de Alianza Para el Campo y del Fideicomiso de Riesgo Compartido, FIRCO. La Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, a través de los programas sociales que ofrece, apoyó a seis grupos de beneficiarios. La Comisión Para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, CDI apoyó a 4 grupos de beneficiarios en las zonas indígenas en las que opera el programa. Adicionalmente, a las dependencias públicas mencionadas se generaron apoyos para los beneficiarios por parte del Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF.

En el nivel estatal se registraron apoyos a ocho proyectos de beneficiarios del Proders por parte de dependencias de los gobiernos estatales, principalmente de las Secretarías de Desarrollo Rural. También se identificaron apoyos complementarios para la realización de proyectos a 6 grupos de beneficiarios, provenientes de autoridades municipales.

En cuanto a las aportaciones para los beneficiarios de instituciones privadas nacionales o internacionales, se verificó el apoyo del Banco Mundial en 4 de los proyectos comunitarios. Se identificó que del PNUD se obtuvieron recursos para contribuir a fondear dos proyectos: cuatro ONG han apoyado a igual número de proyectos comunitarios y Fomento Social Banamex colaboró en una iniciativa para recolección de residuos sólidos en Los Tuxtlas. Por su parte, la agencia de asistencia japonesa, JICA, apoyo un proyecto ecoturístico en Yucatán.

Asimismo, se constató que algunos proyectos fueron asistidos por investigadores de centros de investigación como el Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, CIBNOR en Baja California y el Centro de Investigaciones de Estudios Avanzados del IPN, CINEVESTAV para un proyecto en Celestún.

Es importante destacar en este aspecto que aun cuando se otorgó esta ayuda federal estatal, municipal o privada nacional o internacional para contribuir con los proyectos de los beneficiarios, por gestión de

los propios interesados, en términos relativos a las necesidades de la población, se puede considerar que resulta escasa. Aun falta mucho que hacer en este aspecto. Sólo 62 grupos tuvieron alguna ayuda adicional. El resto, mas del 50% de los grupos consultados, solo ha tenido el apoyo del Proders para incursionar en nuevas iniciativas productivas.

En relación a los beneficios que han obtenido los grupos incorporados al programa se destaca que 72 grupos, equivalentes al 55% del total han obtenido ya beneficios monetarios de los proyectos puestos en marcha, como resultado de la venta de productos o servicios, o del cobro de jornales provenientes de los presupuestos para los proyectos del Proders, o de la reducción de costos obtenidos con la ejecución proyectos puestos en marcha. Asimismo, se considera como un producto de la incorporación a los proyectos, el aumento de los activos de los grupos. (Cuadro 4)

En 20 casos los beneficiarios reportan que percibieron ingresos derivados de la venta de bienes o servicios. Se reportaron 11 grupos que consideraron que el beneficio obtenido es el incremento de los activos, generalmente estos referidos a grupos organizados en cooperativas. Otros 8 grupos de beneficiarios reportaron que los beneficios del proyecto ejecutado están vinculados a la reducción de costos producto de los resultados de los proyectos. También se reportaron ingresos de 6 grupos, derivados de servicios de vigilancia y monitoreo de especies protegidas.

Se reportaron 35 grupos que obtuvieron ingresos por jornales, vinculados con el desarrollo de los proyectos comunitarios. En este caso se encuentran la mayoría de los proyectos que tienen como objetivo la protección del suelo y los ecosistemas, que en general son obras que ejecuta la comunidad y que, además de las aportaciones del 20% a que está obligado el grupo de beneficiarios, cobran jornales por el trabajo adicional desempeñado en dichos proyectos. (Cuadro 4)



Cuadro 4  
**PRODERS**  
 Origen de los ingresos de los beneficiarios de los proyectos apoyados  
 por el programa  
 2006

Conceptos	No de Grupos
Ingresos por jornales	35
Ingresos por ventas	20
Incremento de activos	11
Reducción de costos o aumentos de productividad	8
Servicios de vigilancia y monitoreo	6

Fuente: Matriz de información de cambios percibidos por los beneficiarios del Proders

No encontramos una relación clara entre el tiempo de permanencia de los grupos en el programa y la generación de ingresos. De los 19 grupos que han permanecido por más de dos años en el programa, se observa que en 9 casos ya empezaron a obtener ingresos por las ventas de productos o servicios a partir de los proyectos que desarrollaron con el Proders. Esta es, aproximadamente, la misma proporción de proyectos que generan ingresos, que observamos en el total de los grupos analizados.

El resto de los grupos con más de dos años de permanencia están desplegando iniciativas en proyectos con tiempos de maduración largos, o que están dirigidos directamente a la ejecución de acciones de conservación de los recursos. En estos casos los grupos obtienen solamente beneficios provenientes de los jornales presupuestados para llevar a cabo las obras. Es pertinente mencionar que, en la mayoría de los casos, cuando los beneficiarios manifiestan que reciben ingresos de los proyectos en marcha, comentan que no tienen posibilidades de cuantificarlos. Por lo tanto no se obtuvieron datos de órdenes de magnitud de los ingresos recibidos.

En 58 casos los beneficiarios no obtuvieron beneficios monetarios de los proyectos. Lo que reportan a este respecto es que los proyectos están en proceso de maduración y por ello aun no hay flujo de recursos. De nueva cuenta referido a los proyectos productivos y no a los vinculados a las actividades de conservación de los recursos, de los cuales solo obtienen jornales.

Los beneficiarios consideran que un beneficio importante de los proyectos en los que se involucran con el apoyo del Proders, no es monetario. Le otorgan alto valor a la organización comunitaria autogestiva que se forma durante la elaboración de los proyectos. El 63% de los grupos consideraron que la cohesión lograda para llevar a cabo las acciones les trajo ventajas posteriores para incursionar en nuevas iniciativas o resolver de manera colectiva asuntos de la vida cotidiana. Consideran que la organización que se logró crear resultó importante para reforzar la operación de aquellos grupos que previamente contaban con algún tipo de forma asociativa y que constituyó un ingrediente básico para la integración de los que no habían incursionado en experiencias productivas comunitarias nuevas.

En conclusión, el análisis nos muestra que el programa genera ya flujo de recursos a los beneficiarios, en las variadas formas en que ha quedado descrito líneas arriba, aun cuando no se puede estimar la magnitud de este flujo de recursos. Sin embargo, se observó que los participantes aprecian en gran forma las bondades del programa, en relación a la capacidad de organización que les ha otorgado y que pronostican les permitirá emprender nuevas iniciativas.

Con respecto a las actividades que pudieron emprender los beneficiarios, a partir de la participación en las acciones promovidas por el Proders, el 41% de los entrevistados manifestaron que desarrollaron alguna nueva actividad a partir de su conformación como grupos de beneficiarios. Estas actividades se entiende son ejecutadas por los grupos organizados, ya sin la coordinación directa de los equipos de las ANP. Como es natural, las actividades que estos grupos han iniciado están íntimamente relacionadas a las actividades que iniciaron en los proyectos impulsados por el Proders. En general, se pudo apreciar

que se habla de ampliaciones, mejoramiento de la operación y consolidación de procesos, referidos a los proyectos ejecutados con el programa.

Para las actividades ligadas al sector agropecuario, se observó que los beneficiarios manifestaron en 8 casos que dedicarían nuevos esfuerzos colectivos para acciones de reforestación. En relación al sector de manufacturas, lo relevante son los grupos que iniciaron o consolidaron los procesos productivos vinculados a la producción de artesanías. En este aspecto resalta la búsqueda de más capacitación para mejorar la producción. Adicionalmente, hay registros de otras iniciativas para montar otros talleres para la transformación de recursos naturales de las regiones.

En el sector servicios se observa que los grupos de beneficiarios iniciaron nuevas actividades relacionadas principalmente con la actividad ecoturística. En este aspecto manifiestan que las actividades se dirigirán al mejoramiento del servicio, reorganización de la actividad y para la ampliación de las instalaciones. Por otra parte, también en el sector de los servicios, se observó que se iniciaron acciones dirigidas a la comercialización de una gama diversa de productos agrícolas.

Estrechamente ligado al tema anterior, acerca de la energía social que los grupos incorporados al programa logran revitalizar, para desarrollar autogestivamente nuevas iniciativas productivas, a partir de la vinculación con el Proders, se presenta la cuestión de la permanencia de los grupos organizados a propósito del programa, una vez que culminan los apoyos de Proders.

En este punto, se pudo detectar que de los grupos analizados el 80% afirmaron que permanecerán operando para desarrollar nuevas iniciativas, después de haberse integrado y haber operado exitosamente en la realización de acciones con el Proders. Los argumentos para la permanencia como grupos productivos, en términos generales, la relacionan con la experiencia positiva que significó la evolución comunitaria de los proyectos. Recordemos que en párrafos anteriores mencionamos que

aproximadamente la mitad de los grupos que se incorporaron al programa no tenían previamente, organizaciones comunitarias para el desarrollo del trabajo.

Otro aspecto social que fue muy importante en el diseño inicial del Proders como parte de La Estrategia de Conservación para el Desarrollo, fue la promoción de la igualdad de género a través de la incorporación de las mujeres a los procesos productivos y por otra parte la incorporación de la población indígena a la dinámica de las nuevas iniciativas para mejorar su posibilidades y disminuir la marginación atávica a la que han estado sometidos en la sociedad.

Se observó que en los grupos que fueron analizados en la muestra, el 63% opinaron que la participación de las mujeres se vio favorecida con su incorporación al programa. Asimismo, el 31%, de los casos consideraron que la vinculación con el Proders favoreció la participación de los indígenas en los procesos de desarrollo.

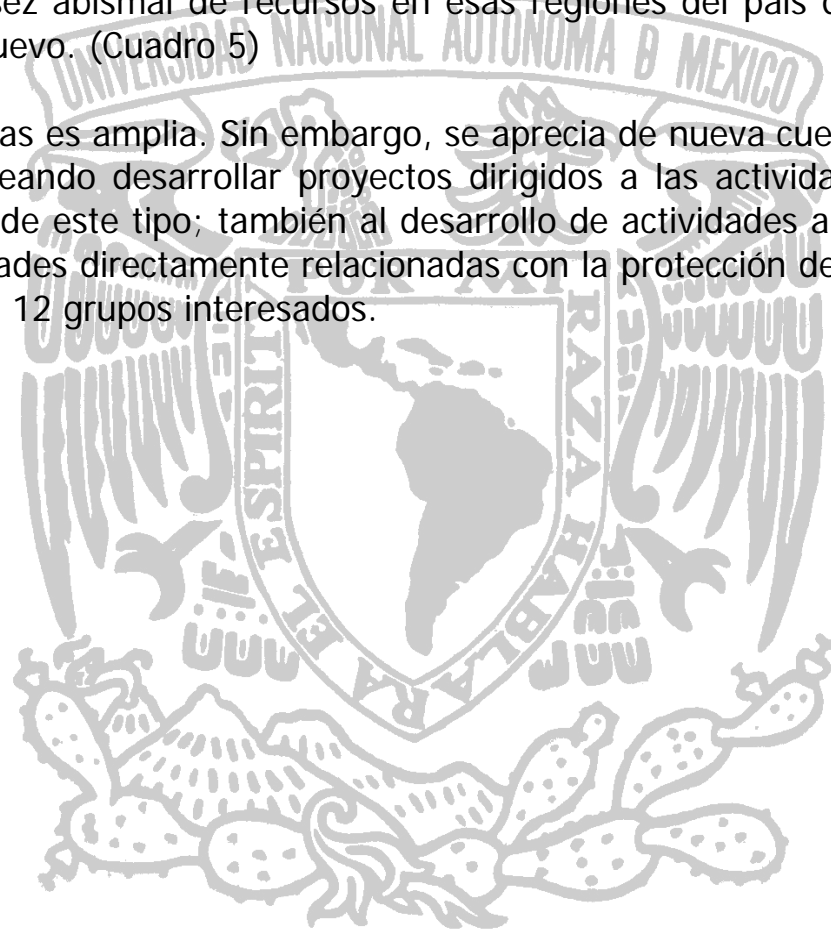
Es pertinente recordar que en la descripción de las ocupaciones principales de los grupos que se incorporaron al programa, mencionamos que hay 20 grupos de mujeres que afirmaron que antes de su vinculación al Proders, se dedicaban solamente a la atención del hogar. Este es un indicador relevante de la incorporación de las mujeres a nuevos esquemas productivos en el ámbito de las ANP.

### **8.3 Las expectativas de futuro de los grupos comunitarios apoyados a partir de los resultados logrados con Proders en 2006**

El tercer apartado del trabajo de análisis realizado con los beneficiarios del programa fue indagar la forma en la cual pronostican los beneficiarios del programa el futuro de sus actividades, a la luz de la experiencia que tuvieron con los proyectos desarrollados, impulsados por Proders. En este sentido el primer punto fue conocer si los grupos involucrados tienen expectativas de iniciar proyectos con organización y recursos propios.

Encontramos que el 48% de los grupos tienen planeado, o están en proceso ya de organización para llevar a cabo proyectos con recursos con los que puede disponer el propio grupo. En los demás casos, los 68 grupos que no planean nuevas iniciativas propias, la respuesta más frecuente tiene vinculación con la escasez abismal de recursos en esas regiones del país que les impide incursionar en cualquier proyecto nuevo. (Cuadro 5)

La variedad de propuestas es amplia. Sin embargo, se aprecia de nueva cuenta que la mayoría de los beneficiarios están planeando desarrollar proyectos dirigidos a las actividades del ecoturismo; hay 14 casos con iniciativas de este tipo; también al desarrollo de actividades artesanales se identificaron 9 proyectos y en actividades directamente relacionadas con la protección de los recursos naturales de las áreas encontramos a 12 grupos interesados.



**Cuadro 5**  
**PERCEPCIÓN DE CAMBIOS SOCIECONÓMICOS DE LOS BENEFICIARIOS DE PRODERS**  
 EXPECTATIVAS DE FUTURO DERIVADAS DE LOS RESULTADOS LOGRADOS CON PRODERS  
 2006

Áreas	Grupos	(9)Proyectos del propio grupo		(10)Proyectos con Proders		(11)Proyectos con otras instituciones		(12)Visión del grupo en cinco años		
		Sí	no	Sí	no	Sí	no	Muy optimista	Optimista	Poco optimista
APFF Cuatriciénegas	4		4	3	1		4	1	2	1
APFF Islas del golfo California, Sinaloa	5	1	4	5	0	1	4	1	4	
RB El Vizcaíno	5	1	4	5	0	4	1	3	2	
RB Sierra la Laguna	7		7	7	7		7		4	3
APFF Islas del Golfo de California- La Paz	4		4	4	0	1	3	2	2	
PN Cumbres de Monterrey	2		2	1	1	2	0		1	1
RB Mapimí	3		3	3	3	2	1			3
RB Barranca de Meztitlan	8		8		8		8	1	7	
PN Huatulco	10	5	5	10	0		10	6	3	1
PN Lagunas de Chacahua	3	3	0	3	0		3	2	1	
Región Prioritaria Costa de Oaxaca	2	1	1	2	0	1	1	2		
PN Palenque	8	5	3	8	0		8		8	
RB Los Petenes	4	4	0	4	0		4		4	
RB Calakmul	4	2	2	4	0	1	3	1	3	
RB Ria Celestún	6	5	1	6	0	4	2	3	2	1
RB Ria Lagartos	4	4	0	2	2	4	0		4	
RB Sierra de Manantlán	8	4	4	6	2		8	1	4	3
APFF La Primavera	5	4	1	3	2		5	1	3	1
RB Pantanos de Centla	8	7	1	2	6		8		6	2
APFF Laguna de Términos	6	6	0	1	5	1	5	1	5	
RB Los Tuxtlas	9	4	5	8	1		9	2	6	1
PN El Chico	3	1	2	3	0		3		2	1
CB Chichinautzin	3	2	1	3	0	3	0	3		
RB Tehuacán-Cuicatlán	9	3	6	8	1	3	6		9	
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>91</b>	<b>39</b>	<b>27</b>	<b>103</b>	<b>30</b>	<b>82</b>	<b>18</b>

Fuente:Matriz de información de cambios percibidos por los beneficiarios del PRODERS  
 (9) Hace referencia a proyectos que pudiera haber desarrollado el grupo después de aplicar los proyectos de Proders.  
 (10) Si el grupo de beneficiarios considera solicitar el apoyo de proders nuevamente el siguiente ejercicio.  
 (11) Si el grupo de beneficiarios considera la posibilidad de solicitar el apoyo de otras instituciones para seguir impulsando los proyectos.  
 (12) Indaga como se ve el grupo en un horizonte de cinco años después de haber sido apoyados por el Proders.

En cuanto a la posibilidad de que los grupos de beneficiarios vuelvan a solicitar el apoyo del Proders para proyectos específicos en el futuro cercano, se encontró que 91 de los grupos comunitarios participantes, solicitarán nuevamente la colaboración con el Proders para terminar, complementar o explorar otras iniciativas.

En cuanto a la búsqueda de fuentes alternativas de apoyo para financiar las acciones que piensan emprender, se identificó que ya el 21% de los grupos han iniciado gestiones o están por hacerlo para solicitar la colaboración de otras instituciones públicas o privadas y de esta forma reforzar la ejecución de los proyectos que tienen para el futuro.

La visión que tiene el grupo de beneficiarios acerca de su posición en un horizonte de cinco años, es reveladora de las expectativas que han puesto en el programa. Clasificamos la actitud con respecto a lo que esperan ocurra en el futuro de sus actividades en marcha y se encontró que el 23% de los grupos entrevistados manifiesta una visión muy optimista del lugar y la actividad que estarán llevando a cabo en el futuro dentro de las ANP.

En 82 de los grupos de los beneficiarios, se identificó que también consideran el desarrollo de sus actividades bajo una óptica optimista en términos de la maduración de las actividades que emprendieron, aun cuando lo visualizan con mayor mesura. Y un sector de 18 grupos de beneficiarios, que representa alrededor del 14% de los grupos investigados, sostiene una visión poco optimista de su actividad vinculada con los proyectos que se desarrollaron con el Proders.

Es importante mencionar, que la visión de los grupos sobre el futuro está relacionada íntimamente con los cambios de actividad esperados hacia otros nichos productivos como el ecoturismo o las manufacturas, principalmente artesanías, que suponen actividades más promisorias y con menores riesgos que las actividades tradicionales sometidas a la presión de la reducción de los rendimientos por la sobreexplotación de las actividades.

Se puede advertir que las expectativas se refieren a poder transitar de la situación actual, en la cual empiezan a obtener ingresos complementarios de los proyectos en los que han incursionado, hacia un horizonte de transformación radical hacia la ocupación permanente y mejor remunerada en las nuevas actividades.

## 8.4 Conclusiones

En conclusión, se observa que el programa ha empezado a tener frutos en relación a los ingresos que perciben los beneficiarios del programa. No es todavía factible, sin embargo, cuantificar el nivel de la mejoría en términos del ingreso con respecto a lo que percibían esos grupos sin la participación en el Proders. Se aprecia que aun hay un grupo numeroso de beneficiarios que no reciben ningún beneficio con el desarrollo de los proyectos, por diversas razones, principalmente por los plazos necesarios para que estos alcancen su madurez.

Sin embargo, se pudo detectar durante el trabajo de campo que los beneficiarios encuentran muy redituables los beneficios derivados de la organización que se ha generado a partir de la dinámica generada con el ingreso al programa. Este valor que otorgan a la organización, está muy cercano a los planteamientos que se han realizado sobre la capacidad de los grupos comunitarios para identificar los beneficios de la creación de capital social, como estrategia de fomento al desarrollo.

Adicionalmente, los grupos que se involucraron en proyectos del programa, han generado importantes expectativas futuras para las actividades que se encuentran desarrollando. En muchos casos han visualizado el programa como una alternativa para lograr el cambio de las actividades tradicionales a otras nuevas que parecen más promisorias en el contexto de las actividades factibles de desarrollar en las ANP y del agotamiento evidente de los recursos, que muchos de los beneficiarios han experimentado negativamente en su vida cotidiana a través de la merma de sus ingresos, sobretodo en los últimos 10 años.

Durante el trabajo de campo y el levantamiento de la cédula, se llevó a cabo un ejercicio final para calificar los avances del programa para cada grupo analizado en una escala de cuatro gradaciones, de menor a mayor cambio percibido. Las conclusiones de ese ejercicio confirman las tendencias que



hemos expuesto aquí, con matices diferentes en el caso de la apreciación de la mejoría de la condición de las mujeres, de lo que fue recabado en el punto específico consultado para el tema.

Se pedía calificar los beneficios económicos logrados a través del proders; los beneficios en relación a la cohesión social lograda por el grupo; el potencial de actividades del grupo una vez que se organizaron alrededor de las acciones del Proders; la mejoría de la población de mujeres y de indígenas; un punto para calificar en resumen si hay mejoría en el nivel de vida; y un último punto para calificar las expectativas a futuro.

(13) RESUMEN							
Grupos	Beneficios económicos	Beneficios cohesión	Potencial actividades	Mejoría Mujer	Mejoría Indígenas	Mejoría Nivel de Vida	Expectativas futuro
130	2	3	3	2	2	2	3
Fuente:Matriz de información de cambios percibidos por los beneficiarios del PRODERS							
(13) La calificación responde a la siguiente escala: 1) Sin cambio. 2)Se percibe poco cambio.							
3) se aprecia cambio importante. 4) Es un cambio significativo							

El resultado de la calificación promedio de los 130 grupos analizados arroja que en términos de los beneficios económicos, definen que aun se percibe poco cambio; en relación con los beneficios para la cohesión de los grupos consideran que hay un cambio importante; la percepción acerca del potencial de actividades que puede desempeñar el grupo, después de su experiencia en el Proders, lo clasifican en términos de que se aprecia cambio importante; en relación a la mejoría de las mujeres y los indígenas lo consideran con avances todavía no significativos. Finalmente, en la mejoría del nivel de vida se percibe aun poco cambio y ubican como muy importantes las expectativas a futuro.

El único indicador que no mantiene consistencia es el caso de la apreciación del mejoramiento de las mujeres después de la participación en el programa, que en esta medida aparece menos favorable que las opiniones que las opiniones directas formuladas en las cuales el 63% de los grupos consideraron que hubo mejoría en este sentido.

En síntesis general, se aprecia un cambio incipiente en términos de los ingresos de los beneficiarios de los proyectos. También se detecta que los grupos involucrados le dan especial valor a la organización autogestiva que posibilitó la puesta en marcha de las acciones; Y a través de esto se han puesto expectativas optimistas para encontrar nuevas posibilidades de vida en el entorno de las posibilidades que ofrecen las Áreas Naturales Protegidas.



## 9. Conclusiones generales de la Evaluación Externa.

Son varios los grandes temas de interés que enfatiza este Informe, que responden a los requerimientos formales de CONANP y a los ámbitos de interés del grupo a cargo de la investigación, y que buscan atender no solo los requerimientos mínimos exigidos por la evaluación, sino que aportan elementos adicionales para ofrecer una perspectiva integral del programa, que provea elementos de juicio más amplios y fundamentados para la toma de decisiones, además de los que, de acuerdo a los Términos de Referencia de la Evaluación Externa del programa, esta debe proporcionar de manera obligada.

Las conclusiones generales a que ha llegado esta Evaluación Externa del ejercicio 2006 de Proders, en cada uno de los grandes temas cubiertos, pueden resumirse de la siguiente forma:

- *La Evaluación de pertinencia, gestión e impacto socioeconómico y ambiental del ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, responde a los requerimientos de los Términos de Referencia emitidos por CONANP para la realización de la investigación, y a las inquietudes derivadas de evaluaciones anteriores respecto al potencial que tiene el programa para impulsar un nuevo modelo de desarrollo, apropiado a las necesidades, la escala y las nuevas tendencias mundiales en la materia, en la búsqueda de la sustentabilidad de las ANP y RPC, como parte de la estrategia nacional de gestión ambiental .*
- Con respecto al segundo enunciado, los resultados de la investigación permiten concluir que, por su filosofía, mecanismos operativos y resultados observados, Proders es compatible con muchas de las características y resultados teóricos y empíricos vinculados al paradigma emergente, que sostiene que el Capital Social constituye una de las claves olvidadas del desarrollo que tiene la potencialidad para sustentar estrategias gubernamentales de desarrollo desde un nuevo enfoque, para aliviar las condiciones de grupos sociales marginados que habitan las ANP y RPC del país.

- Con relación al primer enunciado, la investigación ha detectado que los cambios de ubicación institucional, definición presupuestal, normatividad e infraestructura de organización para la gestión, han fortalecido la filosofía, alcance y mecanismos operativos del programa, en términos de los objetivos propuestos, de forma tal que se ha logrado el equilibrio entre los objetivos socioeconómicos del programa con la búsqueda de la sustentabilidad de ANP y RPC que dieron origen a CONANP, con lo cual el programa se ha fortalecido en los ámbitos enunciados y ha fortalecido a la Institución. Proders es congruente con sus objetivos y con los de la *Estrategia de Conservación para el Desarrollo*.
- Los análisis descriptivos realizados para el periodo 2001 – 2006 y para 2006 muestran un programa en expansión en todos los indicadores y cifras relevantes, lo cual resulta, en algunos casos sobresaliente: el presupuesto asignado creció seis veces y media, y en otros no tan elevado pero de cualquier forma notable: número de acciones y beneficiarios directos e indirectos, promedios por acción, entidades federativas, municipios, ANP y RPC cubiertos, lo cual refleja una operación y un desempeño sólidos y maduros institucionalmente si bien es conveniente tener presente que las cifras son aún poco significativas con relación a los objetivos buscados y necesidades por cubrir.
- La transparencia del proceso administrativo partió de un concepto y un enfoque amplios que cubren la visión de los administradores y operadores del programa y la percepción de los grupos beneficiados y sobre esta base, a partir de la información obtenida en campo se calcularon el *Índice de Transparencia y Honestidad en la Asignación de Recursos del Programa*, 78%, el *Porcentaje de Comunidades Beneficiarias Consultadas en materia de Honestidad y Transparencia*, 10% y *Porcentaje de Percepción Favorable del Programa por parte de los beneficiarios*, 100%; en este campo existen grandes áreas de oportunidad incrementar el valor de algunos de los indicadores mencionados.
- La estimación de los impactos del ejercicio 2006 de Proders se realizó con una metodología para la valoración integral de beneficios económicos, sociales y ambientales, a partir de criterios

cuantitativos y cualitativos de estimación, para lo cual se emplearon tres componentes clave: rentabilidad económica, rentabilidad ambiental local y un factor de ponderación social, en una muestra de 152 acciones; los resultados reflejan un coeficiente de rentabilidad que oscila entre 1.05 y 11.39, lo que significa que cada peso invertido por el programa generó, beneficios netos entre 1 y 11 pesos.

- El coeficiente ponderado de rentabilidad para la muestra arroja una cifra de 3.57: por cada peso invertido en acciones vinculadas a Proders se generan en promedio 3.57 pesos, que significan beneficios, tangibles e intangibles, para las comunidades en los ámbitos económico, social y ambiental; esto muestra con claridad que los recursos públicos que se destinan al Proders se justifican ampliamente en términos de los beneficios que generan para las economías de los grupos participantes, la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas que constituyen su entorno, y los activos sociales que fortalecen los factores detonadores de procesos comunitarios de desarrollo sustentable.
- La investigación de la comparación referencial de los cambios cualitativos y cuantitativos percibidos por los grupos comunitarios atendidos, asociados a la presencia del programa, se sustentó en un enfoque orientado a la evaluación de la percepción de los cambios económicos, sociales y ambientales que en su opinión pudieran asociarse a la presencia de Proders, de una muestra de 130 grupos comunitarios beneficiados por las 152 acciones del ejercicio 2006 de Proders integradas a la muestra seleccionada, localizados en 24 ANP y RPC de las 7 Direcciones Regionales de CONANP.
- Los resultados relevantes en este campo destacan que desde la percepción de los beneficiarios el programa ha empezado a tener frutos en términos del mejoramiento esperado en sus condiciones de vida; esta percepción no es generalizada en todos los casos debido a que la naturaleza de los proyectos hace necesario invertir tiempo, recursos y esfuerzos antes de que rindan beneficios y puedan percibirse cambios notables asociados a su desarrollo; debe destacarse el valor que desde el

punto de vista de los grupos apoyados tienen los intangibles derivados de la organización para la acción colectiva generada por su incorporación a Proders, si bien en gran parte de los grupos se detectaron antecedentes de organización para el trabajo comunitario.

- En síntesis, la evaluación de Proders arroja resultados muy positivos en los distintos frentes de trabajo analizados, que reafirman los hallazgos de las evaluaciones anteriores y reflejan el proceso permanente de mejoramiento de los mecanismos operativos, normativos, de gestión y control que ha permitido que a la fecha, se cuente con un programa fortalecido y sólido conceptual, institucional y normativamente, que dispone de las características requeridas para sustentar un modelo de desarrollo adecuado a las condiciones, escala y alcances de las comunidades que habitan las ANP y RPC del país.
- Debe destacarse que el proceso de fortalecimiento y consolidación de Proders como herramienta impulso al desarrollo sustentable de las ANP y RPC del país constituye una responsabilidad que recae fundamentalmente en los órganos centrales y locales de CONANP pero que ha tenido la participación de otras instancias que han contribuido de diversas formas a mejorar los diversos frentes de trabajo del programa, entre las que destacan el Órgano Interno de SEMARNAT y la propia entidad evaluadora, la Facultad de Economía de la UNAM, a través de observaciones y propuestas que han sido incorporadas a la estrategia y a los procedimientos operativos de Proders.
- Desde la perspectiva de esta evaluación, el Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Proders, constituye uno de los instrumentos públicos de mayor efectividad en materia de gestión ambiental que garantiza la rentabilidad de los recursos y asegura los resultados comprometidos; más aún, ha demostrado capacidad para garantizar que las acciones que propone se integren al proceso de desarrollo sustentable de espacios de la geografía nacional que tienen una importancia clave para de la estrategia nacional de desarrollo.



**Bibliografía.**

## Bibliografía

Adames, Guillermo. Consideraciones prácticas de como elaborar una encuesta Universidad iberoamericana/UNITEC México D. F. 2005.

Aldridge, Stephen, Halpern, David and Fitzpatrick Sarah. Social Capital. A Discussion Paper. Performance and Innovation Unit. April, London, U.K., 2002.

Atria, Raúl. Informe de la Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001.

Azqueta Oyarzun, Diego. Valoración económica de la calidad ambiental. Mc Graw-Hill. Madrid. 1994.

Baca Urbina, Gabriel. Evaluación de Proyectos. Ed. M<sup>c</sup>Graw Hill. México. 1995.

Banco Mundial, Informe de 1995.

Canter, Larry W. Environmental Impact Assessment. McGraw-Hill. Inc. N. York. 1996

Castro Raúl & Mokate Karen. Evaluación económica y social de proyectos de inversión. Uniandes-Alfaomega, Colombia. 2003.

Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Medio Ambiente, CEIBA. Sustentabilidad Ambiental del Desarrollo. Hacia una estrategia nacional. México, D. F., 2006. 1<sup>a</sup> Edición.

Cochran, W.G. Sampling Techniques. Wiley 1970.

Costanza, Robert. Una introducción a la economía ecológica. CECSA. México. 1999. Caps. 2 y 3.



CONANP-Facultad de Economía, UNAM. Evaluación externa de impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS. Informe Final. Ejercicios 2002 y 2003. Facultad de Economía. México. Enero 2004.

CONANP-Facultad de Economía, UNAM. Evaluación externa de impacto socioeconómico y ambiental del Programa de Desarrollo Regional Sustentable, PRODERS 2005. Informe Final. Facultad de Economía. México. Marzo de 2006.

Comisión Económica para América Latina, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. Enfoque y Organización Temática de la Conferencia. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001.

Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Capital Social y Pobreza. Documento para informar del enfoque y organización temática de la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile 24-26 de septiembre de 2001. [http://www.redel.cl/documentos/capital social 1.html](http://www.redel.cl/documentos/capital%20social%201.html)

Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Capital Social – Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en la Conferencia: "*En busca de un nuevo paradigma: Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*". Santiago de Chile, 24-26 de septiembre de 2001.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, CONABIO. Capital Natural y Bienestar Social. México, D. F., 2006.

Darcy de Oliveira, Miguel. Citizen Participation and Social Capital Formation. Resource mobilisation for development: The experience of Comunidade Solidária in Brazil. International Symposium "*Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State.*" UNESCO. Geneva. June-july, 2000. Pp. 15-19.

Díaz Albertini Figueras, Javier. Capital Social, Organizaciones de Base y el Estado: Recuperando los Eslabones Perdidos de la Sociabilidad. Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe" CEPAL-Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001.

Dixon, J.A., *et. al.* Análisis Económico de Impactos Ambientales. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE. Turrialba, Costa Rica. 1994.

Guevara, Alejandro E. Pobreza y medio ambiente en México: teoría y evaluación de una teoría pública. Universidad Iberoamericana, Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2003.

Gutiérrez García, Jorge. Estrategias globales de protección de la naturaleza: valoración económica, incentivos y mercados de de la biodiversidad. Tesis de Maestría. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005.

Durston, John. Capital Social. Parte de la Solución, Parte del Problema. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Conferencia "*En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*". Santiago de Chile, Septiembre de 2001.

Durston, John. "*Construyendo capital social comunitario*". Revista de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Diciembre, 1999. Pp. 103-114.

Durston, John. ¿Qué es Capital Social comunitario? Comisión Económica para América Latina, CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile. Julio de 2000.

Flores, Margarita y Rello, Fernando. Capital Social: Virtudes y Limitaciones. Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL-Universidad de Michigan. Santiago de Chile. 24-26 de septiembre de 2001.

Field, Barry & Field, Martha. Economía ambiental. McGraw Hill. España. 2003.

Figuroa, J. R. ¿Puede la valoración económica de la Diversidad Biológica dar respuesta a su Gestión Sostenible? En: Ambiente Ecológico. Colombia. 2004

Filion, F., Jim F., Darryl S., Paul De C. "*Cómo revelar el valor económico de la biodiversidad: una nueva medida de incentivos para conservarla y protegerla*". En Economía de la biodiversidad. Editado por la SEMARNAP-CONABIO-USAID-DFID. pp. 117-148. México, DF. 1999.

Fournier, Francine. Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State. International Symposium "*Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State*." UNESCO. Geneva, June-July, 2000. Pp. 11-14.

Fukuyama, Francis. Social Capital and Civil Society. International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms. October, 1<sup>st</sup> 1999.

García, Martha. Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza. Una Alternativa para México. Razón y Palabra. Primera Revista Electrónica en América Latina especializada en tópicos de comunicación. Febrero-marzo de 2004. [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)

Glenwood Research. Building Social Capital through Community Action. A comparison of the effectiveness of two methods of building Social Capital to affect social change to benefit low-income populations. The Peoples Regional Opportunity Program. February, 2002.

Grootaert, Christian. Social Capital: ¿The missing link? The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper Nr. 3. January, 1999.

Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Thierry. Understanding and Measuring Social Capital: A synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative. The World Bank. Social Capital Initiative. Working paper No. 24. April, 2001.

Grootaert, Christian, Narayan, Deepa, Nyhan Jones Veronica and Woolcock, Michael. Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire. The World Bank. World Bank Working Paper No. 18. November, 2003.

Grootaert, Christian and Van Bastelaer, Eds. The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment. Cambridge University Press. International Bank for Reconstruction and Development, 2002.

Hardin, Garret. 1995. "*La tragedia de los comunes*". Gaceta Ecológica, #37. INE, México, D. F.

Harte, M. J., 1995. "*Ecology, Sustainability, and Environment as Capital*". Ecological Economics: 15, 157-164.

Hauwermeiren, Saar Van. Manual de Economía Ecológica. ILDIS, Ed. Abya-Yala. Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo. Chile, 1999.

Ibáñez, De la Calle M., et al. Instrumentos de la política aplicable a océanos y costas. INE. México, DF. 2005.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México. INEGI-INE. México, D F. 2006.

Innerarity, Faith. Summary. International Symposium "*Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State*." UNESCO. Geneva, June-July, 2000. Pp. 58-62.

Kliksberg, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. [www.iadb.org.etica](http://www.iadb.org.etica)

Krishna, Anirudh. Understanding, measuring and utilizing Social Capital: Clarifying concepts and representing a field of application from India. CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights. International Food Policy Research Institute. Washington D. C. USA. January, 2003.

Lorenzelli, Marcos. Capital social comunitario y gerencia social. VIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD. Panamá, Octubre de 2003.

Martínez Alier, J. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Island Press. Washington D.C. 2005.

Martínez Alier, Joan. El ecologismo de los pobres. Ed. Icaria, España. 2004.

J. Martínez Allier y J. Roca. Economía Ecológica y Política Ambiental. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

Miller Tyler G. Jr. Ecología y Medio Ambiente. Ed. Iberoamericana. México. 1994,

Moreno León José Ignacio. Capital Social, Gobernabilidad y Desarrollo. Los Retos de la Educación. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

OECD. Handbook of Biodiversity Valuation: A guide for Policy Makers. Environment Programme. 2004.

Oksanen, M. The moral value of Biodiversity. *Ambio* 26(8): 541-545. 1997.

Partha, Dasgupta. Economics of Social Capital. Red Orbit. Breaking News. 26 September, 2005. [www.redorbit.com/news/health/251778/economics\\_of\\_social\\_capital/index.html?source=247](http://www.redorbit.com/news/health/251778/economics_of_social_capital/index.html?source=247)

Pearce, D. and D. Moran. The Economic Value of Biodiversity. Earthscan Publication LTD. London, UK. 1994.

Pérez Forniés, Mireia. Proders: Un programa con potencial de impulsar un estilo de desarrollo que tienda hacia la sustentabilidad. Tesis para obtener el título de Maestra en Economía. UNAM. Facultad de Economía. Posgrado en Economía. México, 2005.

Prakash, Sanjeev. Social Capital and the Rural Poor: What can Civil Actors and Policies do? International Symposium "Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State." UNESCO. Geneva, June-July, 2000. Pp. 45-57.

Productivity Commission. Commonwealth of Australia. Social Capital: Reviewing the Concept and its Policy Implications. Commission Research Paper. AusInfo. Canberra, 2003.

Ramírez Alujas, Álvaro, Vignolo Díaz, Carlos y Potoncjak Cabrera, Christian. *"El Desarrollo como un proceso conversacional de construcción de Capital Social: Marco teórico, una propuesta sociotecnológica y un caso de aplicación en la región de Aysén"*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, Panamá. Octubre de 2003.

Rossi, Peter y Howard Freeman. Evaluation: A Systematic Approach. Newbury Park, California, USA. Sage. 1993.

Rossing Feldman, Tine and Assaf, Susan. Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography. The World Bank. Social Capital Initiative. Working Paper No. 5. January, 1999.

Saldívar, V. Américo, comp. De la economía ambiental al desarrollo sustentable. Facultad de Economía, UNAM-PUMA. México, D. F. 1998.

Saldívar, V. Américo. A. Barrera. "*Tres metodologías para evaluar la sustentabilidad..*" Revista, Investigación Económica, Núm. 242. Oct-dic. 2002. Facultad de Economía, UNAM. México D. F.

Saldívar, Américo. "*El Protocolo de Kyoto y el mercado de servicios ambientales*". Economía Informa, #333. 2005 Facultad de Economía, UNAM, México, DF. Pp. 87-93.

Saldívar, Américo. "*Fundamentos económicos y sociales para el pago por servicios ambientales hídricos (PSAh)*". Ecología Política, #30. 2005. Ed. Icaria, Barcelona. Pp. 121-132.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 9 de marzo de 2001.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. Marzo de 2002.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 28 de marzo de 2003.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se modifican, adicionan y eliminan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable publicado el 28 de marzo de 2003. Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 2004.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Subsidios para los Programas de Desarrollo Regional Sustentable. Diario Oficial de la Federación. 1º. de junio de 2005.

Smith G., Lynda, Christopher Johnson. Development of Rural Villages and Social Capital. *Symposium Social Capital and Poverty reduction: Toward a new Paradigm*. CEPAL-Michigan State University. September, 2001.

Stein, Rosa Helena. Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. Universidad de Brasilia. Departamento de Trabajo Social. Unidad de Políticas Comparadas. Julio, 2003.

Stone, Wendy. Measuring social capital. Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Australian Institute of Family Studies. Research Paper No. 24. February, 2001.

Stone, Wendy and Hughes, Jody. Social Capital. Empirical meaning and measurement validity. Australian Institute of Family Studies. Research Paper No. 27, Melbourne, Australia, June 2002.

UNEP. 2002. *Annual Report 2002*. Disponible en:  
[http://www.unep.org/Evaluation/UNEP Annual Report 2002.pdf](http://www.unep.org/Evaluation/UNEP%20Annual%20Report%202002.pdf)

Urquidi L., Victor. Los desafíos del Desarrollo Sustentable de la Región Latinoamericana. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente. LEAD México. Serie Cuadernos de Trabajo. Número 5.

U. K. Social Statistics and Reporting Division. Social Capital. A review of the literature. U. K. October, 2001.

Woolcock, Michael. Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty in Building partnerships between States, Markets and Civil Society. International Symposium " *Social Capital Formation in Poverty Reduction: Which Role for Civil Society and the State.*" UNESCO. Geneva. June-july, 2000. Pp. 20-44.

World Resources Institute, Wuppertal Institute et. al. Resource Flows: The material basis of Industrial Economies. Washington. 1997.

World Resources Institute. World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth – Balance, voice and power. Washington, DC. 2003.

